



SOMMAIRE

Le Mercosur à la croisée des chemins : entre promesses commerciales et risques structurels

- Des liens historiques forts entre l'Europe et l'Amérique du Sud
- Trajectoires économiques des pays du Mercosur et leur influence sur les négociations avec l'Union européenne
- Des Economies en difficultés à la recherche de nouveaux moteurs économiques
- La place de l'agriculture dans les économies du Mercosur : entre levier de croissance et vulnérabilité structurelle
- De la complémentarité à l'asymétrie : les paradoxes de l'accord UE-Mercosur

RÉDACTION



Maelenn ROYANT

maelenn.royant@apca.chambagri.fr

Le Mercosur à la croisée des chemins : entre promesses commerciales et risques structurels

« Une victoire pour l'Europe » — Ursula von der Leyen, Montevideo, 6 décembre 2024

Ce jour-là, la présidente de la Commission européenne annonçait la conclusion des négociations sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur. Présenté comme une opportunité économique majeure, cet accord est salué par une partie des dirigeants européens comme une avancée stratégique, notamment dans un contexte de fragmentation des échanges mondiaux et de montée des politiques protectionnistes. Pourtant, cette perspective n'est pas sans susciter des débats.

Depuis novembre 2024, la perspective de finalisation de l'accord a ravivé les tensions dans le monde agricole. Partout en Europe, des mobilisations ont éclaté, portées par des agriculteurs dénonçant une concurrence déloyale et une remise en cause des normes sanitaires et environnementales de l'Union. Mais au-delà des revendications sectorielles, une crainte plus profonde traverse ces protestations : celle d'être sacrifiée sur l'autel du libre-échange. Le Mercosur cristallise cette inquiétude, devenu pour beaucoup le symbole d'un accord qui menacerait les modèles agricoles européens. Face à cette contestation, la France a réaffirmé son opposition au texte en l'état et cherche désormais à constituer une minorité de blocage pour empêcher sa ratification. Dès lors, une question s'impose : à qui profite réellement cet accord ?

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Ce questionnement, omniprésent dans l'espace médiatique européen, invite à inverser la perspective : qu'en est-il du côté sud-américain ? Que cherchent réellement les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay¹) dans cet accord ? L'accès au marché européen apparaît comme une promesse alléchante, notamment pour leurs exportations agricoles. Mais cette ouverture comporte également des risques : réaffirmation d'une spécialisation dans les matières premières, dépendance accrue aux marchés extérieurs, tensions sociales ou environnementales...

Derrière les discours enthousiastes, les positions des pays du Mercosur s'avèrent contrastées. À travers cette première partie, nous analyserons les intérêts économiques, les espoirs mais aussi les inquiétudes portées par les États membres, en insistant notamment sur le dilemme fondamental auquel ils sont confrontés : entre opportunité d'intégration internationale et risque de reprimarisation de leurs économies. Cette analyse des motivations et vulnérabilités sud-américaines ouvre la voie à une seconde réflexion : celle des désaccords, internes comme externes, qui pourraient compromettre la mise en oeuvre de l'accord. Ces tensions feront l'objet d'une seconde publication.

Des liens historiques forts entre l'Europe et l'Amérique du Sud

L'UE est le deuxième partenaire commercial du Mercosur, derrière la Chine

Les liens entre l'Union européenne et le Mercosur s'inscrivent dans une histoire longue et complexe, où se mêlent commerce, migrations et influences mutuelles. Dès l'époque coloniale, l'Amérique latine a été un fournisseur essentiel de matières premières pour l'Europe, selon un modèle extractiviste qui, comme l'a montré Eduardo Galeano dans *Les Veines ouvertes de l'Amérique latine* (1971), a façonné des économies dépendantes des marchés européens et nord-américains². Cette relation s'est poursuivie sous d'autres formes aux XIXe et XXe siècles, notamment par l'arrivée massive d'immigrants européens qui ont profondément marqué la culture et l'économie des pays latinos américains³. Sur le plan économique, l'Union européenne reste aujourd'hui un acteur incontournable. Elle est le deuxième partenaire commercial du Mercosur, après la Chine et devant les États-Unis. L'UE représentait 17 % du commerce total du Mercosur en 2023⁴. Les échanges de biens entre les deux blocs ont doublé en vingt ans (Graphique 1), traduisant un approfondissement des relations. Dès 1995, l'accord-cadre de coopération a renforcé ces relations institutionnelles, amorçant les négociations pour un accord de libre-échange, bien que celles-ci aient été marquées par des tensions (Frise chronologique). Cet accord prévoit notamment la suppression des droits de douane pour 91 % des produits échangés. Ainsi, l'accord UE-Mercosur prolonge une dynamique historique d'échanges structurés par des rapports de force, des complémentarités économiques et des intérêts parfois divergents.

¹La Bolivie a intégré le Mercosur en 2024 mais n'est pas partie prenante de l'accord avec l'Union Européenne.

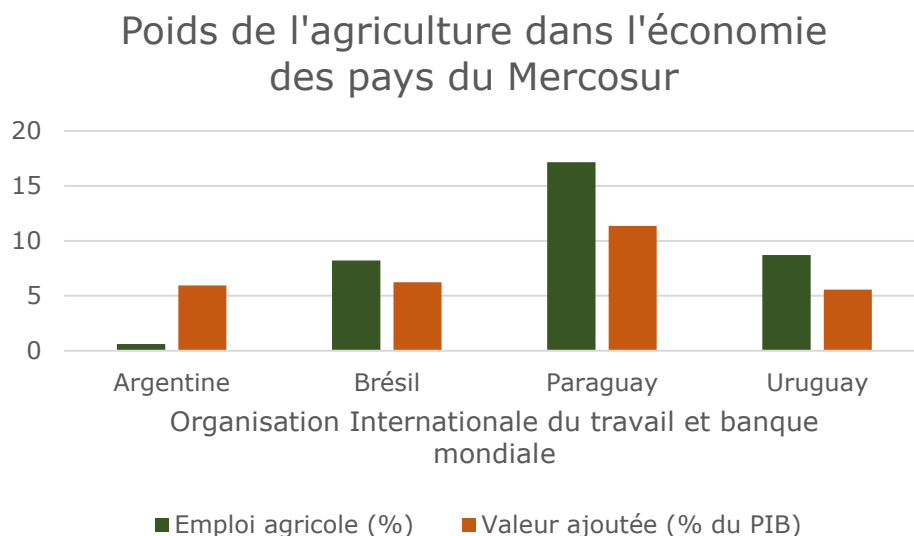
²Eduardo Galeano. *Les Veines ouvertes de l'Amérique latine*. Édition Plon 1971.

³Luis Bértola et José Antonio Ocampo. *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford University Press, 2012.

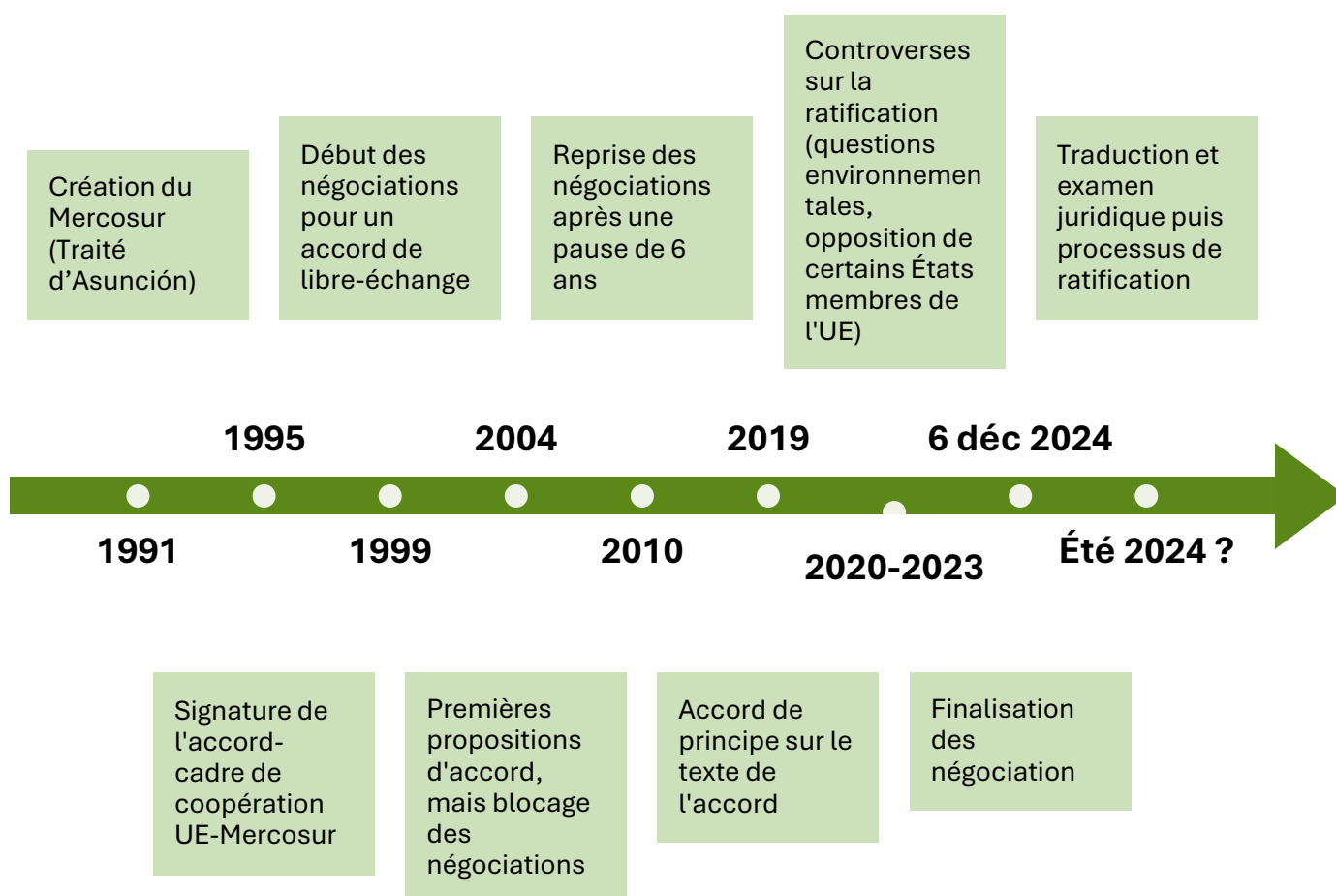
⁴Commission Européenne. *EU trade relations with Mercosur. Facts, figures and latest developments*. Connexion le 4 avril 2025. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_en

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Graphique 1 : Les échanges entre l'UE et les pays du Mercosur ont augmenté de 93 % en 20 ans



Les grandes étapes de l'accord UE-Mercosur : plus de 20 ans de négociations



►► AU FIL DE L'OLIVE : TENDANCES ACTUELLES ET PERSPECTIVES D'UN SECTEUR EN CONSTANTE ÉVOLUTION (SUITE)

Trajectoires économiques des pays du Mercosur et leur influence sur les négociations avec l'Union européenne

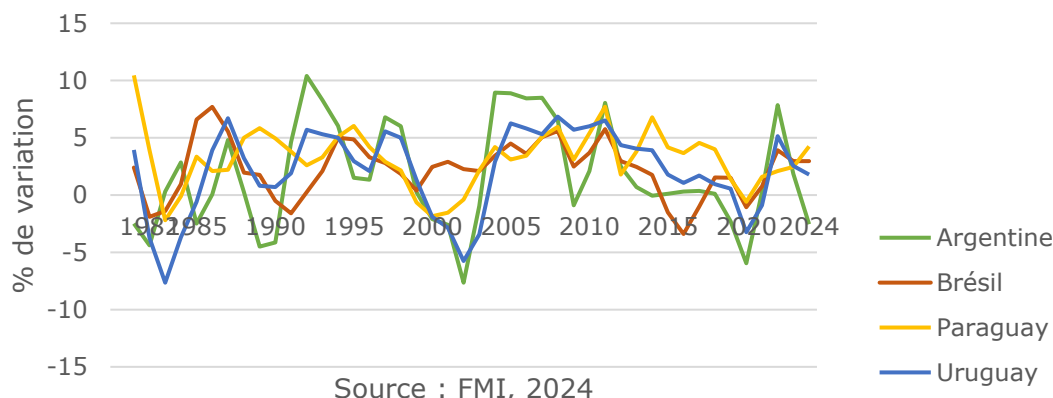
L'histoire économique du Mercosur oscille entre ouverture libérale et repli protectionniste, selon les contextes nationaux et internationaux. À partir des années 1930, les pays du Mercosur cherchent à rompre avec leur dépendance aux exportations de matières premières en adoptant une stratégie d'industrialisation par substitution aux importations, appuyée sur une forte intervention de l'État. Ce modèle montre ses limites dès la fin des années 1960, et la crise des années 1980, marquée par la dette et l'hyperinflation, précipite un tournant libéral dans les années 1990, sous l'influence du FMI. Privatisations, ouverture commerciale et réduction de l'intervention publique s'imposent dans l'ensemble de la région⁵.

C'est dans ce contexte que naît le Mercosur (1991), pensé comme un instrument d'intégration régionale et d'ouverture vers les marchés mondiaux. Le lancement des négociations avec l'UE en 1999 s'inscrit dans cette dynamique. Toutefois, l'élan s'essouffle dans les années 2000. Le boom des exportations vers la Chine renforce la dépendance au modèle extractiviste et relègue l'Europe au second plan de leurs échanges. Des divergences internes, notamment le protectionnisme argentin face à un Brésil plus libéral, freinent l'approfondissement du Mercosur et les négociations avec l'UE. Un nouveau tournant s'amorce en 2017 avec l'arrivée au pouvoir de gouvernements libéraux en Argentine (Mauricio Macri) et au Brésil (Michel Temer), relançant les discussions avec Bruxelles. Mais cette phase est de courte durée. En 2019, l'élection d'Alberto Fernández en Argentine marque un retour au protectionnisme, tandis que la gestion environnementale de Bolsonaro au Brésil suscite des réticences en Europe. Ces facteurs ralentissent la dynamique d'accord.

Depuis 2022-2023, l'élection du Président Lula, au Brésil, et de Javier Milei en Argentine semble rouvrir une fenêtre d'opportunité. Pourtant, les va-et-vient idéologiques montrent que l'accord UE-Mercosur reste tributaire des conjonctures politiques. Vingt-cinq ans après leur lancement, les négociations reflètent les tensions entre ambitions libérales et résistances protectionnistes au sein du Mercosur, complexifiant toujours la conclusion de l'accord.

Graphique 2 : Les PIB des pays du Mercosur connaissent une grande volatilité

Taux de croissance du PIB de l'Argentine, du Brésil, de l'Uruguay et du Paraguay depuis 1982 (moyenne mobile sur 2 ans)



Lecture : Au début du XXI^e siècle, l'Amérique latine traverse une période de croissance plus soutenue (2003-2012) par rapport à la décennie précédente. Cependant, à partir de 2015, la croissance économique commence à ralentir, phénomène ensuite exacerbé par la pandémie de COVID-19. Malgré ces difficultés, un redressement s'amorce en 2020, soutenu par la reprise progressive des exportations agricoles et les mesures de relance économique.

⁵Pierre Salama. *Amérique latine, des années 1950 à aujourd'hui, mutations, essor et nouvelles dépendances*. P 23 à 44, 2016, <https://shs.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2016-4-page-23?lang=fr>

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Tableau 1 : La croissance des pays latino-américains est plus lente et saccadée que celle des pays asiatiques

Nombre d'année dont la croissance du PIB est négative

Lecture : Le tableau comparatif sur la fréquence des années de récession entre 1983 et 2024 met en évidence la forte volatilité économique des pays du Mercosur, particulièrement en Argentine et en Uruguay. Malgré une amélioration relative après 2004, ces économies restent plus instables que celles de pays asiatiques comme la Corée du Sud, le Vietnam ou la Thaïlande, où la croissance s'est révélée nettement plus régulière.

Pays	1983-2003	Pourcentage d'années en récession sur la période 1	2004-2024	Pourcentage d'années en récession sur la période 2
Argentine	9	45%	7	35%
Brésil	3	15%	3	15%
Paraguay	4	20%	2	10%
Uruguay	7	35%	1	5%
Corée	1	5%	1	5%
Thaïlande	1	5%	1	5%
Vietnam	2	10%	1	5%

Sources : FMI, 2024

Des Economies en difficultés à la recherche de nouveaux moteurs économiques

Les pays du Mercosur présentent des profils contrastés mais ils sont tous confrontés à des difficultés économiques récurrentes. L'Argentine traverse une crise systémique, marquée par une inflation record de 290 % en avril 2024 et une dette élevée (Tableau 2), bien qu'un léger reflux soit observé depuis début 2025 sous l'effet des réformes de Javier Milei. Le Brésil, première économie du bloc, affiche un PIB élevé mais souffre de fortes inégalités sociales. Le Paraguay, stable sur le plan macroéconomique, reste vulnérable en raison de son faible niveau de vie. L'Uruguay, plus homogène, combine revenu élevé, faible pauvreté et inégalités modérées, bien qu'il pèse peu économiquement face à l'Argentine et au Brésil. Les petites économies du bloc demeurent fortement influencées par la conjoncture des deux géants régionaux, comme en témoigne la corrélation entre les PIB (Graphique 2).

Face à ces difficultés persistantes, les pays du Mercosur envisagent l'accord de libre-échange avec l'Union européenne comme un levier stratégique pour revitaliser et renforcer leurs économies. À l'occasion de la fin des négociations le 6 décembre 2024, le président brésilien Luiz Inácio Lula da Silva a souligné que cet accord permettait de « sécuriser de nouveaux marchés pour nos exportations et de renforcer les flux d'investissement ». Ce point de vue est partagé par le président argentin Javier Milei, qui a insisté sur l'importance de ne pas « laisser passer les opportunités commerciales » qu'offre cet accord, en référence aux décennies précédentes où l'Argentine était moins intégrée aux flux commerciaux mondiaux. Ces déclarations reflètent l'optimisme des dirigeants du Mercosur quant au potentiel de l'accord pour stimuler la croissance économique⁶.

⁶Investing.com. EU-Mercosur Leaders React to Free Trade Deal . 6 décembre 2024.
<https://www.investing.com/news/economy-news/eu-merc-sur-leaders-react-to-free-trade-deal-3759555>.

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Une augmentation significative des échanges mais une croissance du PIB à la marge

Une étude de l'Institut brésilien de recherche économique appliquée (Ipea), fondée sur un modèle d'équilibre général calculable (GTAP), a évalué les impacts économiques potentiels de l'accord UE-Mercosur⁷. Cette modélisation, qui intègre les calendriers de libéralisation tarifaire et les contingents négociés en 2019, compare deux scénarios (avec et sans accord) sur la période 2024-2040⁸. Elle montre que le Brésil serait le principal bénéficiaire en termes de croissance relative du PIB parmi les signataires, avec une augmentation estimée à 0,46 %, contre 0,20 % pour les autres pays du Mercosur et 0,06 % pour l'UE (graphique 3).

Sur le plan commercial, les exportations et importations augmenteraient significativement : +3 % pour le Brésil, environ +1 % pour les autres pays du Mercosur. L'accord renforcerait l'interdépendance commerciale entre les deux blocs, avec des exportations du Mercosur vers l'Union européenne en hausse de 21,5 % depuis le Brésil et de 41 % depuis les autres pays du Mercosur. Les importations depuis l'Union européenne progresseraient également, de 74 % et 49 % respectivement.

Ces projections commerciales s'accompagnent d'enjeux en matière d'investissements directs étrangers (IDE), qui constituent un autre pilier central de la relation économique entre les deux blocs. L'Union européenne est le premier investisseur étranger du Mercosur, avec un stock d'IDE estimé à 340 milliards d'euros en 2021⁹. L'accord de libre-échange devrait renforcer encore cette dynamique, en facilitant les investissements européens dans des domaines stratégiques tels que l'industrie manufacturière, les services financiers, les télécommunications ou les ressources naturelles. À ce sujet, le président paraguayen Santiago Peña a salué l'accord comme étant « une occasion unique pour le Paraguay d'attirer des investissements, de renforcer sa compétitivité et de se projeter plus fortement dans le monde », soulignant ainsi les attentes élevées des pays du Mercosur en matière de retombées économiques.

Tableau 2 : comparatif des indicateurs économiques et sociaux

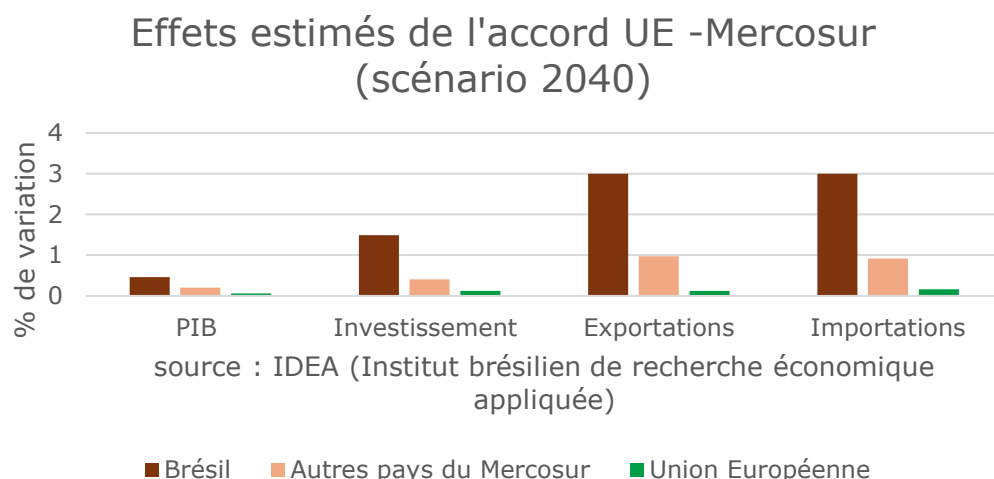
Pays	PIB (milliards USD courant) (2023)	PIB par habitant (USD courant) (2023)	Dette publique (% du PIB) (2024)	Taux de chômage (%) (dec 2024)	Inflation, prix à la consommation (% annuel) (2024-2025)	Taux de pauvreté (% sous 6,85\$/jour)	Indice de Gini (2022)
Argentine	646,08	14 187,5	91,5	6,4	220	10,91	40,7
Brésil	2 173,67	10 294,9	86,7	6,2	4,4	23,46	52,0
Paraguay	42,96	6 276,4	41,9	4,6	4,0	19,0	45,1
Uruguay	77,24	22 797,8	64,7	7,4	4,9	6,43	40,6

Sources : banque mondiale (PIB, PIB par habitant, taux de pauvreté et indice de Gini), Tresor Economie.gouv (dette publique), Organisation internationale du travail (taux de chômage), Trading Economics (taux d'inflation entre février 2024 et février 2025)

⁷Le modèle GTAP élaboré par le Center for Global Analysis de l'université de Purdue est un outil d'évaluation des politiques commerciales. Le modèle est un système d'équations mathématiques décrivant le comportement des consommateurs, des producteurs et des gouvernements selon une théorie économique établie basée sur les principes de la maximisation du profit de l'entreprise et de la maximisation du bien-être du consommateur. La documentation du modèle se trouve dans Corong et al. *The Standard GTAP Model, Version 7*. Juin 2017.
⁸Paiva Ribeiro, F. J. da Silva, A. A. Betarelli Junior, et W. Rodrigues Faria. *Avaliação dos Impactos do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia*. Dinte – Diretoria de Estudos Internacionais, n° 68, décembre 2023.
⁹European Commission. *Factsheet: EU-Mercosur Partnership Agreement*. Connexion 10 avril 2025.

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Graphique 3 : le Brésil apparaît comme le principal bénéficiaire de l'accord UE-Mercosur



La place de l'agriculture dans les économies du Mercosur : entre levier de croissance et vulnérabilité structurelle

L'agriculture occupe une place stratégique dans les économies des pays du Mercosur, tant sur le plan intérieur qu'international. Ces pays ont progressivement consolidé leur insertion dans la division internationale du travail grâce à l'essor des cultures de rente (soja, maïs, canne à sucre et blé) et à la compétitivité de leur élevage, en particulier bovin. Le soja, qui occupe à lui seul près de 50 % des surfaces cultivées dans la région (FAO stat), incarne cette spécialisation. Ce secteur, représente une part significative de la valeur ajoutée nationale (entre 5,5% et 11,3% selon les pays) et demeure un employeur majeur dans certaines régions rurales (graphique 4). La balance commerciale des pays du Mercosur est excédentaire grâce au secteur agricole dont le solde ne fait qu'augmenter depuis 20 ans, atteignant plus de 150 milliards USD. Il tire le solde vers le haut, compensant les déficits des secteurs secondaire et tertiaire (graphique 7).

91 % des droits de douanes supprimés

Dans ce contexte, l'accord de libre-échange avec l'Union européenne constitue une opportunité majeure pour les pays du Mercosur pour consolider leur position de puissances agricoles en renforçant leurs débouchés sur l'un des marchés les plus solvables et exigeants du monde. L'accord prévoit la libéralisation de 82 % des importations agricoles européennes. Pour les produits sensibles en Europe, le compromis repose sur l'ouverture de contingents tarifaires, c'est-à-dire des volumes d'importations définis bénéficiant de droits de douane réduits ou nuls, au-delà desquels le tarif normal s'applique. Ces contingents sont calibrés sur des produits dans lesquels les pays du Mercosur disposent d'un net avantage comparatif (tableau 3). Selon l'Ipea (institut brésilien de recherche économique appliquée), l'entrée en vigueur de l'accord pourrait entraîner une augmentation de 41 % des exportations agricoles du Brésil vers l'Union européenne (soit 7,4 milliards USD), et une hausse de 52 % des exportations agricoles en provenance des autres pays du Mercosur (3,49 milliards USD) d'ici 2040¹⁰. En outre, la perspective d'un accès élargi et stable au marché européen encouragerait les producteurs sud-américains à optimiser leurs chaînes de production, investir dans l'innovation et la logistique, et à réduire leurs coûts via des économies d'échelle. Tout laisse donc à penser que les contingents pourraient être saturés, voire dépassés. Mais derrière ces promesses économiques se cache un modèle de développement qui soulève de nombreuses critiques.

¹⁰Paiva Ribeiro, F. J. da Silva, A. A. Betarelli Junior, et W. Rodrigues Faria. « Avaliação dos Impactos do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia ». Dinte – Diretoria de Estudos Internacionais, n° 68, décembre 2023.

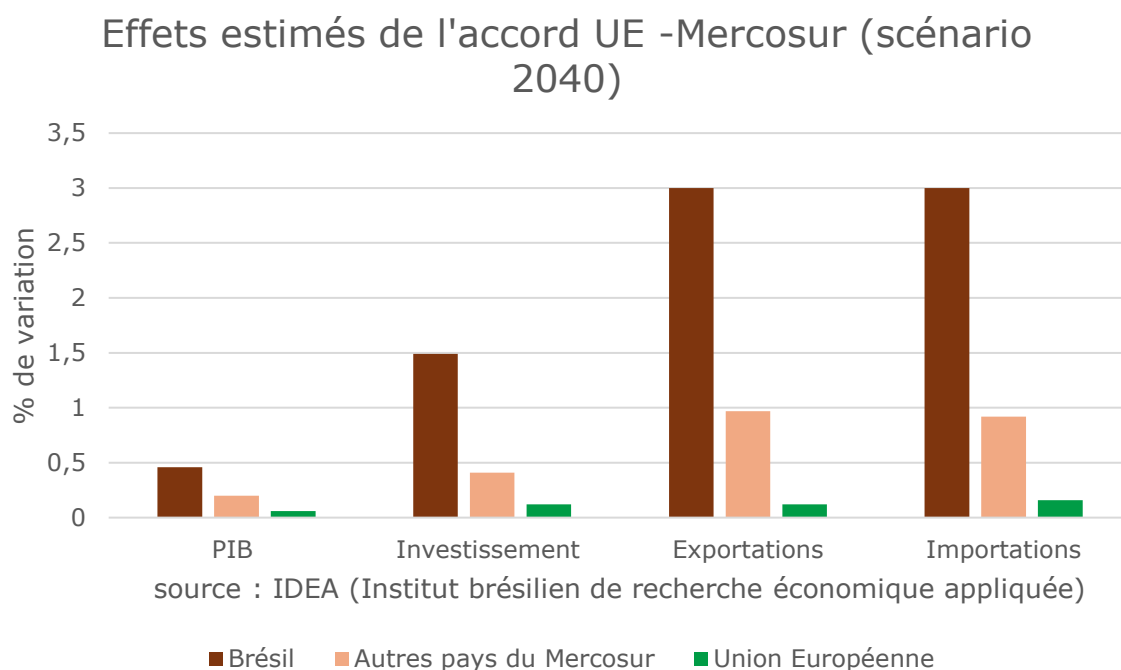
► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Le soja et la viande bovine représentent la moitié des exportations agricoles du bloc

En effet, cette spécialisation, aussi profitable soit-elle à court terme, constitue une source de vulnérabilité structurelle. Ces économies sont exposées aux chocs climatiques, à la volatilité des prix mondiaux et aux exigences croissantes des marchés internationaux, notamment européens. Les bénéfices de ce modèle ne sont d'ailleurs pas équitablement répartis : une part importante de la valeur ajoutée est captée par un petit nombre de firmes transnationales et de grands groupes agroalimentaires locaux (JBS, BRF, Marfrig), qui contrôlent les étapes de la transformation et de l'exportation. Selon le concept de *captured upgrading*, même lorsque les pays cherchent à transformer davantage localement, cette montée en gamme ne leur permet pas de s'émanciper, car les normes, les technologies et les marchés restent dominés par des acteurs extérieurs¹¹. Sur le plan politique, ce modèle repose sur des rapports de force bien établis. Au Brésil, la puissante *bancada ruralista*, un lobby parlementaire représentant les intérêts de l'agrobusiness, joue un rôle central dans l'élaboration des politiques agricoles, environnementales et commerciales. Des groupes similaires existent dans les autres pays du Mercosur, contribuant à orienter les négociations internationales dans le sens des grandes exploitations exportatrices. Dans ce contexte, l'accord commercial UE-Mercosur apparaît largement poussé par ces acteurs dominants, qui y voient l'opportunité de consolider leur position. Pour autant, cet accord risque de renforcer les dépendances existantes, sans répondre aux enjeux de durabilité, d'équité ou de souveraineté agricole pour l'ensemble de la population.

Si cet accord semble renforcer la vocation agricole du Mercosur, il soulève également des inquiétudes quant à l'accentuation d'un processus de reprimarisation économique, déjà à l'oeuvre depuis plusieurs décennies.

Graphique 4 : L'agriculture occupe une place plus ou moins importante dans l'économie des pays du Mercosur

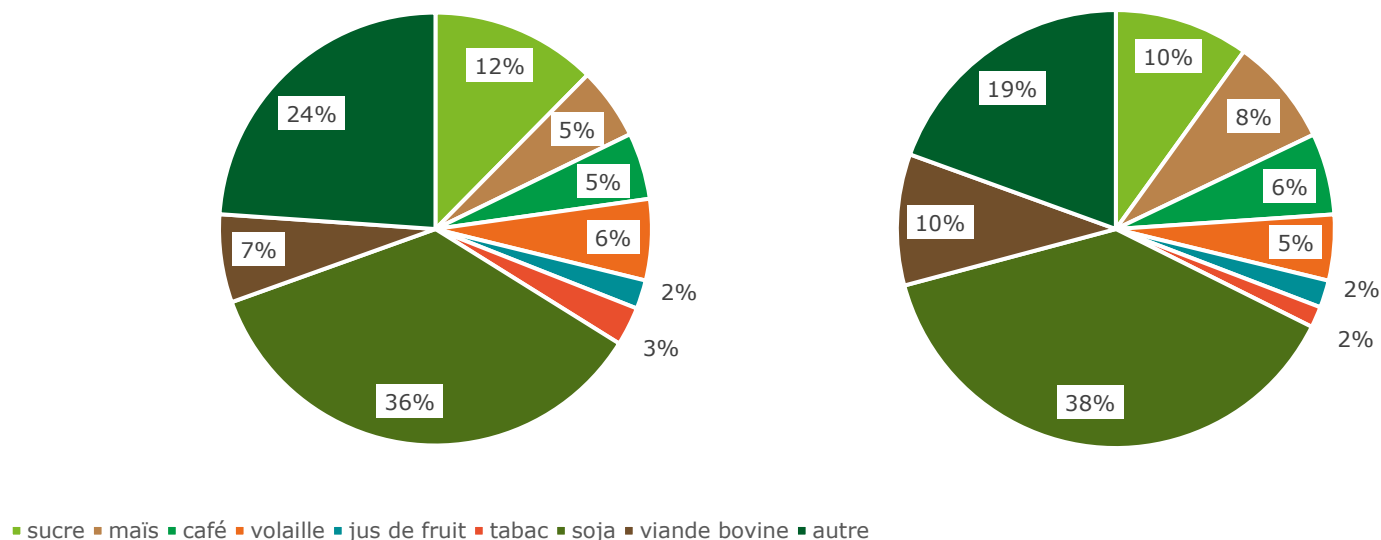


¹¹Stefano Ponte, and Peter Gibbon. Trading Down: Africa, Value Chains, and the Global Economy. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

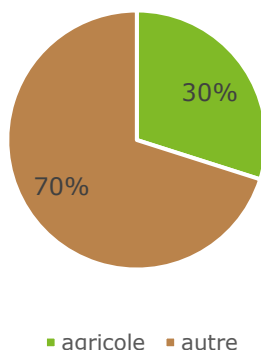
►► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Graphique 5 : Les produits agricoles représentent près d'un tiers des exportations du Mercosur. Parmi eux, le sucre, le soja et la viande bovine occupent plus de la moitié de la valeur totale

Répartition des exportations de produits agricoles du Mercosur en 2010 (à gauche) et 2024 (à droite)

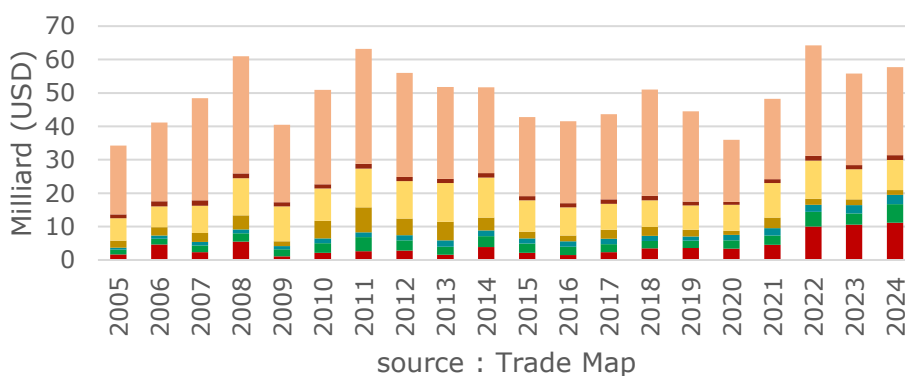


Part des produits agricoles dans les exportations de bien du Mercosur en 2024



Graphique 6 : Les exportations du Mercosur vers l'Europe sont dominées par un petit nombre de matières premières

Exportations (en valeur) du Mercosur vers l'UE

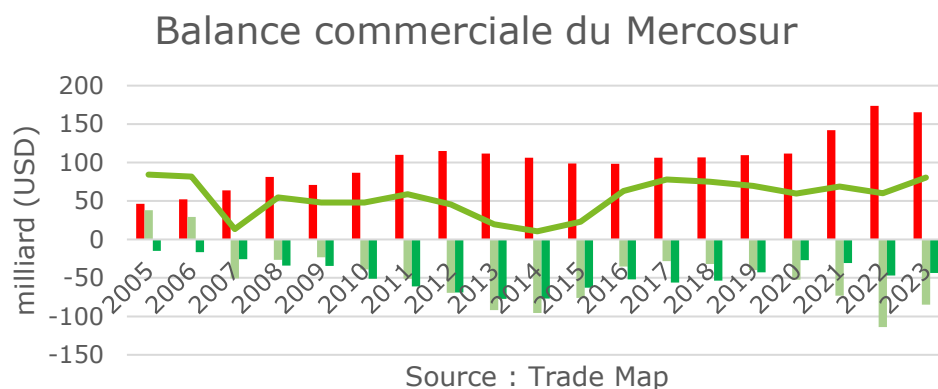


■ Pétrole ■ Café ■ Cuivre ■ Fer ■ Soja ■ Viande bovine ■ Autres

Lecture : les exportations agricoles, largement dominées par le soja (15% des exportations totales en valeur) suivi de la viande bovine, constituent une source cruciale de devises et confèrent au Mercosur un avantage comparatif notable dans les négociations commerciales.

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Graphique 7 : La balance commerciale du Mercosur est positive grâce au solde agricole



■ Solde agricole ■ Solde produits manufacturés
■ Solde des services — Solde total

Tableau 3 : Une ouverture partielle du marché agroalimentaire européen

Produit	Contingent
Viande de volaille	Nouveau contingent de 180 000 tec (tonne équivalent carcasse) à droit nul
	Nouveau contingent de 25 000 t à 83€/t.
Viande porcine	Nouveau contingent de 1500t à droit nul réservé au Paraguay (résultant des négociations de 2024).
Bœuf	Nouveau contingent de 99 000 tec à 7,5%. Suppression du droit de douane à l'intérieur du contingent Hilton réservé au Mercosur
Sucre	Suppression du droit de douane à l'intérieur du contingent OMC de 180 000 t réservé au Brésil et ouverture d'un nouveau contingent tarifaire à droit nul de 10 000 t réservé au Paraguay
Ethanol	Nouveaux contingents de 450 000 t à droit nul et de 200 000 tonnes à un droit égal au tiers du droit NPF
Riz	Nouveau contingent de 60 000 tonnes à droit nul
Miel	Nouveau contingent de 45 000 tonnes à droit nul
Mais doux	Nouveau contingent de 1000 tonnes à droit nul

Source : Commission Européenne. *Appendix on tariff elimination schedule for the EU. 2022*

Un nouveau contingent de 99 000 tec de viande bovine

De la complémentarité à l'asymétrie : les paradoxes de l'accord UE-Mercosur

Reprimarisation : La "reprimarisation" désigne le retour à une économie s'appuyant sur les ressources agricoles et minières au détriment du développement industriel. Paul Cooney a fortement contribué à étudier cette dynamique en Amérique latine, notamment à travers l'article *Reprimarization : Implications for the Environment and Development in Latin America : The Cases of Argentina and Brazil* publié en 2016¹².

L'analyse des échanges commerciaux entre l'Union européenne (UE) et le Mercosur met en évidence une forte asymétrie, tant en termes de volume que de structure des exportations. Si les échanges bilatéraux ont connu une augmentation constante depuis le début des années 2000, le solde commercial du Mercosur enregistre un déficit à partir de 2012, en raison d'une croissance plus rapide des importations de biens manufacturés européens que des exportations de matières premières vers l'UE. (Graphique 9)

¹²P. Cooney. *Reprimarization: Implications for the Environment and Development in Latin America: The Cases of Argentina and Brazil*. *Review of Radical Political Economics*, 48(4), 553-561. 2016.
<https://www.academia.edu/67122998/Reprimarization?auto=download>

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Cette asymétrie est aussi perceptible dans la nature des échanges : l'UE exporte principalement des produits manufacturés à haute valeur ajoutée, tandis que les pays du Mercosur, à quelques exceptions près, restent spécialisés dans les denrées alimentaires et les matières premières (graphique 10). Ils présentent également une forte dépendance aux importations de produits industriels, en particulier dans les secteurs de la machinerie, des véhicules ou de la chimie. La mise en œuvre de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur, souvent résumé par la formule "viande contre voitures", pourrait renforcer cette dynamique de reprimarisation des économies du Mercosur, en consolidant leur rôle de fournisseurs de matières premières et d'importateurs de biens industriels. 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. D'après l'analyse des réactions sectorielles présentée dans le rapport *Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement*, commandé par la Direction générale des politiques extérieures du Parlement européen (2021), la libéralisation des échanges devrait accentuer les dynamiques de spécialisation déjà à l'œuvre dans les relations commerciales entre l'UE-27 et les pays du Mercosur¹³. Plus précisément, les secteurs agroalimentaires sont appelés à se renforcer au sein du Mercosur, tandis que les secteurs industriels devraient enregistrer une hausse de la production dans l'Union européenne.

Un recul de certaines productions industrielles du Mercosur est attendu

À l'inverse, une contraction de la production des secteurs agricoles est anticipée en Europe, de même qu'un recul de la production manufacturière dans les pays du Mercosur. La doctrine de la CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), formulée dès les années 1950 par Raúl Prebisch, permet de théoriser ce déséquilibre structurel¹⁴. Selon la thèse de Prebisch-Singer, les pays exportateurs de matières premières (la « périphérie ») sont structurellement désavantagés face aux pays industrialisés (le « centre »), car les prix des produits primaires tendent à décroître relativement à ceux des produits manufacturés. Il en résulte une perte de pouvoir d'achat à long terme pour les pays en développement. Cette logique semble se vérifier dans les relations commerciales entre l'UE et le Mercosur, et constitue un risque de spécialisation renforcé par l'accord de libre-échange¹⁵.

Selon la Confédération nationale de l'industrie (CNI) et l'Ipea, l'accord UE-Mercosur pourrait favoriser la réindustrialisation en stimulant certains secteurs traditionnels comme les chaussures, le cuir, les métaux non ferreux ou le bois¹⁶¹⁷. Seules deux filières (construction mécanique et électronique) enregistreraient un recul de plus de 1 %, tandis que l'industrie manufacturière dans son ensemble gagnerait environ 500 millions de dollars. Cependant, ces gains restent concentrés sur des secteurs à faible valeur ajoutée. De même, le ministère brésilien des Relations extérieures soutient que l'accord devrait favoriser l'intégration dans les chaînes de valeur européennes et soutenir la montée en gamme de l'industrie¹⁸. Cette lecture très optimiste masque les inquiétudes persistantes liées à la désindustrialisation, entamée dès la fin des années 1980, que le texte n'évoque pas. Le chapitre sur la propriété intellectuelle (article X.59) prévoit des « activités de coopération » dans les domaines de la R&D, du renforcement des capacités et de la promotion de technologies vertes, ainsi que des actions ciblées pour les PME. Ces dispositifs pourraient, en théorie, encourager le transfert technologique, mais leur caractère non contraignant et leur dépendance à des initiatives bilatérales limitent leur portée réelle¹⁹.

¹³Jan Hagemeyer, Tobias Stoll, Bettina Rudloff, Kristina Mensah, et al. *Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement*. Novembre 2021. Un tableau des variations de production attendues par secteur se trouve en page 18.

¹⁴Adriana Calcagno. Raúl Prebisch: une théorie du développement ancrée dans l'expérience de l'Amérique latine. *Economies et finances*, 2015.

¹⁵Si cette grille d'analyse éclaire encore certaines dynamiques commerciales, notamment entre l'UE et le Mercosur, elle mérite d'être nuancée dans le cas de pays comme le Brésil, dont le poids économique, industriel et agricole s'est largement affirmé depuis.

¹⁶Equipe Comex do Brasil. 9 perguntas (e respostas) da indústria sobre o Acordo Mercosul – União Europeia. 29 novembre 2023. <https://comexdobrasil.com/9-perguntas-e-respostas-da-industria-sobre-o-acordo-mercossul-uniao-europeia/>

¹⁷Paiva Ribeiro, F. J. da Silva, A. A. Betarelli Junior, et W. Rodrigues Faria. « Avaliação dos Impactos do Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Europeia ». *DinTE – Diretoria de Estudos Internacionais*, n° 68, décembre 2023.

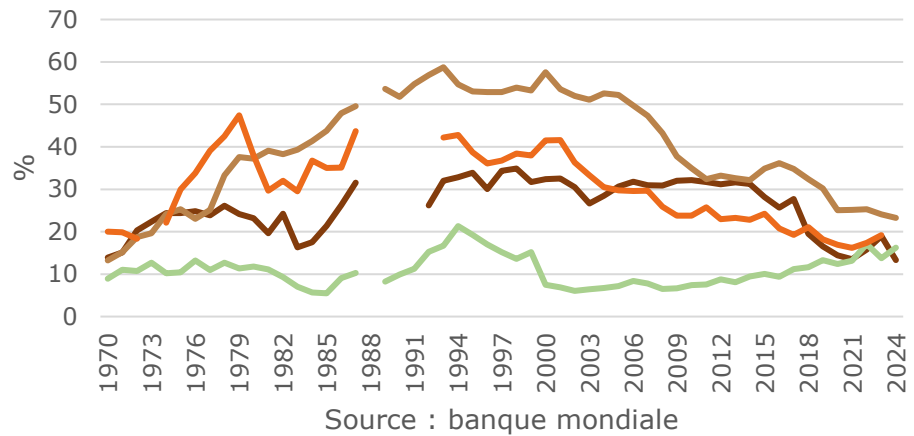
¹⁸Ministère des relations extérieures du Brésil. *Factsheet Mercosur-European Union Partnership Agreement*. 6 décembre 2024.

¹⁹Commission européenne. Texte de l'accord, Chapitre X Government procurement. Dernière modification le 10 décembre 2024, circbac.

► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Graphique 8 : La part des produits manufacturés dans les exportations chute depuis le début du siècle

Exportations de biens manufacturés (% des exportations, en valeur)

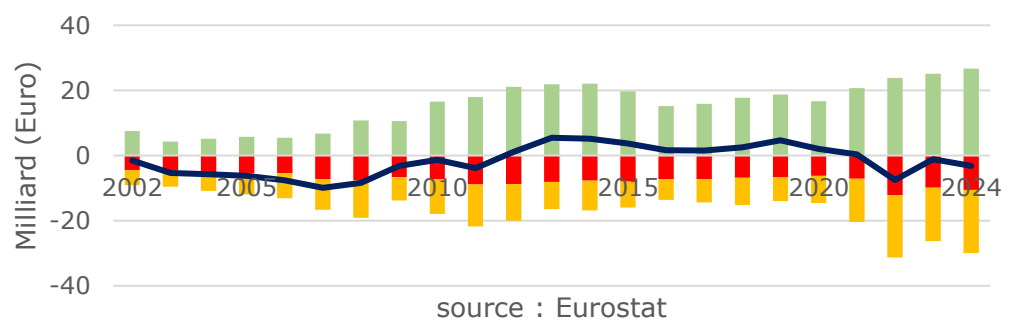


La part des produits manufacturés brésiliens dans les exportations a été divisée par deux en 20 ans

Les pays du Mercosur ont connu une industrialisation fondée sur la substitution des importations entre 1930 et 1980, suivie d'un recul industriel dans les années 1990 avec l'ouverture économique, au profit d'une spécialisation dans les matières premières, à des degrés variables selon les pays.

Graphique 9 : Les pays du Mercosur importent des produits manufacturés depuis l'UE et exportent des matières premières

Solde des échanges de biens entre l'UE et l'Uruguay

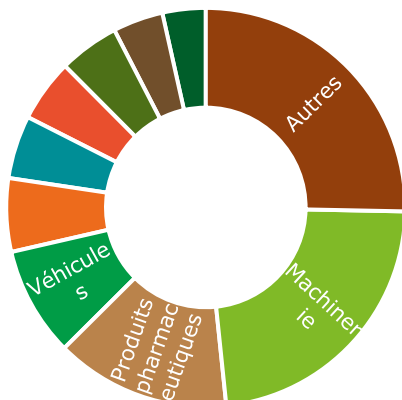


■ Denrées alimentaires ■ Autres matières premières
■ Produits manufacturés — Solde total

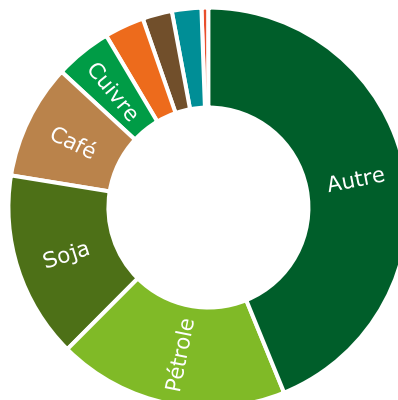
► LE MERCOSUR À LA CROISÉE DES CHEMINS : ENTRE PROMESSES COMMERCIALES ET RISQUES STRUCTURELS (SUITE)

Graphique 10 : Les échanges entre le Mercosur et l'Union européenne sont très spécialisés

Principales importations du Mercosur depuis l'Union Européenne



Principales exportations du Mercosur vers l'Union Européenne



Source : TradeMap, 2023

À l'issue de cette analyse, une évidence s'impose : l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur n'est ni un simple outil économique, ni un aboutissement. Il est un révélateur. Révélateur des failles structurelles d'un modèle de développement encore largement fondé sur l'exportation de matières premières. Révélateur des limites d'une insertion dans le commerce international qui, sans stratégie industrielle forte, risque de renforcer la dépendance et d'amplifier la désindustrialisation. Révélateur enfin des contradictions d'un partenariat asymétrique, où les gains immédiats pour certains secteurs peuvent masquer des fragilités économiques durables. Et en retour, ces déséquilibres alimentent des inquiétudes bien réelles du côté des agriculteurs européens, confrontés à une concurrence comme déloyale.

Pour les pays du Mercosur, cet accord symbolise un choix stratégique : consolider leur place dans les chaînes de valeur agricole mondiales ou tenter de se libérer d'une trajectoire historique de spécialisation. Loin d'être mutuellement exclusives, ces deux options pourraient être conciliées si elles s'accompagnent d'investissements massifs dans l'innovation, l'éducation, la transformation locale et la montée en gamme. Mais cela suppose une volonté politique forte et une redistribution équitable des gains du commerce - autant d'éléments encore incertains.

L'histoire du développement en Amérique latine a souvent oscillé entre espoir et désillusion. L'accord avec l'Union européenne offre une nouvelle opportunité, mais il ne garantit rien. Il pourrait tout autant consolider des dépendances anciennes qu'ouvrir la voie à un développement plus endogène, plus inclusif et plus durable.