NOTES
DE L'IFRI

NOTES DU CERFA, N° 179





SEPTEMBRE
2024

Entre « autonomie stratégique » et « changement d'époque »

L'importance économique et stratégique des relations commerciales entre l'UE et le Mercosur

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

En partenariat avec :

Simon GERARDS IGLESIAS
Marie KRPATA
Ana Helena PALERMO KUSS

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – Cerfa – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.





Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0904-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2024

Couverture : Drapeau national du Mercosur sur fond de drapeaux d'autres pays et drapeau de l'Union européenne. Images © Shutterstock.com ; montage © Ifri.

Comment citer cette publication :

Simon Gerards Iglesias, Marie Krpata et Ana Helena Palermo Kuss, « Entre "autonomie stratégique" et "changement d'époque". L'importance économique et stratégique des relations commerciales entre l'UE et le Mercosur »,
Notes du Cerfa, n° 179, Ifri, septembre 2024.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Paul Maurice est secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteurs

Simon Gerards Iglesias est économiste et historien économique à l'Institut der deutschen Wirtschaft de Cologne. Il a étudié aux universités de Heidelberg, Göttingen et Buenos Aires et a passé sa thèse de doctorat à l'université de Brême sur le développement de la politique sociale en Argentine. Ses recherches portent notamment sur l'économie de l'Amérique latine, en particulier de l'Argentine, la politique économique allemande et internationale ainsi que les relations économiques internationales.

Marie Krpata est chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où elle travaille en particulier sur l'Union européenne et le couple franco-allemand dans les relations internationales. Juriste et politiste de formation, elle a travaillé dans des organisations non gouvernementales et internationales et en tant que consultante.

Ana Helena Palermo Kuss est économiste et conseillère du président au ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung – à Mannheim. Elle a étudié l'économie à l'université de Fribourg et les relations internationales à l'Universidade Federal Fluminense de Niterói, au Brésil. Elle a obtenu son doctorat à l'université de Fribourg sur les préférences en matière de redistribution et les effets économiques d'un revenu de base. Ses travaux portent notamment sur la politique économique allemande et internationale, l'économie climatique ainsi que les systèmes fiscaux et de transfert.

À propos du partenariat

Cette note a été rédigée en partenariat avec l'IW Köln. L'Institut der deutschen Wirtschaft (IW) est un institut de recherche économique privé allemand qui s'engage en faveur d'un ordre économique social libéral. La mission de l'IW est d'améliorer la compréhension des interactions économiques et sociales.

La version allemande de cette note est disponible sur leur site à l'adresse suivante : www.iwkoeln.de.

Résumé

Au cours des dernières années, la France et l'Allemagne ont procédé à une réorientation de leur politique économique en œuvrant activement à l'émergence d'une stratégie industrielle européenne et à la réduction des vulnérabilités économiques – « *de-risking* » – au sein de l'Union européenne (UE). Il s'agit de renforcer la résilience des économies et de diminuer les risques, notamment par la diversification des échanges économiques, en misant sur des partenariats d'égal à égal avec des États tiers. Complétées par la récente stratégie européenne en matière de sécurité économique de juin 2023, ces initiatives constituent une opportunité de rapprocher les conceptions traditionnellement différentes de la politique commerciale de part et d'autre du Rhin. Face aux évolutions géopolitiques et à la montée de tendances protectionnistes en Chine et aux États-Unis, une coopération plus étroite avec le Sud global, et notamment avec les pays du Mercosur, paraît pertinente.

C'est l'objectif de l'accord commercial UE-Mercosur qui vise à promouvoir les échanges et investissements bilatéraux et de lever les obstacles au commerce entre l'UE d'un côté et les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Uruguay, Paraguay) de l'autre. Cet accord renforcerait les liens économiques entre l'UE et l'Amérique du Sud et permettrait ce faisant de réduire les dépendances de l'UE vis-à-vis d'autres partenaires commerciaux. Il permettrait par exemple d'ouvrir les marchés européens aux matières premières agricoles sud-américaines et de favoriser l'exportation de produits industriels européens. En outre, à travers cet accord, l'UE serait en mesure de se positionner en partenaire commercial crédible pour les pays du Mercosur et susceptible de concurrencer la Chine, qui y est de plus en plus présente.

L'accord UE-Mercosur pourrait donc représenter une pierre angulaire de la stratégie de sécurité économique européenne dans un monde fragmenté, à condition qu'elle concilie des intérêts nationaux parfois divergents, en particulier ceux de la France et de l'Allemagne. La mise en œuvre concrète de cette stratégie suppose aussi une prise en compte de l'environnement géopolitique dans le cadre duquel elle s'inscrit.

Abstract

This policy paper analyses the geopolitical and economic significance of the EU-Mercosur agreement for the European Union (EU) in the context of the EU's new European Economic Security Strategy. In view of geopolitical changes and growing protectionist tendencies of large economies such as China and the USA, closer co-operation with the Global South, including the Mercosur countries, is considered necessary. Germany and France have reorganized their trade policies, in particular through a joint industrial strategy and a derisking strategy to reduce economic vulnerabilities, which could represent an opportunity to bring together traditionally different views of trade policy.

The Mercosur agreement offers the EU the opportunity to deepen its economic relations with South America and reduce dependencies on other global trading powers. This could be achieved by opening up European markets for South American agricultural commodities and the export of European industrial goods. The aim is to promote bilateral trade and investment and reduce trade barriers, also in order to position the EU as a serious alternative trading partner to China.

The policy paper concludes that the Mercosur agreement could be an essential building block for the EU's economic security in a fragmented world, provided that the different national interests within the EU are harmonized and a clear strategy is developed to overcome geopolitical challenges.

Sommaire

L'ACCORD UE-MERCOSUR, PIERRE ANGULAIRE DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UE ? 7

POLITIQUE COMMERCIALE ET SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UE : LES DISSENSIONS FRANCO-ALLEMANDES 11

UNE EUROPE FAIBLE ET UNE CHINE DOMINANTE ? 16

RÉPERCUSSIONS STRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES POTENTIELLES D'UN ACCORD COMMERCIAL ENTRE L'UE ET LE MERCOSUR 23

LES ACCORDS COMMERCIAUX, UN DÉFI EUROPÉEN 30

L'accord UE-Mercosur, pierre angulaire de la sécurité économique de l'UE ?

Face aux incertitudes géopolitiques croissantes, l'UE doit affronter de nouvelles réalités commerciales. Son modèle de prospérité, largement axé sur l'exportation, est malmené par les guerres en Ukraine et au Proche-Orient, par la menace de conflits entre les superpuissances et par les politiques de plus en plus protectionnistes pratiquées par la Chine et les États-Unis. Le « changement d'époque » (« *Zeitenwende* ») énoncé par Olaf Scholz trois jours après le début de l'invasion russe en Ukraine est synonyme d'un repositionnement allemand en matière de politique étrangère et économique. Dans ce contexte, certains pays, autrefois insuffisamment considérés, ont gagné en importance aux yeux de l'UE. C'est le cas des pays du « Sud global » avec lesquels l'UE entend resserrer les liens sur le plan politique et économique. Ils s'inscrivent donc pleinement dans l'objectif de réduction des risques de l'UE (« *de-risking* ») et l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur est régulièrement évoqué dans le débat comme étant susceptible de contribuer à atténuer les risques de dépendance de l'UE, et d'offrir de nouveaux débouchés à un marché d'exportation européen en perte de vitesse. L'avancement de cet accord connaît toutefois un succès mitigé.

Depuis plus de 25 ans, l'UE mène des négociations avec ce bloc économique sud-américain mais l'accord sur le point d'être conclu à plusieurs reprises, n'a jamais abouti. Les négociations se poursuivent néanmoins et l'importance que pourrait revêtir cet accord pour l'UE, une fois conclu, est un sujet de débat récurrent. Ses partisans, au nombre desquels la Fédération des industries allemandes (Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI) en Allemagne et le Medef en France, font valoir ses retombées économiques pour les deux parties[1]. Ses détracteurs, parmi lesquels figurent Greenpeace, le WWF et les fédérations d'agriculteurs nationales, mais aussi certains pays comme la France, l'Autriche et les Pays-Bas, invoquent notamment la perte de compétitivité du secteur agricole

1. Bund der deutschen Industrie (BDI) [Fédération des industries allemandes], « Mit EU-Mercosur-Abkommen weltweiten Handel stärken » [L'accord Mercosur de l'UE, vecteur de renforcement du commerce mondial], 2023, disponible sur : https://bdi.eu ; MEDEF Île-de-France, « Élection européennes : Nous voulons une Europe beaucoup plus réaliste et combative », 2024, disponible sur : www.medef-idf.fr.

européen et les dommages environnementaux tels que la destruction de la forêt amazonienne[2].

L'une des raisons pour les longues tractations est la divergence de vues entre les États membres de l'UE, au premier chef desquels l'Allemagne et la France, qui semblent défendre des positions diamétralement opposées. Si l'Allemagne, à l'industrie fortement orientée vers l'exportation, compte parmi les partisans européens les plus déterminés de l'accord, la France qui craint pour la compétitivité de son agriculture s'emploie à en bloquer toute perspective de réussite. La France mise sur la protection du marché intérieur européen et la relocalisation d'activités de production en Europe dans le but de réduire ainsi la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, en vertu du principe de l'« autonomie stratégique ». Ce concept d'« autonomie stratégique » a d'abord rencontré peu d'écho au sein de l'UE, mais sa mutation en « autonomie stratégique ouverte[3] » est devenue davantage consensuelle en ce qu'elle se résume à renforcer la capacité d'action de l'UE sans être contrainte par des tiers, ce sur quoi l'ensemble des États membres s'accordent. La position française s'inscrit dans le contexte d'un durcissement des relations sino-américaines particulièrement marqué depuis la présidence de Donald Trump, dont l'UE subit elle aussi les répercussions. Sur le ton provocant qu'on lui connaît, l'hebdomadaire britannique *The Economist* résumait l'état des lieux de la sorte : « La montée en puissance de la Chine et la perspective d'une résurgence du trumpisme aux États-Unis ont incité l'UE à repenser son fonctionnement économique en s'inspirant bien souvent d'un étatisme à la française[4]. »

Si la France et l'Allemagne cherchent de concert à renforcer la capacité d'action de l'UE sur le plan économique, ils continuent de déployer des stratégies différentes, ce qui s'explique par la divergence de leurs situations respectives. L'Allemagne mise de plus en plus sur la diversification du commerce extérieur[5], là où la France met l'accent sur la mise en place

2. « EU-Staaten drohen Bolsonaro » [Les États de l'UE menacent Bolsonaro], *Tagesschau*, 2019, disponible sur : www.tagesschau.de.

3. « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Trade Policy Review : An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy » [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Examen de la politique commerciale : Une politique commerciale ouverte, durable et ferme pour l'Union européenne], COM(2021) 66 Final, Commission européenne, 18 février 2021.

4. « Who Is in Charge of Europe? The East Is Up, Germany Is Down, Britain Is Out » [Quel chef de file pour l'Europe ? L'Est progresse, l'Allemagne recule, la Grande-Bretagne s'est retirée], *The Economist*, 2024, disponible sur : www.economist.com.

5. Bien plus que par le passé, la diversification par le biais d'accords commerciaux susceptibles de prémunir d'éventuelles ruptures de la chaîne d'approvisionnement est considérée comme une forme légitime d'intervention publique. Lire A. Wambach, « Renaissance der Industriepolitik » [Renaissance de la politique industrielle], *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, vol. 103, n° 11, 2023, p. 722-723, disponible sur : www.wirtschaftsdienst.eu.

d'instruments de défense commerciale[6]. Se rendant en Allemagne en février 2024, pour son premier déplacement à l'étranger comme Premier ministre, Gabriel Attal affirmait à propos de l'accord entre l'UE et le Mercosur : « *We agree to disagree*[7] ». Lors de sa visite d'État au Brésil en mars 2024 – qui était d'ailleurs son premier voyage officiel en Amérique latine – Emmanuel Macron a, quant à lui, déclaré son intention de renégocier les termes de l'accord. Les élections européennes de juin 2024 ont également illustré les divergences entre la France et l'Allemagne en matière de commerce international. Alors que l'ensemble de l'échiquier politique français fait preuve de méfiance à l'égard de ces accords commerciaux, les partis allemands y sont majoritairement favorables.

La stratégie européenne de sécurité économique élaborée par la Commission européenne s'efforce à trouver un équilibre entre ces deux pôles, tout en s'appuyant sur la stratégie industrielle européenne, qui est déjà le fruit d'une convergence des positions allemande et française[8]. Elle poursuit l'objectif d'un alignement de l'UE par rapport à ses principaux partenaires et concurrents, les États-Unis et la Chine, en réaction au durcissement géopolitique et géoéconomique dont ils sont les acteurs de premier plan[9]. Or une volonté politique des États membres de l'UE, en particulier de la France et de l'Allemagne, est déterminante pour la mise en œuvre de cette stratégie. Parmi les leviers de cette stratégie figurent les partenariats commerciaux, au rang desquels il s'agirait d'ajouter un accord commercial avec les pays du Mercosur qui permettrait à l'UE d'élargir ses débouchés, de garantir l'accès à d'importantes matières premières et de renforcer ses alliances politiques.

Dans l'optique de trouver le bon équilibre entre le positionnement français et allemand, il est nécessaire de prendre en compte les différences structurelles des deux pays sur le plan commercial. En 2023, l'Allemagne enregistrait un excédent commercial de plus de 224 milliards d'euros, tandis que la France présentait un déficit commercial de près de 100 milliards d'euros (cf. UN Comtrade). Vis-à-vis du Mercosur, les deux pays européens affichent certes un excédent commercial mais celui de l'Allemagne (11 milliards d'euros) surpasse celui de la France (4 milliards d'euros). Ces réalités économiques différentes expliquent qu'en France le scepticisme sur les bienfaits du commerce extérieur et les craintes qu'il

6. Il s'agit par exemple de mécanismes de contrôle des investissements directs étrangers, de garantie de la réciprocité dans les marchés publics, ou de protection contre le *dumping*, les pratiques de subvention et les pressions exercées par des pays tiers.

7. T. Bourgery-Gonse, « France and Germany 'Agree to Disagree' on EU-Mercosur Deal » [La France et l'Allemagne 'acceptent d'être en désaccord' à propos de l'accord entre l'UE et le Mercosur], *Euractiv*, 2024, disponible sur : www.euractiv.com.

8. M. Krpata, « La stratégie industrielle de l'Union européenne. Concilier concurrence et défis géoéconomiques », *Notes du Cerfa*, n° 172, Ifri, octobre 2022, disponible sur : www.ifri.org.

9. M. Hüther, S. Gerards Iglesias, M. Fremerey et S. Parthie, « Europa muss den nächsten Schritt wagen: Delors-Plan 2.0 » [L'Europe doit oser faire le prochain pas : le plan Delors 2.0], *IW-Policy Paper*, n° 4, 2023.

contribue à ouvrir les vannes à un libéralisme économique effréné soient plus audibles qu'en Allemagne. On aurait tort de ramener cette suspicion au seul contexte électoral des derniers mois qui a vu se succéder en France les élections européennes puis législatives, et qui était particulièrement marqué par un mécontentement dans le monde agricole. En France, ce mécontentement visait – peut-être plus qu'ailleurs en Europe – la politique commerciale européenne, redoutant que l'importation croissante de biens agricoles issus de pays tiers n'augmente la pression sur les prix qui porterait un coup fatal aux producteurs nationaux. Une crainte notamment par rapport aux producteurs d'Amérique du Sud, de sorte que ce reproche vise particulièrement les accords UE-Mercosur.

Tout en partant du principe que ni le protectionnisme ni l'autarcie ne sont envisageables ou même souhaitables pour l'UE, la recherche du juste équilibre entre ouverture d'un côté et protection du marché intérieur de l'autre requiert une meilleure compréhension mutuelle des intérêts et des appréhensions de chaque État membre. Il faut en outre comprendre la position des pays du Mercosur qui sur le plan des échanges commerciaux disposent désormais d'alternatives à l'UE qui n'est plus un partenaire indispensable à leurs yeux. Ils ont considérablement gagné en assurance et font l'objet de convoitises de la part de la Chine, de l'UE et des États-Unis visant à les intégrer dans leurs zones d'influence respectives, tant sur le plan commercial que politique. De sorte qu'il y a une conjonction d'intérêts en faveur d'une plus étroite coopération avec le Mercosur qui sont à la fois économiques et géopolitiques. Il est cependant nécessaire de veiller à la cohésion de l'UE et de répondre aux craintes de ses États membres. Les aspirations en faveur de davantage d'« autonomie stratégique » en France et la nécessité de donner chair au « changement d'époque » qui s'impose en Allemagne, ont nécessairement des répercussions à l'échelle européenne, et l'accord entre l'UE et le Mercosur pourrait non seulement servir ces deux causes mais aussi, ce faisant, œuvrer vers davantage de cohésion européenne.

Les accords commerciaux sont des leviers politiques dans un monde de plus en plus fragmenté. C'est pourquoi les accords UE-Mercosur iraient au-delà d'un simple renforcement des relations commerciales entre l'Europe et l'Amérique du Sud. Si la France et l'Allemagne ont certes une approche différente en matière de politique commerciale, il est important de mieux appréhender à travers des données quantifiées les retombées économiques escomptées de l'accord UE-Mercosur, afin de comprendre si les attentes d'un côté et les appréhensions de l'autre sont justifiées. Sur cette base il s'agit de trouver des points de convergences susceptibles de susciter la cohésion européenne, à la fois sur le plan économique, en appliquant la logique de la stratégie de sécurité économique européenne, mais également sur le plan géopolitique, en prenant en compte l'ambition de l'UE d'être un partenaire fiable pour les pays du Mercosur, notamment par rapport à la Chine.

Dissensions et convergences franco-allemandes sur le plan économique

Malgré la disparité de leurs positionnements en matière de commerce international, l'Allemagne et la France ont opéré un rapprochement ces dernières années dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie industrielle européenne. En énonçant un « changement d'époque » à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Allemagne a pris acte du durcissement des relations internationales et d'une politisation croissante du commerce extérieur. L'accord de coalition du gouvernement fédéral, en novembre 2021, prévoyait déjà l'élaboration d'une « Stratégie de sécurité nationale » (*Nationale Sicherheitsstrategie*), que les bouleversements géopolitiques ont rendue plus urgente encore. À sa publication, en juin 2023, a succédé celle de la « Stratégie globale vis-à-vis de la Chine » (*China-Strategie*), en juillet 2023, visant à réduire les vulnérabilités de l'Allemagne vis-à-vis de la Chine. Il s'agit pour l'Allemagne d'un véritable changement de paradigme : désormais, le politique et l'économie doivent être considérés conjointement et les relations économiques appréciées au regard de leur portée géopolitique. En somme, la géopolitique prévaut sur la géoéconomie [10]. Les deux sphères sont trop importantes et trop imbriquées pour être considérées séparément. Pendant trop longtemps, le gazoduc Nordstream 2 a été abordé comme un projet exclusivement « de droit privé », au mépris de ses implications géopolitiques. Si les responsables politiques, rétrospectivement, ont reconnu l'« erreur stratégique » de cette approche, la prise de conscience ne saurait s'arrêter là. La « Stratégie globale vis-à-vis de la Chine » prévoit que « les entreprises doivent tenir compte de manière appropriée des risques géopolitiques lorsqu'elles prennent des décisions. Les coûts des risques majeurs doivent être davantage internalisés par les entreprises, afin qu'en cas de crise géopolitique, l'État ne doive pas intervenir pour les sauver[11]. »

L'UE a développé une ligne analogue, à la faveur notamment de la stratégie de « *de-risking* », terme forgé par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Un jalon décisif en est le lancement en

10. S. Gabriel et M. Hüther, « Auf der Suche nach einer neuen Weltordnung » [À la recherche d'un nouvel ordre mondial], 2022, disponible sur : www.atlantik-bruecke.org.
11. « China-Strategie der Bundesregierung » [Stratégie du gouvernement fédéral allemand à l'égard de la Chine], Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, 13 juillet 2023, disponible sur : www.auswaertigesamt.de.

juin 2023 de la stratégie européenne de sécurité économique, reposant sur trois piliers :

- **Promouvoir la compétitivité de l'UE (« *promote* »)** : il s'agit de favoriser les technologies innovantes et les secteurs d'avenir sur le territoire européen. Des mesures complémentaires accompagnent cette ambition, tels que le règlement européen sur les semi-conducteurs (*Chips Act*), qui a pour objectif de renforcer l'écosystème des semi-conducteurs dans l'UE, d'assurer la résilience des chaînes d'approvisionnement et de réduire les dépendances externes ; ou la législation européenne sur les matières premières critiques (*Critical Raw Materials Act*, CRMA), qui, outre l'extraction de matières premières dans l'UE et la relocalisation sur le territoire européen de certaines étapes de la production lors de la transformation et du recyclage, vise entre autres à garantir la sécurité d'approvisionnement des matières premières par le biais de partenariats stratégiques avec des pays tiers. Ce dernier exemple illustre aussi le pilier des « partenariats » (voir *infra*).
- **Protéger la sécurité économique de l'UE (« *protect* »)** : il s'agit de protéger le marché intérieur des pratiques commerciales asymétriques des pays tiers, grâce aux instruments de défense commerciale mentionnés ci-dessus. Un mécanisme de contrôle des investissements directs étrangers sortants (*FDI Outbound Screening Instrument*) destiné à prévenir les fuites de technologies et de savoir-faire critiques vers des pays tiers est également à l'étude[12].
- **Établir des partenariats (« *partner* »)** : il s'agit de diversifier les marchés d'approvisionnement et les débouchés afin de réduire les dépendances de l'UE. À cet égard, le commerce extérieur pourrait répondre non seulement à des considérations économiques, mais aussi à des enjeux géopolitiques, en ce qu'il permettrait de réduire la sphère d'influence d'États comme la Russie et la Chine. Mais l'incapacité de faire aboutir des accords commerciaux montre l'écart entre les ambitions de l'UE et la réalisation concrète, comme l'illustre le blocage de l'accord entre l'UE et le Mercosur.

Ces trois piliers mettent aussi en exergue les préférences des différents États membres : la France est favorable à la protection, tandis que l'Allemagne défend les partenariats. Les deux États poursuivent des objectifs en partie antagonistes. C'est ainsi que l'Allemagne voit d'un mauvais œil l'introduction de droits de douane sur les voitures électriques chinoises, consécutive à l'enquête de la Commission européenne, car elle

12. « Monitoring and Risk Assessment of Outbound Investment » [Suivi et évaluation des risques relatifs aux investissements sortants], Commission européenne, 24 janvier 2024, disponible sur : https://policy.trade.ec.europa.eu.

craint des mesures de rétorsion de la part de la Chine[13]. Si la France est également susceptible de subir de telles mesures, ayant été ciblée par la Chine dans le cadre d'enquêtes sur le cognac, la viande de porc et les produits laitiers en provenance de l'UE[14], l'Allemagne est particulièrement vulnérable car certains de ses secteurs industriels, tels que l'industrie automobile ou de machines-outils, dépendent fortement des exportations vers la Chine et de la production en Chine même[15]. De même, ce sont quelque 405 000 emplois industriels allemands qui dépendent directement de la consommation chinoise[16]. Si les différences entre la France et l'Allemagne sont visibles quant à leurs préférences dans les domaines d'actions proposés par la stratégie de sécurité économique européenne, il y a également des convergences, notamment sur la dimension « promouvoir la compétitivité de l'UE », premier pilier de la stratégie, d'autant plus qu'il s'agit de trouver des solutions constructives pour que l'UE gagne en compétitivité au niveau mondial.

Il est cependant aussi évident qu'« établir des partenariats », troisième pilier de la stratégie, est particulièrement pertinent au vu des enjeux économiques et géopolitiques de l'UE tant il est nécessaire de forger de nouvelles alliances dans un système international de plus en plus fragmenté. Mais en France, les débats sur la politique commerciale de l'UE sont souvent à sens unique. La campagne électorale et les résultats des élections européennes puis législatives y témoignent d'une méfiance croissante à l'égard de la mondialisation et surtout des accords de libre-échange : dans les rangs de la France Insoumise, on évoque un « protectionnisme européen[17] » ; les Verts entendent « sortir du libre-échange et mettre en place une politique commerciale juste[18] » ; les socialistes de Place Publique prônent un « protectionnisme écologique européen[19] » ; Renaissance appelle à « la fin des négociations avec les pays ne respectant pas les accords de Paris sur le climat et de Montréal sur la biodiversité[20] » ; Les Républicains défendent les circuits courts et la mise en place d'une « barrière verte » aux frontières extérieures de l'UE[21] ; quant

13. C. Müßgens, H. Peitsmeier et B. Wagener, « Ein Schutz, den niemand will » [Une protection dont personne ne veut], *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 4 juillet 2024, disponible sur : www.faz.net.
14. « Agriculture : le porc français dans le collimateur de la Chine », *France Info,* 19 juin 2024, disponible sur : www.francetvinfo.fr.
15. M. Krpata, « The Automotive Industry: The Achilles' Heel of German Economy? », *Études de l'Ifri*, mars 2021.
16. B. Busch, J. Matthes et S. Sultan, « Zur Abhängigkeit einzelner Industriezweige von China – Eine empirische Bestandsaufnahme » [Dépendances industrielles vis-à-vis de la Chine – Un état des lieux empirique], *IW-Report*, n° 5, 2023.
17. Le programme de L'Union populaire, 2024, disponible sur : https://lafranceinsoumise.fr.
18. Les Écologistes – Europe Écologie les Verts, « Pour un État Providence écologique européen », 2024, disponible sur : https://ecologie2024.eu.
19. « Européennes 2024 : Raphaël Glucksmann prône dans son programme une révolution écologique », *Public sénat*, 15 mai 2024, disponible sur : www.publicsenat.fr.
20. « Le 9 juin, nous avons Besoin d'Europe », Renaissance, 2024, disponible sur : https://besoindeurope.fr.
21. Les Républicains, « Maîtriser notre destin – Programme », 2024, disponible sur : https://republicains.fr.

à l'extrême droite, elle invoque le « patriotisme économique [22] ». Si l'affaiblissement du parti présidentiel à l'issue des élections législatives suscite des interrogations quant à la future politique européenne de la France, la méfiance unanime des partis à l'égard des accords commerciaux laisse présager une continuité de la position française en la matière.

Le contraste avec les programmes des partis allemands publiés à l'occasion des élections européennes ne pourrait être plus prononcé : l'Allemagne est fondamentalement favorable à l'accord entre l'UE et le Mercosur, même si des nuances s'y expriment. En France, il existe un consensus transpartisan sur la nécessité de veiller aux normes sociales et environnementales dans cet accord, d'y inscrire la réciprocité par le biais de clauses miroirs, d'y garantir le respect de l'accord de Paris de 2015 sur la lutte contre le changement climatique et d'y faire figurer la lutte contre la déforestation. Les Verts allemands soutiennent une position similaire, se prononçant en faveur de l'accord sous réserve de l'introduction « d'obligations réalisables, vérifiables, et juridiquement contraignantes et opposables, dans le domaine de la protection de l'environnement, de la protection sociale et de la protection du climat[23] ». Mais le pragmatisme dont ils ont fait preuve à plusieurs reprises depuis leur entrée au gouvernement laisse présager une disposition à négocier et à se montrer constructifs en cas de vote de ratification. La position du Parti libéral-démocrate (FDP) est sans ambiguïté : il plaide résolument en faveur de la conclusion de l'accord entre l'UE et le Mercosur ; quant à l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU), elle estime que les accords commerciaux ne doivent pas être « obérés de questions sans rapport avec leur objet[24] ». Le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD), pour sa part, fait valoir l'importance de la diversification des chaînes d'approvisionnement pour « créer une Europe résiliente[25] ».

D'un point de vue économique, l'UE fait face à un certain nombre de défis qui vont au-delà des questions de commerce extérieur et qui ont été également abordés par Enrico Letta et Mario Draghi dans deux rapports sur le marché intérieur et la compétitivité de l'UE[26]. Si Ursula von der Leyen

22. « Jordan Bardella plaide en faveur d'une « loi de patriotisme économique » pour les agriculteurs », *Le Journal du dimanche*, 20 janvier 2024, disponible sur : www.lejdd.fr.
23. Bündnis 90/Die Grünen, « Was uns schützt – Europawahlprogramm 2024 » [Ce qui nous protège – Programme pour les élections européennes de 2024], 2024, disponible sur : https://cms.gruene.de.
24. CDU/CSU, « Mit Sicherheit Europa. Für ein Europa, das schützt und nützt, Wahlprogramm von CDU und CSU zur Europawahl 2024 » [L'Europe en toute sécurité. Pour une Europe protectrice et utile, programme électoral de la CDU et de la CSU pour les élections européennes de 2024], 2024, disponible sur : www.csu.de.
25. SPD, « Gemeinsam für ein starkes Europa. Das Wahlprogramm der SPD für die Europawahl 2024 » [Ensemble pour une Europe forte. Le programme électoral du SPD pour les élections européennes de 2024], 2024, disponible sur : www.spd.de.
26. E. Letta, *Much More Than a Market – Speed, Security, Solidarity* [Bien plus qu'un marché – Rapidité, sécurité, solidarité], 2024, disponible sur : www.consilium.europa.eu. M. Draghi, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe* [L'avenir de la compétitivité

s'est abstenue de toute mention du commerce extérieur lors de la session plénière du Parlement européen du 18 juillet, lorsqu'elle a été réélue présidente de la Commission européenne[27], c'est sans doute en raison de la charge polémique inhérente au sujet, qui a gagné en potentiel de division après la campagne électorale européenne houleuse et les bouleversements politiques intérieurs en France. Lorsque la France se sera dotée d'un nouveau gouvernement et que la Commission européenne aura pris forme dans le sillage des élections européennes, il sera nécessaire de poursuivre un dialogue constructif. La diversification figure parmi les principaux enjeux actuels, notamment pour l'Allemagne, comme en témoigne le partenariat qu'elle a récemment conclu avec la Serbie concernant le lithium[28]. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les évolutions de la politique intérieure française affecteront l'accord avec le Mercosur. Actuellement, tout laisse à penser que la France maintiendra sa position de rejet faute de concession supplémentaire de la part des pays du Mercosur. La reconnaissance de l'importance stratégique d'un accord commercial par des pays réticents comme la France revêt d'autant plus d'importance.

européenne – Une stratégie de compétitivité pour l'Europe], Commission européenne, 9 septembre 2024, disponible sur : www.commission.europa.eu.

27. « Déclaration lors de la session plénière du Parlement européen d'Ursula von der Leyen, candidate à un second mandat 2024-2029 », Commission européenne, 2024, disponible sur : https://ec.europa.eu (dernière consultation le 14 août 2024)

28. F. Hassel et N. Richter, « Lithium-Deal mit Serbien – 'Der liebe Gott hat es möglich gemacht' » [Accord sur le lithium avec la Serbie – 'Un cadeau du bon Dieu'], disponible sur : www.sueddeutsche.de.

Une Europe faible et une Chine dominante ?

Depuis quelques années, l'Europe a les yeux rivés vers la Chine, qualifiée dès 2019 non seulement de « partenaire » et de « concurrent », mais aussi de « rival systémique », dans la « vision stratégique sur les relations UE-Chine » publiée par la Commission européenne[29]. L'UE s'inquiète non seulement des risques pour sa compétitivité, malmenée par les pratiques déloyales des acteurs chinois, mais aussi, plus largement, des tentatives de fragilisation des institutions multilatérales et de l'ordre mondial entreprises par la Chine. La proximité qu'affiche la Chine avec la Russie expansionniste au mépris du droit international est alarmante à ce titre, ainsi que le soutien dont elle fait montre à l'égard des intérêts géopolitiques de la Russie. La rivalité entre les États-Unis et la Chine qui revêt une dimension économique et technologique touche également de plein fouet l'UE. Face à une politisation croissante du commerce se traduisant par des restrictions croissantes de l'accès aux marchés et par une augmentation des contrôles des exportations, la marge de manœuvre de l'UE ne cesse de se réduire. Elle se voit contrainte de prendre position pour les États-Unis et de durcir sa position vis-à-vis de la Chine – tendance lourde de conséquence si les tensions sino-américaines autour de Taïwan venaient à s'aggraver, aboutissant à des régimes de sanction vis-à-vis de la Chine. Mais le scénario le plus probable est que la Chine imposerait des restrictions à l'exportation de matières premières[30], ce qui pénaliserait lourdement l'UE en raison de sa dépendance, notamment en matière d'importation de terres rares. D'où la nécessité pour l'UE de s'assurer d'autres voies d'approvisionnement en matières premières ; l'Amérique du Sud constitue de ce point de vue un marché au potentiel considérable[31].

Or là aussi, la Chine a pris de l'avance au cours des dernières années. En 2019, elle a dépassé pour la première fois l'UE dans les partenariats commerciaux avec les 25 principaux pays du Sud global ; depuis 2020, elle

29. « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique », Commission européenne, 12 mars 2019, disponible sur : https://commission.europa.eu.

30. J. Matthes, « De-Risking von China im Licht aktueller Unternehmensumfragen: Nur begrenzte Lichtblicke » [Réduction des dépendances vis-à-vis de la Chine à la lumière de consultations d'acteurs économiques : des perspectives peu encourageantes], *IW-Kurzbericht*, n° 92, 2023.

31. S. Gerards Iglesias, « Rohstoffpartnerschaft mit Lateinamerika: Kooperationen in Zeiten globaler Krisen » [Partenariat avec l'Amérique latine dans le secteur des matières premières : coopérations en période de crise mondiale], *IW-Kurzbericht*, n° 81, 2022.

devance aussi les États-Unis[32]. Importatrice de poids, principalement de matières premières agricoles et de ressources minérales en provenance du Sud global, elle est également un fournisseur important de produits industriels et de haute technologie. Certes, la Chine a connu un développement spectaculaire (en 2022, elle représentait 14,5 % des exportations mondiales, contre 4 % en 2002), mais sa croissance économique au cours des vingt dernières années et sa part croissante dans le commerce mondial ne suffisent pas à expliquer l'expansion de ses échanges avec les pays du Sud. Celle-ci relève d'une stratégie délibérée d'influence géopolitique. Initialement élaboré comme outil de promotion de la mondialisation, le projet des Nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative*) s'est progressivement mué en un instrument géopolitique sous la houlette de Xi Jinping. La Chine renforce son influence politique tout en s'affranchissant des chaînes de production mondiales et en relocalisant de plus en plus la production de biens industriels sur son territoire[33]. Quant aux pays du Sud riches en matières premières qui fournissent le marché chinois, ils ont trouvé là un gisement de croissance.

La comparaison entre l'évolution du commerce entre d'une part l'UE, les États-Unis et la Chine, et, d'autre part, les pays du Mercosur présente un tableau plus éloquent encore. En l'espace de vingt ans, la Chine s'est imposée comme principal partenaire commercial des pays du Mercosur : sa part dans l'ensemble des exportations et des importations du Mercosur, qui au début du millénaire était de 2 %, a constamment progressé pour atteindre 24 % en 2023 (**cf. Graphique 1**). Cette expansion a coïncidé avec l'expansion économique de la Chine après son entrée dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. Le commerce entre les pays du Mercosur et la Chine a connu un nouvel élan pendant la pandémie du COVID-19, notamment du fait de la « diplomatie du masque » et de la « diplomatie du vaccin » déployées par Pékin[34]. La Chine est ainsi le principal partenaire commercial du Mercosur, avec un volume du commerce de 185 milliards de dollars américains (USD).

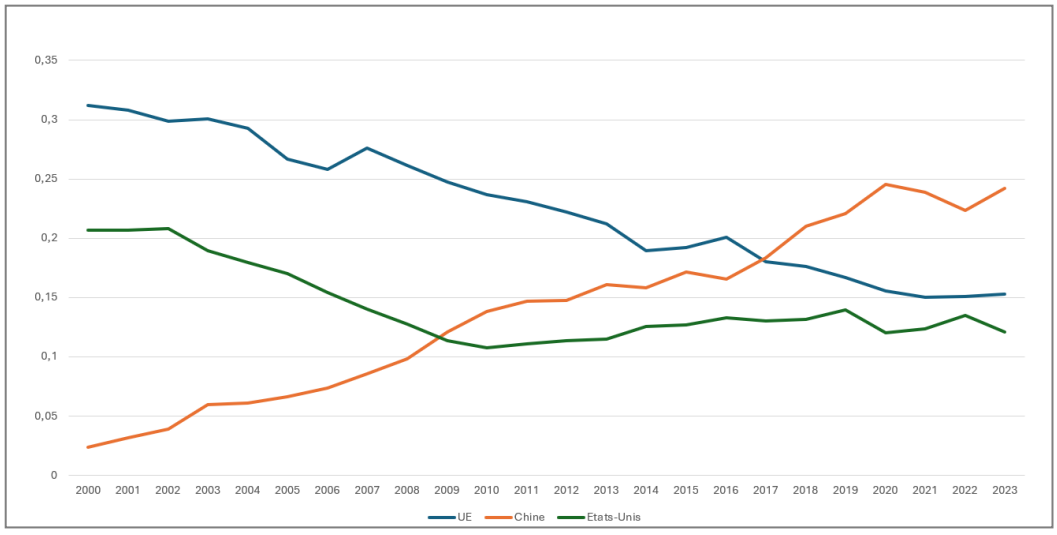
La nette progression de la Chine dans la balance commerciale du Mercosur s'est accompagnée d'une diminution de la part de l'UE, passée de plus de 31 % à 15 % en 2023, soit un volume actuel de 117 milliards USD. En valeur absolue, le commerce extérieur de l'UE et des États-Unis avec le

32. S. Gerards Iglesias, « Handel mit Globalem Süden: Deutschland stagniert, China und Russland expandieren » [Le commerce avec le Sud global : stagnation de l'Allemagne, expansion de la Chine et de la Russie], *IW-Kurzbericht*, n° 25, 2024.
33. Approche qui a pu être qualifiée de « stratégie de double circulation ». Voir M. Huotari et S. Jean, « Renforcer la stratégie économique de l'Europe vis-à-vis de la Chine », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 72, juillet 2022.
34. M. Suzuki, « Political Economy of Vaccine Diplomacy: Explaining Varying Strategies of China, India, and Russia's COVID-19 Vaccine Diplomacy » [Économie politique de la diplomatie vaccinale : comprendre la différence des stratégies de la Chine, de l'Inde et de la Russie dans le cadre de la diplomatie vaccinale contre le virus du COVID-19], *Review of International Political Economy*, vol. 30, n° 3, 2023, p. 865-890.

Mercosur a légèrement augmenté jusqu'en 2012, avant de connaître un net recul, parallèlement à la récession continue des économies latino-américaines jusqu'en 2020, première année de la pandémie du COVID-19. Corrigées des variations de prix, les importations de l'UE en provenance du Mercosur s'élevaient à 43 milliards USD en 2023, soit à peine plus que le niveau de 2005. Les exportations de l'UE vers le Mercosur suivent la même tendance : corrigées de la variation des prix, elles représentent 45 milliards USD en 2023, moins encore qu'en 2008. Ces chiffres témoignent de la tendance à la baisse des échanges commerciaux entre l'UE et le Mercosur au cours des dernières années, bien loin du pic historique atteint entre 2011 et 2013.

La Chine s'est, elle, assurée une très confortable avance (**cf. Tableau 1**). Le Mercosur consacre plus d'un quart de ses exportations à la seule Chine ; plus d'un cinquième de ses importations en proviennent. L'UE représente le deuxième partenaire commercial du Mercosur : elle est destinataire de 12,7 % des exportations du Mercosur et compte pour 17,1 % dans ses importations. Les États-Unis représentent 10 % des exportations et 14 % des importations du Mercosur. Celui-ci n'affiche d'excédent commercial qu'avec la Chine, et ce à hauteur de 37 milliards USD. La Russie, partenaire commercial mineur pour le Mercosur en termes de volume total, constitue néanmoins un fournisseur important pour certains produits agricoles clés tels que les engrais minéraux et potassiques, dont plus de 30 % proviennent de son territoire (UN Comtrade).

Graphique 1 : Part de l'UE, des États-Unis et de la Chine dans le commerce extérieur du Mercosur (%)



Source : UN Comtrade ; calculs effectués par les auteurs.

Tableau 1 : Balance commerciale du Mercosur avec ses principaux partenaires commerciaux (milliards d'euros) ; poids respectifs de ceux-ci dans les exportations et les importations du Mercosur (%), 2023

	Union européenne	États-Unis	Chine	Russie
Balance commerciale du point de vue du Mercosur	**-12,2**	-4,6	**+36,9**	-6,4
Part dans les exportations du Mercosur	**12,7 %**	10,3 %	**25,9 %**	2,6 %
Part dans les importations du Mercosur	**17,1 %**	14,4 %	**22,0 %**	0,68 %

Source : UN Comtrade ; calculs effectués par les auteurs.

Les **Graphique 2** et **Graphique 3** indiquent la nature des produits échangés entre le Mercosur et l'UE ou entre le Mercosur et la Chine, et leur valeur dans la balance du commerce extérieur du Mercosur. Elles présentent l'ensemble des exportations et importations réalisées par les pays du Mercosur avec l'UE et la Chine, sur la base du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises[35] à quatre caractères numériques (SH-4). L'axe vertical indique la balance commerciale par produit, du point de vue du Mercosur : une valeur positive signifie que les exportations d'un produit donné excèdent les importations dudit produit, et une valeur négative signifie que le Mercosur en importe plus qu'il n'en exporte. Un produit peut être à la fois un produit d'exportation et un produit d'importation, ou seulement l'un des deux. L'axe horizontal indique la part de l'UE ou de la Chine dans le commerce de chaque produit avec le Mercosur, la taille des bulles indiquant l'importance du produit dans la balance commerciale du Mercosur.

Dans les échanges entre le Mercosur et l'UE, le produit phare est donc le pétrole : l'UE en importait pour 9,9 milliards USD en 2023, comptant ainsi pour 22 % des exportations de pétrole du Mercosur. Le café constitue un autre produit clé d'exportation vers l'UE, avec un volume de 3,4 milliards USD, soit 46 % des exportations totales de café du Mercosur. L'UE est un important importateur de minerais de cuivre (72 % des

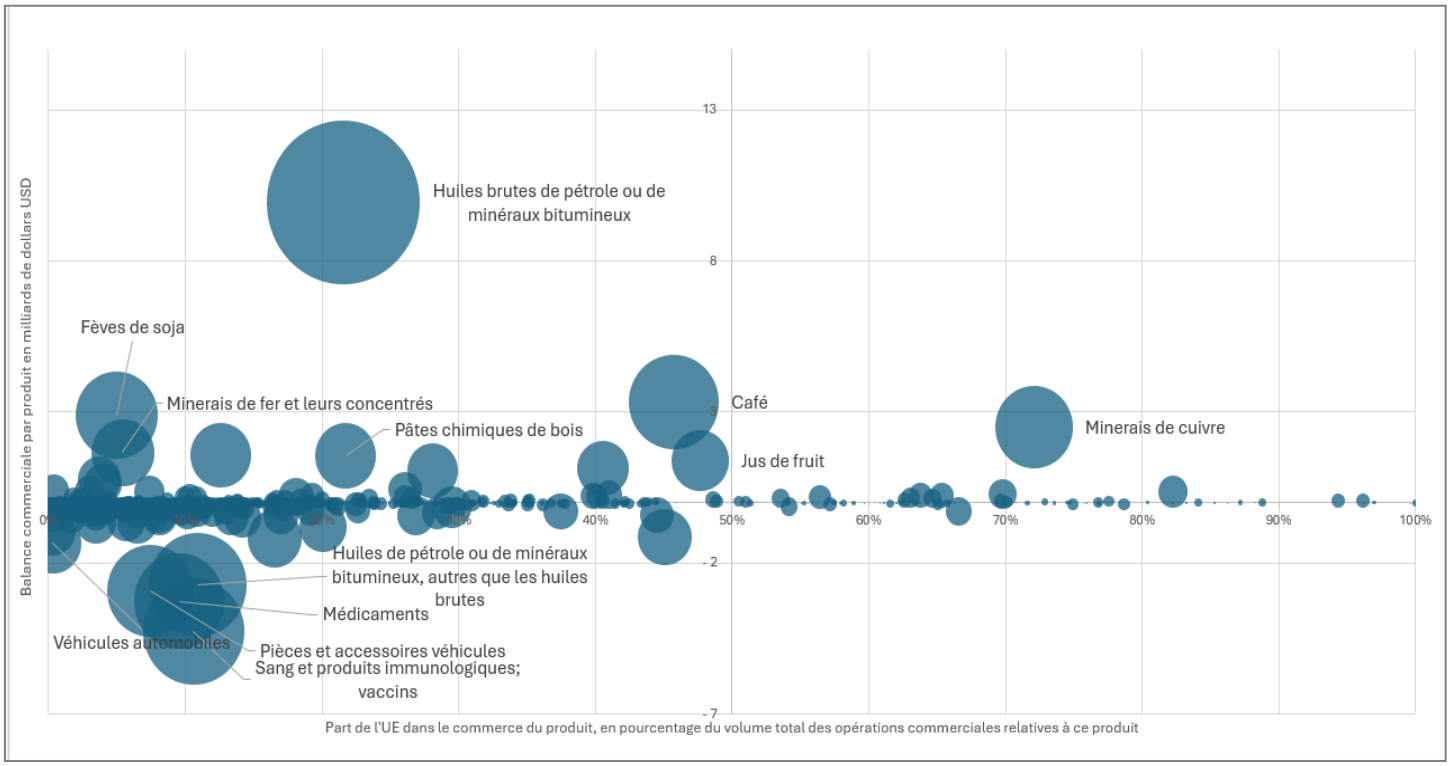
35. « En quoi consiste le système harmonisé (SH) ? », Organisation mondiale des douanes, disponible sur : www.wcoomd.org.

exportations du Mercosur), ce qui témoigne d'une certaine dépendance du Mercosur par rapport à l'UE en la matière. Au total, pour 836 produits qu'importe le Mercosur, l'UE est le principal exportateur et pour 230 produits que le Mercosur exporte, l'UE est le principal importateur. La palette des produits est très large, mais l'UE n'est souvent qu'un partenaire parmi d'autres : la part de l'UE dans le commerce des différents produits, tant à l'importation qu'à l'exportation, se situe généralement entre 5 et 30 %. Il n'existe pas à proprement parler de dépendance, à quelques exceptions près (telles que le cuivre, le biodiesel et d'autres produits dont les volumes d'échanges sont limités). Ce qui frappe en revanche, c'est la faible part de l'UE dans les flux de produits tels que les médicaments, les pièces automobiles et les vaccins, qui représentent pourtant les principales importations du Mercosur en provenance de l'UE.

L'examen des échanges commerciaux entre la Chine et le Mercosur fait ressortir que pour celui-ci, la Chine compte bien davantage que l'UE, et que le Mercosur est dépendant du marché chinois. Le produit phare des échanges est de loin le soja : plus de 69 % des exportations totales de soja du Mercosur sont destinées à la Chine, ce qui représente un volume d'exportation de près de 40 milliards USD. Viennent ensuite les minerais et concentrés de fer (20 milliards USD et part de la Chine dans les exportations de 64 %), et la viande bovine (part de la Chine de 65 %). Le pétrole représente lui aussi un volume d'exportation important (20 milliards USD) mais ses ventes sont légèrement moins concentrées sur la Chine (43 %). En somme, la Chine est un débouché plus important que l'Europe pour le Mercosur, et les pays du Mercosur affichent une balance commerciale nettement excédentaire avec elle. Elle représente aussi un important fournisseur de devises, les économies du Mercosur dépendant fortement de l'afflux de capitaux étrangers[36]. Du côté des importations, la Chine occupe une place plus modeste si l'on considère le volume des différents produits, mais elle vend une très large gamme de produits au Mercosur, supérieure en produits à celle de l'UE ; 965 des 1 156 biens échangés entre la Chine et le Mercosur sont des produits importés par celui-ci, ce qui explique la part élevée de la Chine (22 %) dans le total des importations. Les produits les plus importants sont les produits phytosanitaires (part de la Chine dans les importations du Mercosur : 32 %) et les produits chimiques cycliques (part de la Chine : 38 %).

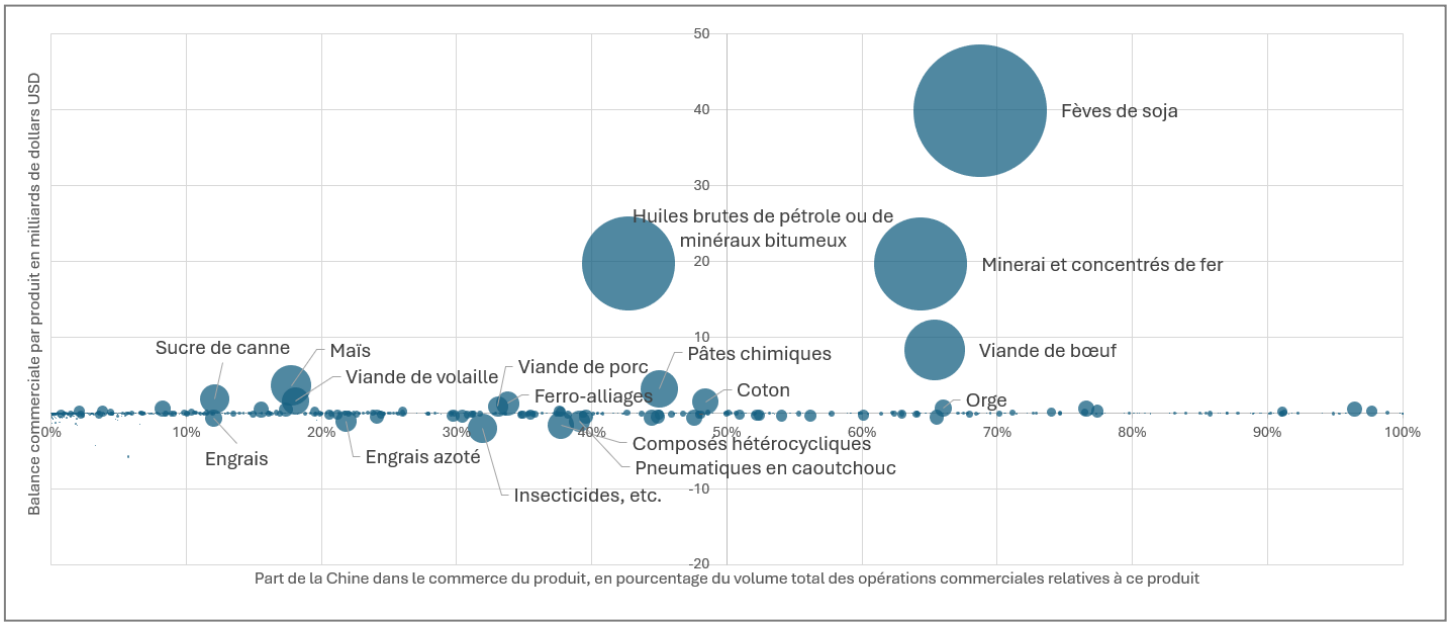
36. « Capital Flows to Latin America in the Aftermath of the Commodities Super-Cycle » [Flux de capitaux vers l'Amérique latine après le super-cycle des matières premières], Fonds monétaire international, octobre 2019.

Graphique 2 : Commerce extérieur avec l'UE du point de vue du Mercosur, chiffres SH-4, 2023



La taille des bulles reflète le volume des échanges du produit dans la balance commerciale des deux partenaires.

Graphique 3 : Commerce extérieur avec la Chine du point de vue du Mercosur, chiffres SH-4, 2023



Source : UN Comtrade ; calculs effectués par les auteurs.

En définitive, force est de constater que la Chine est devenue un partenaire commercial bien plus important pour le Mercosur que l'UE, ce qui n'a pas toujours été le cas. C'est surtout par l'énorme volume de ses achats de matières premières qu'elle a su se rendre indispensable au Mercosur. L'UE pourrait précisément ouvrir davantage ses marchés aux matières premières (agricoles) sud-américaines par le biais d'un accord commercial afin d'augmenter ses propres débouchés. Les matières premières minérales telles que le lithium ou le tantale, décisives pour la transition écologique, ainsi que l'hydrogène vert revêtent de l'importance à cet égard. Et les exportateurs européens du secteur manufacturier tireraient profit de l'accord commercial UE-Mercosur : l'Europe compte pour une part étonnamment faible dans les importations de produits transformés par le Mercosur (pièces automobiles, produits pharmaceutiques, matières premières chimiques, etc.).

Les effets potentiels d'un accord commercial entre l'UE et le Mercosur

Les objectifs de l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur sont d'accroître le commerce et les investissements bilatéraux, de réduire les barrières tarifaires et non tarifaires et de renforcer la stabilité et la prévisibilité des règles commerciales[37]. À ce jour, il constitue l'un des volets d'un accord d'association global qui, outre des dispositions relatives au commerce, prévoit un renforcement du dialogue politique, des investissements et de la coopération entre les deux régions. L'accord commercial supprimerait la plupart des droits de douane sur les exportations de l'UE vers le Mercosur. L'industrie de l'UE bénéficierait donc de conditions plus propices pour exporter ses produits, actuellement soumis à des droits de douane élevés : ses véhicules automobiles sont taxés actuellement à 35 %, ses pièces automobiles à 14-18 %, ses machines à 14-20 %, ses produits chimiques jusqu'à 18 %, ses produits pharmaceutiques jusqu'à 14 %, ses vêtements et chaussures à 35 % et ses étoffes tricotées à 26 %. Son secteur agroalimentaire en tirerait également parti : c'est le cas du chocolat et de la confiserie (droits de douane actuels de 20 %), des vins (27 %) et spiritueux (de 20 à 35 %), et des boissons non alcoolisées (de 20 à 35 %). De plus, le projet d'accord prévoit des garanties juridiques de protection contre la contrefaçon pour 357 produits alimentaires européens[38]. L'accord supprimerait ces droits de douane élevés ainsi que d'autres obstacles au commerce tels que des réglementations ambiguës et des procédures contraignantes. Au total, les droits de douane seraient progressivement supprimés pour 91 %[39] de tous les produits échangés entre l'UE et le Mercosur, sur une période pouvant aller jusqu'à dix ans pour l'UE et quinze ans pour les membres du Mercosur[40].

---

37 . « EU-Mercosur Trade Agreement », Commission européenne, 2019, disponible sur : https://policy.trade.ec.europa.eu.

38. « EU und Mercosur erzielen Einigung in Handelsfragen » [L'UE et le Mercosur concluent un accord commercial], Commission européenne, 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu.

39. « Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den MERCOSUR-Staaten » [Accord d'association entre l'UE et les pays du MERCOSUR], Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) [Ministère fédéral allemand de l'Économie et de la Protection du climat], disponible sur : www.bmwk.de.

40. J. González, M. C. Latorre et G. O. Valverde, « A Comprehensive Short and Long-run Assessment of the EU-Mercosur Agreement on Brazil » [Estimation globale à court et à long terme de la portée de

L'accord peut significativement faciliter l'accès des Européens aux matières premières grâce à la réduction ou la suppression des taxes à l'exportation actuellement appliquées par les pays du Mercosur, réduisant ainsi la dépendance de l'UE vis-à-vis d'autres pays. De plus, il offre un cadre sûr pour le commerce et les investissements, aspect qui revêt une importance toute particulière pour l'exportation de matières premières critiques (MPC) vers l'UE. Celles-ci sont recensées dans la législation européenne sur les matières premières critiques, qui identifie parmi elles une catégorie au caractère stratégique (« matières premières stratégiques », MPS), indispensable pour assurer la transition écologique et numérique et pour développer les applications relatives à la défense et à l'espace.

Jusqu'à présent, l'UE a fait appel, pour ses besoins en matières premières stratégiques, à un nombre restreint de pays. En 2022, ses cinq principaux fournisseurs ont assuré près de la moitié de sa consommation totale et 38 % de la demande totale en MPS. Au rang des principaux fournisseurs figuraient la Russie, les États-Unis, l'Afrique du Sud, le Chili, le Brésil, la Norvège et la Turquie. Le Brésil compte ainsi parmi les principaux approvisionneurs de l'UE, tant en valeur qu'en volume. Il fournit la majeure partie des MPS vendus par le Mercosur à l'UE et constitue le premier fournisseur de MPS de l'UE en termes de volume (2022). Qui plus est, il est susceptible de procurer à l'UE des quantités importantes de MPS qu'elle importe actuellement de Chine et de Russie – tels que le silicium, le manganèse, le cuivre, le nickel, le tungstène et le titane.

L'accord d'association entre l'UE et le Mercosur prévoit un renforcement des normes susceptible de réduire les coûts et les incertitudes associés au commerce, ouvrant la perspective d'un commerce et d'investissements bilatéraux accrus dans le domaine des MPS[41]. Cet accès facilité aux matières premières des pays du Mercosur profiterait surtout aux entreprises européennes opérant dans les secteurs de l'agroalimentaire, de l'ingénierie, de la pharmaceutique, de l'automobile, du textile et de l'habillement[42]. L'accord ouvrirait le marché de l'UE aux produits du Mercosur, tout en limitant les importations de certains produits agricoles tels que le bœuf, l'éthanol, le porc, le miel, le sucre et la volaille par le biais de contingents.

l'accord entre l'UE et le Mercosur pour le Brésil], *GTAP Annual Conference on Global Economic Analysis*, 2022.

41. O. Guinea et V. Sharma, « European Economic Security and Access to Critical Raw Material: Trade, Diversification and the Role of Mercosur », *ECIPE Policy Brief*, n° 9, 2023.

42. « EU und Mercosur erzielen Einigung in Handelsfragen » [L'UE et le Mercosur parviennent à un accord sur les questions commerciales], Commission européenne, 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu.

Selon les données de l'UE, plus de 850 000 emplois européens dépendent des seules exportations vers le Brésil et les entreprises du bloc sud-américain fournissent du travail à plus de 30 000 personnes dans l'UE. Ces chiffres augmenteraient vraisemblablement si l'accord était mis en œuvre. Les consommateurs bénéficieraient d'une offre de produits plus diversifiée et plus abordable[43].

Dès lors, toute discussion sur les chances de succès de l'accord passe évidemment par une évaluation de ses répercussions possibles. À cette fin, l'Institut brésilien de recherche économique appliquée (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea) a eu recours à un modèle d'équilibre afin d'estimer la portée économique de l'accord (chiffres de 2019). L'étude qui en découle tient compte à la fois du calendrier convenu pour les réductions tarifaires et des concessions sous forme de contingents d'exportation[44]. Elle porte principalement sur les effets qu'aurait l'entrée en vigueur de l'accord sur l'économie brésilienne, mais intègre également les répercussions pour l'UE et les autres pays du Mercosur. Elle déploie deux scénarios, avec et sans accord, sur une période allant de 2024 à 2040.

Les estimations sont basées sur un modèle d'équilibre général calculable (MEGC), le Global Trade Analysis Project (GTAP)[45]. Il est fondé sur les valeurs totales des exportations et des importations de marchandises du Brésil en 2023, selon les données officielles du Secrétariat au commerce extérieur du ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur (Secex/MDIC). La simulation indique qu'entre 2024 et 2040, dans le scénario d'une application de l'accord, le Brésil bénéficierait, parmi les pays signataires, de la plus forte croissance relative du produit intérieur brut (PIB) (0,46 %) par rapport au scénario sans accord, nettement devant l'UE (0,06 %) et les autres pays du Mercosur (0,20 %). En termes absolus, la croissance du PIB de l'UE (11,3 milliards de dollars) serait analogue à celle du Brésil (9,3 milliards de dollars). Au cours de la même période, l'UE verrait ses

43. « EU und Mercosur erzielen Einigung in Handelsfragen » [L'UE et le Mercosur concluent un accord commercial], Commission européenne, 2019, disponible sur : https://ec.europa.eu.

44. F. J. da Silva Paiva Ribeiro, A. A. Betarelli Junior et W. Rodrigues Faria, « Avaliação dos Impactos do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia » [Évaluation des répercussions de l'accord de libre-échange entre le Mercosur et l'Union européenne], *Dinte – Diretoria de Estudos Internacionais*, n° 68, décembre 2023.

45. Le modèle du GTAP, développé par le Center for Global Analysis de l'université de Purdue, est un outil reconnu d'évaluation des politiques commerciales. Modèle global intégrant toutes les régions du monde, le GTAP est un système d'équations mathématiques décrivant le comportement des consommateurs, des producteurs et des gouvernements en se fondant sur la théorie économique établie de la maximisation des profits des entreprises et du bien-être des consommateurs. Les paramètres du modèle sont calibrés de manière à intégrer les données macroéconomiques dans les pays analysés, y compris l'activité économique, le commerce international, la structure des coûts, etc. Lire J. Hagemejer *et al.*, « Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement » [Aspects commerciaux de l'accord d'association entre l'UE et le Mercosur], Parlement européen, novembre 2021, p. 14, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

exportations et importations augmenter respectivement de 0,12 % et 0,16 %, le Brésil de 3 % et les autres pays du Mercosur de 0,97 % et 0,92 %.

D'autres études consacrées aux effets potentiels de l'accord sur la croissance[46] ont conclu à des chiffres semblables. Une étude publiée par la London School of Economics and Political Science (LSE) indique ainsi dans son scénario le plus prudent qu'à horizon 2032 le PIB de l'UE devrait augmenter de 10,9 milliards d'euros (0,1 %) et celui du Mercosur de 7,4 milliards d'euros (0,3 %) par rapport à une situation sans accord. Son scénario ambitieux prévoit que le PIB de l'UE devrait augmenter de 15 milliards d'euros (0,1 %) et celui du Mercosur de 11,4 milliards d'euros.

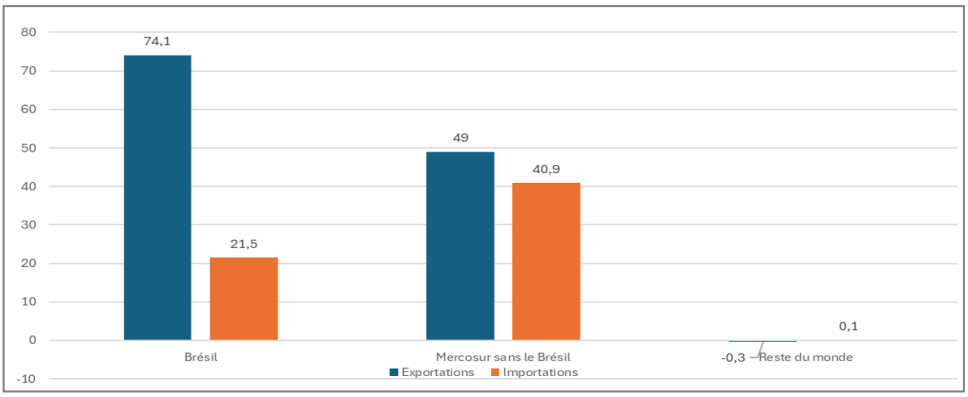
Il n'est pas surprenant que les effets macroéconomiques escomptables par l'UE soient relativement modestes, dans la mesure où le commerce avec les pays du Mercosur ne représente que près de 2,5 % de son commerce international. En règle générale, les gains de PIB à attendre des accords commerciaux restent de toute façon mineurs. Ils dépendent par ailleurs de la densité des échanges commerciaux déjà en place entre les régions concernées. Ainsi, l'accord commercial avec le Japon (APE) devrait entraîner une augmentation du PIB de l'UE d'environ 0,14 %, contre 0,03 % pour l'accord commercial avec le Canada (AECG)[47]. Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) avec les États-Unis devrait générer une croissance comprise entre 0,26 % et 1,3 %, selon que seront ou non supprimées les mesures non tarifaires en sus des mesures tarifaires[48]. Dans ce contexte, l'accord entre l'UE et le Mercosur n'aurait qu'une portée limitée en termes de relance des économies européennes, mais il aurait valeur de message pour les entreprises européennes, dans la mesure où il se traduirait par une ouverture des marchés, un renforcement de la présence européenne sur la scène internationale et une diminution de la pression inflationniste sur les prix à l'importation grâce à l'exploitation des avantages comparatifs de production.

En collaboration avec l'Ipea, nous avons pu mettre à jour les chiffres pour l'UE (actualisation pour 2023) afin d'examiner les évolutions potentielles des exportations et des importations de l'UE. Il en ressort que l'accord ferait considérablement progresser les exportations européennes vers le Brésil (hausse de 74 %, soit de 33,3 milliards USD) et les autres pays

46. *Ibid.*
47. « The Economic Impact of the EU – Japan Economic Partnership Agreement (EPA). An Analysis Prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade » [« Effets économiques de l'accord de partenariat économique UE-Japon (APE). Étude préparée par la direction générale du commerce de la Commission européenne »], Commission européenne, 2018, disponible sur : www.europa.eu.
48. H. Vandenbussche, W. C. Garcia, W. Simons, « The Cost of Non-TTIP: A Global Value Chain Approach » [Le coût du gel du PTCI : une approche globale de la chaîne de valeur], *CEPR Discussion Paper*, n° 12705, février 2018.

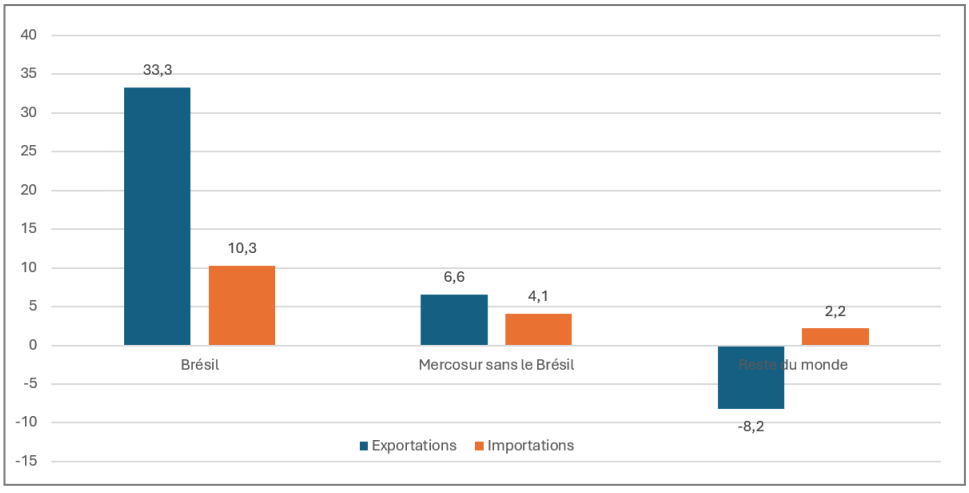
du Mercosur (hausse de 49 %, soit de 6,6 milliards USD) (**Graphique 4** et **Graphique 5**). Les importations en provenance de ces pays connaîtraient eux aussi une nette expansion, respectivement de 21,5 % et de 40,9 %, et l'excédent de la balance commerciale de l'UE augmenterait. En revanche, les exportations de l'UE vers le reste du monde régresseraient de 0,3 % et les importations de 0,1 %. L'interdépendance commerciale des deux blocs économiques se renforcerait donc considérablement. Faisant contrepoids à la Chine, l'UE regagnerait des parts dans les échanges avec les pays du Mercosur.

Graphique 4 : Impact cumulé de l'accord sur les flux d'exportation et d'importation de l'UE avec le Brésil et les autres pays du Mercosur, et avec le reste du monde ; projection jusqu'en 2040 (%)



Source : IPEA

Graphique 5 : Impact cumulé de l'accord sur les flux d'exportation et d'importation de l'UE avec le Brésil et les autres pays du Mercosur, et avec le reste du monde ; projection jusqu'en 2040 (milliards de dollars américains)



Source : IPEA

L'entrée en vigueur de l'accord entraînerait une progression jusqu'en 2040 des importations de l'UE en provenance du Brésil et des autres pays du Mercosur, principalement dans le secteur agricole (depuis le Brésil, de 40,9 % soit 7,4 milliards USD ; depuis les autres pays du Mercosur, de 52 % soit 3,49 milliards USD). Cette croissance des importations agricoles depuis les pays du Mercosur s'accompagnerait d'une baisse des importations agricoles européennes en provenance du reste du monde (baisse de 1,9 %, soit de 3,2 milliards USD). Quant à la hausse des exportations de l'UE vers le Brésil (76 %, soit 32 milliards USD), elle porterait sur certains secteurs manufacturiers tels que les machines et équipements, les véhicules et pièces détachées automobiles, les produits chimiques, les équipements électroniques, les produits pharmaceutiques et les produits métalliques. Elle s'accompagnerait de pertes modérées pour l'industrie brésilienne.

D'après les données de l'Ipea concernant le Brésil, seuls les secteurs de la construction mécanique et des équipements électroniques verraient leur production diminuer de plus de 1 %. En revanche, quatre secteurs industriels enregistreraient une hausse de la production et de l'emploi : les chaussures et articles en cuir, les équipements de transport, les métaux non ferreux et les produits en bois. Ces résultats démentent la thèse selon laquelle un accord avec des économies plus développées porterait sévèrement atteinte à l'industrie brésilienne ; au contraire, il stimulerait la réindustrialisation du Brésil.

Du côté des importations de l'UE, l'accord n'aurait que de faibles retombées négatives sur la production agroalimentaire : la baisse atteindrait 0,63 %, soit 11,5 milliards de dollars. Les secteurs les plus touchés seraient la production de viande (baisse comprise entre 1,4 et 2,4 %) et la production d'huiles et de graisses végétales (2,6 %). Le secteur agricole de l'UE serait certes touché négativement, mais uniquement de manière modérée.

Si les effets sur la production dans l'agriculture et dans d'autres secteurs sont étonnamment limités, c'est parce que la compétitivité de l'UE repose non sur le prix de ses produits, mais avant tout sur leur qualité et leur différenciation. Les réductions tarifaires entraînant principalement des baisses de prix, elles auraient une faible incidence en termes de substitution des produits européens par des produits brésiliens. En tout état de cause, l'accord ne devrait pas sensiblement redéfinir la nature des échanges entre l'UE et le Mercosur, mais plutôt accroître leur volume global, au bénéfice de nombreux acteurs et consommateurs.

Les chiffres absolus des exportations et des importations indiquent que les principaux bénéficiaires de l'accord seraient le secteur industriel européen (38 milliards de dollars) et le secteur agricole du Mercosur (11 milliards de dollars). Parallèlement, le secteur industriel du Mercosur

(3,5 milliards USD) et le secteur agricole de l'UE (2 milliards USD) en tireraient des bénéfices, mais dans une bien moindre mesure. En définitive, tout laisse à présumer une accentuation de la tendance actuelle à la spécialisation commerciale, comme l'ont déjà fait ressortir d'autres études[49].

L'analyse de produits sur commande du Parlement européen et datant de 2021[50] relève également le poids des barrières techniques et des mesures sanitaires dans la régulation des échanges entre l'UE et le Mercosur. Les réglementations de l'UE, plus strictes que celles des pays du Mercosur, brident davantage les importations en provenance du Mercosur que les réglementations de celui-ci ne limitent les importations depuis l'UE. Les producteurs européens parviennent plus facilement à se conformer aux règles du Mercosur que les producteurs du Mercosur aux règles européennes. La coopération réglementaire prévue dans l'accord pourrait faciliter l'adaptation des règles du Mercosur aux normes de l'UE, éliminant les obstacles inutiles au commerce sans pour autant abaisser les normes de l'UE. Au contraire, des études démontrent que les relations commerciales avec l'UE favorisent la diffusion des normes européennes. Ainsi l'Argentine et le Brésil ont-ils adapté leurs réglementations nationales au modèle européen en pratiquant une « législation miroir[51] ».

49. J. Hagemejer *et al.*, « Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement », *op. cit.*
50. *Ibid.*
51. L. F. Pastorino et C. de Almeida, « Review: Impact of Bilateral Trade on the Promotion of Animal Welfare Rules. The Case of Trade Relations Between the European Union and Mercosur », *Animal – The International Journal of Animal Biosciences*, vol. 17, n° 4, août 2023.

Les accords commerciaux, un défi européen

L'Allemagne fait preuve d'une plus grande ouverture au commerce international que la France, ce qui s'explique notamment par des soldes de leur balance commerciale respectifs très divergents. En résulte une vision du commerce extérieur très différente entre ces deux pays, la France se montrant nettement plus opposée à la mondialisation et rétive à la signature d'accords commerciaux que l'Allemagne. Pourtant, les deux pays gagneraient indubitablement à développer leurs exportations de produits industriels tels que les machines, les voitures, les produits pharmaceutiques et les produits de luxe vers le Mercosur. Le développement des marchés d'exportation est incontournable pour le modèle économique allemand mais aussi pour le modèle français, et leur diversification est plus impérative que jamais au vu de la fragmentation et de la politisation de l'économie mondiale. Ce raisonnement s'impose aussi en ce qui concerne les importations. La transition verte de l'UE exige qu'elle se procure, pour son industrie, des matières premières provenant de pays tiers. Les pays d'Amérique du Sud en sont riches, et leur potentiel n'est pas encore épuisé.

En outre, l'UE a perdu du terrain par rapport à la Chine dans les échanges commerciaux avec le Mercosur au cours des dernières années et si le Mercosur n'entretient pratiquement pas de dépendance vis-à-vis de l'UE – excepté pour les minerais de cuivre dont l'UE est un importateur clé –, il n'affiche d'excédent commercial qu'avec la Chine. En effet, la balance commerciale du Mercosur est déficitaire vis-à-vis de ses autres partenaires commerciaux majeurs, l'UE et les États-Unis, et ses principaux produits d'exportation – soja, minerai de fer et viande de bœuf – vont principalement vers la Chine, ce qui résulte en une certaine dépendance. Aussi les pays sud-américains ne sont-ils guère disposés à faire des concessions sur l'accord UE-Mercosur.

En cette période de bouleversement géopolitique émaillée de conflits interétatiques et de guerres, l'accord constituerait un puissant signal politique et économique. Sur le plan géopolitique, l'UE se dégagerait de son marasme pour se positionner comme un partenaire commercial attractif capable de battre en brèche l'influence de la Chine dans ces pays. Sur le plan économique, elle soutiendrait un système d'exportation fragilisé et mettrait en œuvre la diversification qu'elle s'est fixé comme objectif dans ses documents stratégiques visant une réduction des risques et un renforcement de la sécurité économique.

Force est de constater cependant que l'influence de l'Europe, en quelques décennies, s'est réduite à mesure que s'affirmait le poids économique d'autres États. De sorte que l'influence de l'UE sur des dimensions annexes aux traités commerciaux, tels que la protection de l'environnement et les droits de l'homme, s'est estompée. Certes, le marché intérieur de 450 millions de consommateurs potentiels est particulièrement attrayant et confère un certain poids à l'UE, doublé par le fait qu'elle représente 18 % de la valeur mondiale produite et du commerce international (cf. Banque mondiale) et cette attractivité pour des exportateurs tiers lui confère une influence à fixer des normes et des standards afin de les extra-territorialiser. C'est ce qu'on appelle l'« effet Bruxelles ». Si l'UE se repliait progressivement, cet effet s'estomperait[52]. D'autre part, la question de savoir si les accords commerciaux sont le meilleur moyen pour exiger l'application de normes environnementales – ce sur quoi insiste en particulier la France – est régulièrement soulevée. D'autant que ces exigences suscitent de plus en plus critiques, de la part des pays tiers qui les considèrent comme paternalistes et n'ont pas l'intention de se faire dicter le comportement à adopter.

Un échec de l'accord UE-Mercosur affaiblirait davantage l'Europe non seulement sur le plan économique mais également géopolitique. L'UE, avec sa stratégie de réduction des risques, et l'Allemagne, avec sa « Stratégie de sécurité nationale » et sa « Stratégie globale vis-à-vis de la Chine », se sont fixé pour objectif de diversifier davantage leurs partenaires commerciaux. La conclusion d'un accord avec le Mercosur y contribuerait. Faute de signature de tels accords de libre-échange ou d'autres incitations supplémentaires, il est peu probable que le secteur privé se dégage de sa propre initiative de sa dépendance du marché chinois – de nombreuses études attestent du contraire [53, 54, 55]. Le risque est que l'UE ne parvienne pas à inverser cette tendance. D'autre part, elle risquerait de creuser sa perte d'influence politique par rapport à des pays tiers – la diminution de son rayonnement dans les pays du Mercosur en est une illustration.

52. K. Kamin *et al.*, « Instruments of a Strategic Foreign Economic Policy », Study for the German Federal Foreign Office produced by Bruegel, the Kiel Institute for the World Economy and DIW Berlin, 2021, disponible sur: www.bruegel.org.

53. J. Matthes, « De-Risking von China im Licht aktueller Unternehmensumfragen: Nur begrenzte Lichtblicke » [Réduction des dépendances vis-à-vis de la Chine à la lumière de consultations d'acteurs économiques : des perspectives peu encourageantes], *IW-Kurzbericht*, n° 92, 2023.

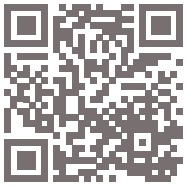
54. J. Matthes, « Importseitiges De-Risking von China im Jahr 2023: Eine Anatomie hoher deutscher Importabhängigkeiten von China » [Réduction des dépendances vis-à-vis des importations depuis la Chine en 2023 : Une anatomie de la forte dépendance allemande aux importations chinoises], *IW-Report*, n° 18, 2024.

55. J. Matthes, « Strategische Autonomie und wirtschaftliche Sicherheit effizient erreichen. Kriterien für wirtschaftspolitische Maßnahmen zum Abbau kritischer Importabhängigkeiten » [Pour une autonomie stratégique et une sécurité économique réussies. Critères pour des mesures de politique économique en vue de réduire les dépendances critiques aux importations], *IW-Policy Paper*, n° 3, 2024.

Les dernières publications du Cerfa

- T. Holzhauser, Ni à gauche ni à droite, mais les deux à la fois ? L'Alliance Sahra Wagenknecht (BSW) au lendemain des élections européennes, *Notes du Cerfa*, n° 178, juillet 2024 (disponible en français et en allemand).
- E. Keller, M. Krpata, J. Süß, Élections européennes 2024. Entre repli nationaliste et ouverture, quel sera le choix des Allemands et des Français dans un contexte polarisé en Europe ?, *Visions franco-allemandes*, n° 36, juin 2024 (disponible en allemand et français)
- M. Krpata, Les ports allemands face à la Chine. Comment concilier ouverture, résilience et sécurité ?, *Études de l'Ifri*, avril 2024 (disponible en français et anglais)
- J. Süß, La diplomatie climatique allemande. La recherche d'un équilibre entre développement durable et sécurité énergétique, *Études de l'Ifri*, mars 2024 (disponible en français et anglais)
- H. Miard-Delacroix, Hommage à Alfred Grosser (1er février 1925-7 février 2024), *Éditoriaux de l'Ifri*, janvier 2024
- Florian Staudt, "Jusqu'ici, tout va bien" ? Analyse croisée des cultures contestataires en France et en Allemagne, *Études de l'Ifri*, janvier 2024 (disponible en allemand et français)
- K. Mensah, B. Rudloff, Épis et alliances. La politique agricole allemande, française et européenne entre sécurité alimentaire et respect de l'environnement, *Visions franco-allemandes*, n° 35, décembre 2023 (disponible en allemand et français)





27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org