

## **BRESIL-UNION EUROPEENNE : PERSPECTIVES D'UN RAPPROCHEMENT COMMERCIAL**

**Marta CASTILHO\***

### **Introduction**

Malgré le poids croissant des pays du Mercosur dans les flux commerciaux du Brésil, l'Union Européenne demeure son principal partenaire commercial. Au cours de ces dernières années, la priorité du Brésil en termes de politique extérieure semble être la consolidation du Marché Commun régional. Néanmoins cette priorité n'exclut pas la conception d'une politique extérieure plus large. Au contraire, aujourd'hui, le Brésil —de concert avec les autres pays du Mercosur— se trouve face à trois options de politique extérieure : renforcement du Mercosur (articulé au rapprochement avec les autres pays latino-américains), la proposition des Etats-Unis pour la formation d'une Zone de Libre Echange continentale et la formation d'une zone de libre échange avec l'UE.

La première option consiste à consolider et approfondir le Mercosur en allant au-delà des accords à caractère commercial. Jusqu'à présent, le processus d'intégration a privilégié la libéralisation du commerce et l'établissement de règles concernant le commerce, laissant de côté la coordination des politiques macro-économiques. Mais les négociations intra-régionales ont été accompagnées de négociations avec d'autres pays latino-américains, comme le Chili et la Bolivie (actuellement, "membres associés" du Mercosur). Le rapprochement avec ces pays fait partie d'une stratégie, affichée à plusieurs reprises par le Brésil, d'approfondissement des relations commerciales à l'intérieur de l'Amérique Latine.

---

\* Docteur en économie de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

La deuxième option correspond à la proposition par les Etats-Unis de formation d'une ZLE continentale, comprenant tous les pays américains sauf Cuba. Cette proposition est inspirée de l'ALENA dont elle reproduit deux aspects inquiétants pour les pays latino-américains et, en particulier, pour le Brésil. D'abord, elle inclut des règles que sont parfois plus rigides que celles contenues dans l'accord du GATT ("GATT-plus") —ce qui exigerait des efforts d'ajustement encore plus grands que ceux déjà demandés par l'accord du GATT. Deuxièmement, le type d'intégration *de style* ALENA ne prévoit pas de mécanismes de compensation pour les économies moins développées, comme le montre l'expérience du Mexique. Mis à part ces deux problèmes, les Etats-Unis sont le deuxième partenaire commercial du Brésil et le profil du commerce bilatéral est relativement dynamique, comme on le verra plus loin. De plus, à long terme cette option n'est pas incompatible avec la "*stratégie latino-américaine*".

Enfin, la troisième option est la réalisation d'une ZLE entre le Mercosur et l'UE. Cet accord, dont les bases ont été déjà posées, prévoit une libéralisation "complète" des échanges de produits industriels et une libéralisation restreinte pour les produits agricoles. Or, ces produits représentent la moitié des exportations brésiliennes vers l'Europe et se heurtent à des nombreuses restrictions dans le cadre de la Politique Agricole Commune. D'autres restrictions existent dans le cadre de l'Accord Multi Fibre et de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, affectant des produits également importants pour le Brésil. A ces restrictions s'ajoutent les relations commerciales privilégiées de l'UE avec des pays tiers, ce qui réduit les bénéfices potentiels de l'accord de ZLE.

Ainsi, l'évaluation de ces "trois" options de politique externe doit prendre en compte les perspectives et les potentiels de chaque stratégie. Dans le texte présent, nous étudierons de façon détaillée le commerce entre Brésil/UE. D'abord, on analysera le profil des échanges entre le Brésil et l'UE, en le comparant avec les échanges avec les autres régions. Ensuite, on considérera les obstacles existants à l'entrée du marché communautaire —au niveau de la Politique Commerciale Commune (PCC) et aussi des barrières commerciales non-tarifaires. A la lumière de ces trois aspects, et aussi des choix des politiques extérieures possibles pour le Brésil, on indiquera les principales perspectives et limites de l'accord UE-Mercosur.

### **Les échanges commerciaux Brésil/UE**

En 1970, 40% des échanges du Brésil étaient réalisés avec les 15 pays membres de l'UE. Actuellement, cette part est réduite à 27% ; la structure des échanges est, aussi, bien différente. Les changements sont dûs, surtout, à des transformations structurelles vécues par l'économie brésilienne pendant cette période. L'avance du processus d'industrialisation a imprimé une nouvelle structure aux flux de commerce, tant en termes de produits (poids croissant des exportations de biens industriels) qu'en termes de distribution géographique (diversification des partenaires commerciaux).

Du côté européen, les changements dans les relations avec le Brésil et les autres pays latino-américains résultent des décisions de politique externe. Au cours des années 50, l'Amérique Latine était le principal partenaire commercial de la CE (6). La complémentarité des structures de production, ainsi que la proximité culturelle des deux continents, faisait de l'Amérique Latine un candidat fort pour établir des relations préférentielles avec l'Europe, en tant que fournisseur de matières premières et, aussi, comme marché pour les produits européens. Mais la CE a opté pour le "partenariat" avec l'Afrique, ce qui, ajouté à l'option pour une stratégie du développement fermé de la part des pays latino-américains, a créé une distance assez grande entre les deux continents. La situation a été aggravée, pendant les années 80, par le rapprochement de l'Europe Occidentale vers les pays de l'Europe de l'Est<sup>1</sup>.

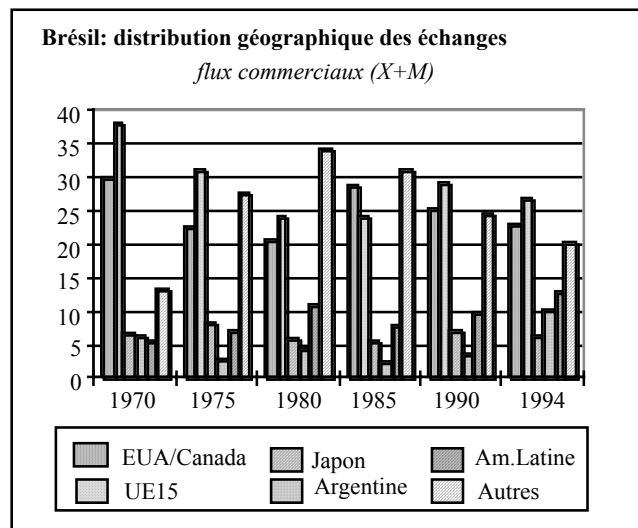
Malgré la tendance de long terme à la diminution des échanges bilatéraux, l'UE demeure le principal partenaire commercial brésilien et le début des années 90 a été marqué par une "reprise" des échanges bilatéraux, due à l'augmentation des importations brésiennes. Les importations en provenance de l'UE ont triplé entre 1990 et 1995 et la part de l'UE dans les importations totales a retrouvé le

---

<sup>1</sup> Même parmi les pays européens, il n'existe pas de consensus sur le type des relations que la Communauté doit établir avec les pays latino-américains. Les pays dont les relations culturelles et économiques sont plus solides — Allemagne et l'Italie, notamment — sont partisans d'un approfondissement des relations commerciales avec l'Amérique Latine, en particulier avec le Brésil. De l'autre côté figure principalement la France, qui, pendant longtemps, voyait dans ce rapprochement une "menace" pour les relations préférentielles avec ses ex-colonies (voir Grilli (1994)). Comme discuté plus loin, l'UE, dans son ensemble, a modifié sa position.

niveau observé à la fin des années 80. Les exportations, par contre, ont présenté une faible croissance entre 1990 et 1995. Pendant la période étudiée, le solde commercial bilatéral a été souvent favorable au Brésil, même si, dernièrement, il a beaucoup diminué grâce à la forte augmentation des importations.

Actuellement, les Etats Unis et le Canada sont le deuxième partenaire, répondant pour environ 23% du commerce total.



A partir du début des années 90, on observe un rapprochement du Brésil et des pays latino-américains —ses partenaires du Mercosur, mais aussi ceux du reste de l'Amérique Latine<sup>1</sup>. Sur ce point, il faut signaler que la destination des produits vers les marchés latino-américains et la réduction simultanée des échanges avec les pays développés cachent, d'une certaine façon, la perte de

<sup>1</sup> La croissance des échanges intra-Mercosur est impressionnante : si aujourd'hui ce commerce correspond à 14% du total, jusqu'à la fin des années 80 il ne dépassait pas 7%. A son tour, le reste de l'AL absorbe actuellement 17% des exportations du Mercosur et fournit 11% des ses importations

compétitivité de ces économies et une incapacité de faire face aux nouveaux concurrents mondiaux —notamment, les PVD de l'Asie.

### **La structure du commerce**

Actuellement, environ 50% des exportations du Brésil vers l'UE sont constitués de produits agro-alimentaires — ce qui représente une réduction de 25% de ces produits par rapport à 1970 (graphe). Ce recul a été compensé par des exportations des biens industrialisés, notamment textiles, bois/papiers et produits chimiques. D'autres catégories ont présenté des avancées considérables —tels que la mécanique et les véhicules— mais leur participation dans les exportations totales demeurent faibles. Par conséquent, les exportations vers l'UE présentent un contenu technologique réduit et les principaux produits d'exportation ne figurent pas parmi les secteurs le plus dynamiques du commerce mondial.

Cependant, cette configuration diffère de celle d'autres pays développés et, évidemment, de celle des PVD (tableau 1). Par rapport aux pays industrialisés, les exportations vers le Japon —qui ne correspondent qu'à 7% du total— sont aussi concentrées dans les biens intensifs en ressources naturelles, avec un faible degré d'élaboration, à la différence des produits sidérurgiques qui correspondent à 40% du total exporté. Par contre, la structure des exportations vers les EU et le Canada est plus diversifiée, les produits industrialisés représentant une part plus importante dans les échanges.

Avec les PVD du Mercosur et du reste de l'Amérique Latine, la configuration des exportations est bien différente. Le poids des exportations des produits industriels est beaucoup plus important —pour l'Amérique Latine, les produits chimiques, mécaniques et les véhicules représentant plus de 40% des exportations totales. Au sein du Mercosur, le poids des biens industriels est aussi très important. Mais dans ce cas, une particularité doit être signalée : le poids important de la catégorie "véhicules" s'explique fortement par l'existence des accords intra-firmes au sein de l'industrie automobile.

Cette différence, selon le niveau de développement des partenaires, n'est pas étonnante dans la mesure où le Brésil présente un niveau de développement "intermédiaire". Pour les pays qui possèdent un niveau de développement intermédiaire, le poids des biens manufacturés, le contenu technologique des

biens industrialisés et le dynamisme du marché sont bien plus marquants dans *les exportations vers les pays en développement* (que celles à destination des pays développés) *ainsi que dans les importations provenant des pays développés* (que dans celles provenant des pays en développement).

Tableau 1 - *Structure des exportations brésiliennes par zone géographique (%)*  
1994

	UE15	EUA et Canada	Japon	Argentine	Amérique Latine (1)	Total
Energétique	0.5	4.3	0.0	2.2	2.9	1.9
Agroaliment.	51.3	18.1	31.2	9.1	9.8	30.1
Textile	6.8	20.0	1.3	4.6	6.6	8.0
Bois papiers	8.4	5.6	5.9	7.1	7.0	7.0
Chimique	6.3	8.0	6.9	17.3	15.9	9.2
Sidérurgique	13.0	11.9	33.4	8.8	10.1	15.9
Non ferreux	3.1	5.6	18.4	1.8	1.3	4.3
Mécanique	4.5	14.4	0.7	18.2	20.8	10.8
Véhicules	3.3	3.8	0.1	23.5	14.4	6.5
Electrique	0.8	2.1	0.1	4.9	5.9	2.2
Electronique	1.2	1.9	0.4	1.8	2.1	1.4
N.D.A.	0.7	4.1	1.6	0.3	2.6	2.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Total US\$ millions</i>	<i>11 661.2</i>	<i>8 850.5</i>	<i>2 804.1</i>	<i>4 135.7</i>	<i>6 466.1</i>	<i>42 824.6</i>

Source : CHELEM.

(1) en excluant l'Argentine

Les importations correspondent tout à fait à cette "logique" : les importations en provenance des pays développés se concentrent dans les secteurs plus intensifs en technologie et plus dynamiques dans le commerce mondial — tels que l'électronique, la mécanique et la chimie (tableau 2).

A la différence des exportations, la structure des importations en provenance de l'UE est restée assez stable depuis 1970. Les principaux biens importés actuellement sont les produits mécaniques (28,7%), chimiques (22,3%) et les véhicules (18,3%), les biens électroniques répondant pour, tout de même, 9% des

importations totales. Les deux secteurs ayant présenté des changements importants sont la sidérurgie, dont la réduction est directement liée au développement de l'industrie locale, et les véhicules, dont l'augmentation est un phénomène récent résultant de la libéralisation des échanges adoptée par les pays latino-américains.

Tableau 2 - Structure des importations brésiliennes par zone géographique (%)  
1994

	UE15	EUA et Canada	Japon	Argentine	Amérique Latine (1)	Total
Energétique	0.4	5.7	1.8	17.3	17.6	14.0
Agroaliment.	6.5	8.2	0.4	43.3	29.3	13.6
Textile	2.1	1.3	1.3	4.9	5.8	3.2
Bois papiers	83.4	7.0	3.4	1.2	3.5	3.7
Chimique	22.3	22.5	9.6	7.7	16.2	17.5
Sidérurgique	1.6	0.3	1.1	0.2	0.6	0.7
Non ferreux	1.0	1.4	0.8	0.5	15.9	2.8
Mécanique	28.7	20.0	22.2	5.4	2.4	16.2
Véhicules	18.3	5.4	21.7	17.7	3.4	10.8
Electrique	4.9	2.9	9.1	0.8	0.7	3.3
Electronique	9.0	21.8	27.2	0.9	3.6	12.6
N.D.A.	1.4	2.1	1.3	0.0	0.2	1.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total US\$ millions	8 714.1	8 353.2	1 893.6	3 637.8	3 411.7	32 416.4

Source : CHELEM.

(1) en excluant l'Argentine

## L'accès au marché européen

### La pyramide de préférences européennes

L'UE a réalisé des nombreux accords bilatéraux et multilatéraux avec des pays tiers. Ces accords ne sont pas homogènes entre eux, en termes des bénéfices d'accès au marché européen, et ils finissent par constituer, dans leur ensemble, un

réseau hiérarchisé de préférences commerciales dans les relations externes de la CE. Ces accords ont été réalisés non seulement avec les pays liés historiquement aux pays européens, comme c'est le cas des ex-colonies d'Afrique et du Pacifique. Ils ont évolué de façon à englober tous les pays qui entourent l'Europe Occidentale —comme l'Europe du Nord et de l'Est, les pays méditerranéens— et aussi d'autres pays plus éloignés... Ces accords sont synthétisés dans le cadre 1.

Parmi les pays développés, la proximité géographique avec les pays de l'Europe du Nord s'est traduite en relations commerciales très intenses —l'AELE est le premier partenaire externe de l'Europe de 12, responsable pour environ 22% des échanges extra-communautaires en 1994. Ces pays ont signé depuis le début des années 70 des accords de libre échange des biens industriels. En 1992, ces accords ont été élargis, envisageant l'allègement des formalités douanières, l'harmonisation des normes techniques, l'ouverture des marchés publics, ainsi que la libre circulation des services et de personnes, en créant l'Espace Economique Européen.

En ce qui concerne les PVD, l'UE a eu, pour des raisons historiques, dès sa création, une politique externe à l'égard de ces pays, même si actuellement celle-ci ne se limite plus aux ex-colonies. La politique commerciale européenne à l'égard des PVD distingue les accords préférentiels conclus avec certains groupes de pays —ACP, pays méditerranéens, Europe de l'Est— du "système de préférences généralisées" (SGP) appliqué à tous les autres pays en voie de développement. Il faut souligner que, malgré les concessions commerciales faites aux PVD, leur part dans le commerce communautaire demeure assez faible.

Les accords les plus importants sont ceux signés avec les pays ACP, les pays méditerranéens et les pays de l'Europe de l'Est. Pour les autres PVD, la politique commerciale commune prévoit le "système des préférences généralisées" (SGP). Ce schéma a été proposé par la CE au GATT au début des années 70, afin d'inciter le développement industriel dans les PVD. Les SGP consistaient à accorder, de la part des pays industrialisés, un traitement tarifaire préférentiel pour les importations de produits manufacturés en provenance des PVD. Le système est assez complexe et est passé par plusieurs changements au cours de ses 25 années d'existence, comme, par exemple, l'extension des concessions à quelques produits agricoles bruts ou transformés.

Tableau 3 - UE : synthèse des accords et des restrictions commerciales

	Produits agricoles		Produits industriels		Projet et type d'accords
	Préférences /accords	Observations	Préférences /accords	Observations	
EEE	Libre accès pour certains produits		Libre circulation des marchandises		Espace économique Européen
ACP	Libre accès, sauf pour les produits PAC (préf. moins favorables)	* Subventions et accords de prix pour quelques produits	Libre accès des marchandises		
Pays méditerranéens	Préférences, sauf pour les produits PAC	* Restrictions pour des produits sélectionnés (PAC)	Libre accès des marchandises	* Limitations pour les produits sidérurgiques (CECA) et textiles (AMF) *Existence des RQ	Accords bilatéraux commerciaux et de coopération
Europe de l'Est	SGP	* Préférences pour des produits sélectionnés	Libre accès pour une vaste gamme des produits	* Limitations pour les produits sidérurgiques (CECA) et textiles (AMF) *Existence des RQ	Projet de ZLE
Pays Andins	SGP PMA	* Possibilités de sauvegardes pour les produits PAC	SGP - PMA		
Mercosur	SGP	* Restrictions en fonction de la PAC	SGP	*Limitations pour des produits sidérurgiques (CECA) et textiles (AMF) *Autres BNT	Projet de ZLE
PED Asie et Chine	SGP	* Restrictions en fonction de la PAC	SGP	*Limitations pour des produits sidérurgiques (CECA) et textiles (AMF) *Autres BNT	
CEI	NPF	* Restrictions en fonction de la PAC	NPF	* Limitations pour les prod. sidérurgiques et textiles autres BNT *Accords coopération conditionné par la conduite politique	

Note : RQ = Restrictions quantitatives

Le SGP européen englobe actuellement une gamme très large des produits industriels et une gamme plus étroite des produits agricoles. Les réductions par rapport au tarif NPF sont données en fonction de la “sensibilité” des biens et aussi en fonction du fournisseur. En fait, il existe un mécanisme de “gradation des tarifs” en termes de secteurs/pays : si les pays exportateurs atteignent un certain plafond, ils sont exclus du système pour le produit concerné<sup>1</sup>. Pour cette évaluation, l’UE prend aussi en compte le degré de développement des pays exportateurs et, à partir de 1998, les pays peuvent être exclus entièrement du système<sup>2</sup>.

L’accès a été facilité pour les Pays Moins Avancés (PMA), en élargissant les bénéfices octroyés dans cette catégorie aux pays soumis à de graves crises politiques ou encore aux problèmes liés au trafic de drogues —c’est le SGP PMA.

Ainsi, dans la pyramide des préférences européennes, les PVD de l’Amérique Latine et de l’Asie n’occupent pas une place très favorable. D’une part, ils sont bénéficiaires du SGP, en faisant souvent face aux limitations imposées aux grands exportateurs. D’autre part, les exportations des produits agricoles, textiles et sidérurgiques sont sujets aux accords spécifiques à ces produits.

#### **Les accords avec le Brésil**

L’importance des pays latino-américains dans la pyramide des préférences européennes est bien illustrée par les types d’accord signés au cours des dernières décennies : c’était des accords bilatéraux de “coopération”, avec une signification

---

<sup>1</sup> Le Brésil a été exclu pour quelques produits sidérurgiques.

<sup>2</sup> Dès le départ, le SGP a été défini comme un ensemble de règles et d’exceptions parfois difficile à appliquer : les combinaisons entre les restrictions quantitatives et les préférences tarifaires, ainsi que le *modus operandi* sélectif du système, ont beaucoup restreint les bénéfices perçus. La difficulté pour bénéficier du système est encore aggravée par le fait que les autres pays industrialisés ont chacun leur propre SGP. De plus, les négociations multilatérales dans le cadre du GATT ont progressivement réduit les préférences offertes par les SGP.

économique très restreinte (le Brésil a été le seul pays à signer les “trois générations” d’accords : la première en 1973, la deuxième en 1979 et la troisième en 1992)<sup>1</sup>.

Récemment, la Communauté a changé sa stratégie envers l’Amérique Latine en élargissant les domaines couverts par les accords —dorénavant ils sont aussi de caractère commercial— et en privilégiant les accords avec les groupes régionaux. C’est ainsi que des accords divers ont été signés dès le début des années 90 avec l’ALADI (coopération technique et financière), le MCCA, le Pacte Andin et, enfin, le Mercosur.

Ce dernier consiste en un projet d’intégration économique avec les quatre pays du Cône Sud —l’Argentine, le Brésil, l’Uruguay et le Paraguay. En décembre 1994, a été signée à Bruxelles une “déclaration conjointe solennelle” entre les Etats membres de l’UE et ceux du Mercosul selon laquelle les parties explicitent leur objectif : parvenir à une association inter-régionale. Dans un document de la Commission<sup>2</sup>, il est dit que les principaux axes de cette association pourraient être “l’établissement progressif d’une zone de libre échange dans le domaine industriel et des services, ainsi qu’une *libéralisation réciproque et progressive des échanges agricoles, en tenant compte de la sensibilité de certains produits*”. Le traitement différent donné aux produits agricoles montre bien les difficultés existant dans ce domaine.

Le projet prévoit une étape intermédiaire pendant laquelle la libéralisation des échanges sera préparée et d’autres aspects seront développés —coopération commerciale (harmonisation des normes, par exemple), technique, industrielle et financière et assistance technique à la mise en place du marché intérieur. Le projet prévoyait l’engagement des négociations pour 1998.

Le rapprochement des pays du Mercosur avec l’UE est justifié non seulement par le poids de cette dernière dans le commerce extérieur de ces pays

---

<sup>1</sup> Des accords de “dialogue politique” divers ont également été signés avec les pays latino-américains au cours des années 80.

<sup>2</sup> Commission des Communautés Européennes (1994).

(les pays européens sont le premier partenaire commercial du Mercosur), mais aussi par l'expérience de l'Europe en termes d'intégration économique. Ainsi, dès le début des années 90, de nombreuses consultations et échanges d'information ont eu lieu entre ces deux groupes de pays.

Du côté de l'UE, l'intérêt récent présente un fort composant économique. La croissance du commerce intra-régional et la récente reprise de la croissance dans les économies brésilienne et argentine suggèrent que ces pays peuvent contribuer à la relancée de l'économie européenne. Certes, la perspective de la création d'une zone de libre échange continentale (*l'Aire de Libre Echange des Amériques*, évoquée par les Etats Unis) a incité l'Europe à chercher la consolidation de sa présence dans la région.

#### **Les conflits commerciaux: les BNT et les politiques sectorielles**

Malgré le rapprochement récent entre les deux régions et l'intérêt démontré par l'UE dans Mercosur, des conflits commerciaux persistent et se manifestent surtout par des barrières non tarifaires (BNT).

Selon l'inventaire de la CNUCED sur les BNT<sup>2</sup>, depuis 1978 une partie importante, même si elle décroissante, des exportations brésiennes vers l'Europe est soumise à ce type de barrières. En 1994, cette partie représentait 14,5% du total exporté. Les BNT présentent aussi un profil sectoriel bien marqué

---

<sup>1</sup> Certains auteurs ont soutenu que, étant données les difficultés économiques des pays européens, le moteur de la croissance se trouvera, au moins à court terme, dans la demande externe. Voir Santa Gadea (1995).

<sup>2</sup> Trade Related Analysis and Information System —TRAINS (1995), CNUCED, Genève. Il faut souligner que les tentatives de quantification des BNT tendent toujours à les sous-estimer en fonction, premièrement, de la nature même de ces barrières (elles ne sont pas toujours facilement identifiables) et, deuxièmement, les données sont souvent fournies par les pays qui les imposent. Ainsi, ces inventaires ne contiennent pas des mesures qui pourraient, a priori, constituer une barrière au commerce (certification concernant l'environnement, par exemple) ou des mesures qui ne sont pas considérées par les pays qui les imposent comme une entrave au commerce (l'UE, par exemple, ne considère pas les mesures de surveillance comme une barrière commerciale).

: les produits les plus affectés sont ceux qui possèdent un degré “intermédiaire” d’élaboration —ce sont surtout les biens dits semi-manufacturés<sup>1</sup>.

En effet, les BNT imposées par la UE aux exportations brésiliennes concernent avant tout les biens classés dans la PCC comme “sensibles” et qui, par conséquent, reçoivent un traitement particulier en termes de régime d’importation. Les BNT imposées à ces produits en 1994 correspondaient à 85% de la totalité des barrières imposées par l’Europe au Brésil (cf. tableau 4).

En effet, l’analyse des données de la CNUCED sur les BNT montre qu’une grande partie des barrières imposées par l’UE au Brésil date de la période entre 1979 et 1985, et que la majorité n’a pas de date limite fixée. Une nouvelle vague de mesures est observée en 1992/93 en fonction du changements introduits dans la PAC.

En général, la CE utilise beaucoup les mécanismes des prix et de contrôle/surveillance —ces mesures sont normalement non-discriminatoires en termes de pays. En ce qui concerne les mesures envisageant un groupe des pays dont le Brésil fait partie, les mesures antidumping, les arrangements de limitation volontaire des exportations (AVE) et les accords AMF sont très présents. Concernant seulement le Brésil, les plus fréquents sont les AVE et les mesures antidumping.

Les BNT imposées par l’UE aux exportations brésiliennes sont concentrées dans les produits agricoles et alimentaires. De toutes les exportations de ces produits, 17% font l’objet de BNT. Les barrières sont plus fortes dans le cas d’exportations de produits alimentaires que pour les produits agricoles. Parmi ces derniers, par contre, quelques uns sont fortement affectés (comme la viande et les légumes) et, en tout cas, étant donné le poids de ces produits dans les exportations totales vers la CE, ces restrictions demeurent assez importantes pour l’ensemble (même si le poids isolé n’est pas trop fort).

---

<sup>1</sup> Si on reprend la classification par intensité des facteurs, les plus affectés sont les biens intensifs en travail et en ressources naturelles. Les BNT sont très faibles pour les matières premières.

Tableau 4 - *BNT imposé par l'UE sur les exportations brésiliennes de produits sensibles (1994)*

GROUPES DE PRODUITS	SH	Xi BNT/Xi	Xi/X	XI BNT/X	XI BNT/X BNT
Produits agricole et alimentaires	01/23	16,59	44,55	7,39	50,98
dont : prod. agricoles	01/14	19,10	20,64	3,94	27,20
prod. alimentaires	16/22	29,06	8,17	2,37	16,37
résidus alimentaires ; aliments pour le bétail	23	6,80	15,37	1,05	7,21
viande	02	99,54	3,05	3,04	20,95
légumes	07	76,40	0,03	0,02	0,16
fruits	08	43,89	1,22	0,53	3,68
huiles d'origine animale ou végétale	15	7,93	0,37	0,03	0,20
Produits chimiques	28/38	1,92	2,60	0,05	0,35
Métaux et leurs industries	72/83	23,83	6,52	1,55	10,72
dont : sidérurgie	72	53,84	2,89	1,55	10,72
Chaussures	64/65	78,76	2,29	1,80	12,44
Textiles et vêtements	50/63	60,74	2,56	1,55	10,71
dont : fibres	50/55	30,13	0,95	0,29	1,97
tissus	56/60	82,14	0,11	0,09	0,64
vêtements	61/63	78,49	1,50	1,17	8,10
sous-total		21,10	58,52	12,35	85,20
Total		14,49	100,00	14,49	100,00

Source : calculs personnels d'après les données de la CNUCED (1995)

L'agriculture reçoit un traitement spécial de la part des autorités de la Communauté et la concurrence des pays tiers est difficilement tolérée sur les marchés locaux. La protection au secteur agricole au sein de la Communauté résulte de l'option de certains pays membres, comme la France, d'assurer le revenu du secteur. Pour le Brésil, la PAC pose des problèmes divers. La protection des producteurs communautaires conduit à l'adoption des mesures restrictives à l'importation des produits de zone tempérée —et à ses substituts<sup>1</sup>— et des produits de l'industrie agro-alimentaire. L'ensemble des mesures de protection à l'importation réunit des restrictions quantitatives, des mesures tarifaires, celles qui combinent ces deux types de mesures, des calendriers d'importation et, encore, des mesures phyto-sanitaires. Celles-ci assurent l'approvisionnement du marché intérieur par les producteurs de la Communauté en éliminant la concurrence des producteurs tiers. A part la perte du marché commun, les producteurs étrangers font également face à des pertes sur des marchés tiers dues aux exportations des excédents communautaires. Or, la PAC a réussi à augmenter la production intérieure en créant parfois des excédents qui sont exportés à des prix subventionnés.

Pour les produits tropicaux, qui ne figurent pas parmi les produits bénéficiant directement de la PAC, le Brésil est confronté à la concurrence des pays ACP et des pays méditerranéens. Pour ceux-ci, l'accès est facilité et il existe même des schémas spécifiques pour certains produits. C'est le cas du protocole du sucre et des systèmes de stabilisation des prix d'exportation pour certains produits agricoles.

Or, l'accès au marché européen des produits agricoles est rendu difficile par la PAC elle-même —lorsqu'il s'agit de produits en concurrence avec ceux des agriculteurs locaux— ou du fait des relations préférentielles avec les pays ACP ou ceux du bassin méditerranéen —dans le cas des produits tropicaux. Pour l'Amérique Latine et pour le Brésil, ce fait est très important en raison de l'importance des exportations des produits d'origine agricole vers l'UE.

Les produits sidérurgiques sont, eux aussi, affectés : 24% des exportations brésiliennes sont soumises aux BNT. A nouveau, cette proportion est très élevée

---

<sup>1</sup> C'est le cas du soja et de ses dérivés utilisés comme aliment pour le bétail, qui sont des substituts des céréales.

pour les exportations d'un groupe spécifique des produits : 54% des exportations de fer et d'acier.

Ces produits sont également sujets à des accords spécifiques, cette fois dans le cadre des accords avec la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). La nature des problèmes de compétitivité et de concurrence dans le secteur sidérurgique est bien particulière. Les transformations technologiques ont réduit considérablement la demande pour les produits sidérurgiques, en conduisant à une situation de superproduction dans les marchés mondiaux. Dans ce contexte, la percée des NPI a contribué à aggraver la situation. Ainsi, l'ensemble des mesures de protection et des subventions adopté par l'UE envisage la résolution des problèmes d'excédents de production dans la région, en modérant les importations en provenance de pays tiers et en donnant de subventions aux exportations.

Pour les chaussures, une partie considérable des exportations est touchée par les BNT : 78,8%. Ces produits représentent 2,3% des exportations totales. Un traitement différencié leur est également accordé, même si ce secteur ne fait pas l'objet d'un accord spécifique. Les problèmes de compétitivité et de concurrence de la part des PED ont également touché des producteurs traditionnels comme l'Italie.

Finalement, en raison surtout de l'accord Multifibres (AMF), 60,7% des exportations de produits textiles et vêtements se trouvent soumis à des BNT. Pour les produits que ne figurent pas dans l'AMF, il y a quand même des restrictions non-tarifaires— plafonds individuels ou quotas d'exportations sans taxes. Les plus affectés sont les tissus et les vêtements, tandis que l'incidence est plus faible pour les fibres.

Dans les secteurs du textile et des vêtements, la perte de compétitivité des pays développés, y compris l'Europe occidentale, résulte directement de l'amélioration de celle des PVD. Ces pays bénéficient d'avantages spontanés dans ces secteurs, dus au faible coût de la main d'oeuvre. La réaction protectionniste des pays développés se manifeste par l'AMF. Dans le cas de l'UE, le maintien des niveaux élevés de protection a également pour objectif de renforcer son échelle de préférences, en accordant des privilèges aux pays du Maghreb.

Parmi les groupes des produits les plus affectés par les BNT, seuls les produits alimentaires et les produits sidérurgiques présentent un poids significatif dans les exportations totales du Brésil pour la CE. Mais, pour les autres produits, il est difficile de savoir si le volume des exportations est déjà réduit à cause des mesures protectionnistes, vu qu'une grande partie des barrières existent depuis le début des années 80.

### Conclusion

Jusqu'à présent, le projet d'une Zone de Libre Echange entre le Mercosur et l'UE reste une "bonne lettre d'intentions". Il prévoit la libéralisation des produits industriels et des *négociations* pour les produits agricoles selon leur "sensibilité". Or la libéralisation est d'autant plus souhaitable pour les produits agricoles qu'ils représentent environ 50% des exportations du Brésil vers l'UE, dont une partie importante est soumise à des restrictions non-tarifaires. Pour les produits industrialisés, une partie non négligeable bénéficie déjà du SGP<sup>1</sup>, malgré ses limites— et les concessions commerciales ne seront pas très importantes. Pour les autres produits, classés comme "sensibles", l'accès au marché européen est régulé par les politiques sectorielles (l'AMF et la CECA) et par la hiérarchie des préférences (en termes de bénéfices octroyés à d'autres groupes de pays). Ainsi, la libéralisation des secteurs textiles et sidérurgie, ainsi que celle des produits agricoles, dépend plutôt de décisions concernant la libéralisation *multilatérale* de ces produits et les priorités de la politique extérieure européenne que de la libéralisation vis-à-vis du Mercosur.

Pour les importations, il reste à définir les concessions tarifaires de la part du Mercosur. Etant donné le poids de ce dernier dans les négociations bilatérales, les concessions faites par les pays du Mercosur doivent être plus importantes que celles de l'UE, au moins pour certains secteurs. Les éventuels coûts d'ajustement imposés à ces secteurs seraient toutefois minorés en fonction du temps de mise en oeuvre de l'accord et, aussi, par des aides financières disponibles.

---

<sup>1</sup> les produits industriels concernés par le projet font déjà face à des tarifs réduits à l'entrée du marché communautaire. Pour ces produits, les réductions tarifaires ne doivent pas trop dépasser celles prévues par le SGP, vue la position du Brésil dans la hiérarchie des préférences européennes.

Ainsi, les *effets immédiats*, en termes de croissance de commerce, doivent se faire sentir plutôt du côté des importations que des exportations du Brésil vers l'UE. Cependant ce projet peut faire apparaître d'autres effets positifs pour les relations bilatérales. Les effets les plus importants se situent dans le domaine de l'investissement direct et de la coopération technique. L'UE est déjà le premier investisseur étranger dans la région et l'intérêt des gouvernements européens pour les économies du Cône Sud renforce les initiatives privées d'investir dans la région. L'augmentation des IDE européens peut, ultérieurement, dynamiser les échanges en augmentant le commerce intra-firme.

En ce que concerne la coopération technique, étant donné le type d'intégration envisagée par les quatre pays du Mercosur, un échange d'expériences se montre enrichissant.

Les perspectives de cet accord doivent toutefois être analysées en prenant en compte les choix de politiques extérieures envisagées par le Brésil.

L'avancement des négociations —et, par conséquent, le *format* définitif de l'accord— sera toutefois conditionné par le choix de politiques et de stratégies externes adoptées par les pays du Mercosur vis-à-vis des pays tiers. D'ores et déjà, le Brésil a affirmé sa priorité pour la construction du Mercosur. Cette option résulte, en grande partie, de la perception de la difficulté du secteur productif national à s'ajuster à la libéralisation entamée au niveau multilatéral et, aussi, au niveau régional. Ainsi, la proposition nord-américaine, envisageant une libéralisation plus globale que celle prévue dans l'accord GATT 94, sans prévoir des mécanismes de compensation, a été reçue avec réserve.

La proposition européenne, par contre, présente moins de "risques" pour le secteur productif brésilien, car les compromis ne vont pas au-delà de ceux signés au GATT, de plus, les délais de négociation et de mise en oeuvre de l'accord sont assez longs. Finalement, le modèle européen d'intégration comprend des mécanismes de compensation, ce qui n'est certainement pas le cas du modèle de l'ALENA.

Dans ce cadre, le Brésil doit poursuivre la consolidation du Mercosur et le rapprochement avec d'autres pays latino-américains. Les négociations avec l'UE semblent, malgré les limites signalées, compatibles avec la stratégie choisie.

### Références bibliographiques

CASTILHO, Marta (1995) : *Les relations commerciales entre le Brésil et l'Union Européenne : les nouvelles formes de protectionnisme par des barrières non-tarifaires*, Mémoire de DEA, Université Paris I, Paris, [et thèse de doctorat, 1999].

CEPAL (1995) : *La Política Comercial de la Unión Europea : entre la Política de Competencia Estratégica Global y la Política Externa de Seguridad*. LC/R. 1524, Santiago, CEPAL.

Commission des Communautés Européennes (1994) : *Pour un renforcement de la politique de l'Union Européenne à l'égard du MERCOSUR*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelles.

ERNST, Christophe (1997) : *L'Union Européenne et le Mercosur : un rapprochement prometteur ?* Thèse de doctorat, Université Paris I, Paris.

GRILLI, Enri R. (1994) : *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press.

HILLCOAT, Guillermo (1997) : «La estrategia de relacionamiento externo del Mercosur», *Texte de Recherche*, IEDES, Paris, n° 34, février.

IRELA (1996) : *La Unión Europea y el Mercosur : hacia una nueva relación económica ?*, Madrid, juin.

MACHADO, João ; VEIGA, Pedro (1997) : «A ALCA e a estrutura negociadora brasileira», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, FUNCEX, Rio de Janeiro, n° 51.

NEME, Jacques ; NEME, Colette (1994) : *Economie de l'Union Européenne*, Paris, Editions Litec.

SANTA GADEA, R. (1994) : «La Unión Europea en transición y sus implicaciones para América Latina», *IRELA, DTN*, Madrid, n° 39.