



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Étude d'Impact sur la Durabilité à l'Appui des Négociations de l'Accord d'Association entre l'Union Européenne et le Mercosur

Synthèse • Décembre 2020



Auteurs: Max Mendez-Parra (ODI), Elitsa Garnizova (LSE), Daniela Baeza Breinbauer (LSE), Stefania Lovo (University of Reading), Jean-Baptiste Velut (Université Paris III - Sorbonne Nouvelle), Badri Narayanan (Infinite Sum Modelling), Matthias Bauer (LSE), Philipp Lamprecht (LSE), Ken Shadlen (LSE), Valeria Arza (CENIT-Argentina), Martin Obaya (CENIT-Argentina), Linda Calabrese (ODI), Karishma Banga (ODI), Neil Balchin (ODI)

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

© European Union (*), 2020

ISBN: 978-92-76-26965-6

DOI: 10.2781/087684

Catalogue number: NG-03-20-818-FR-N

Ce rapport est commandé par l'intermédiaire de LSE Consulting qui a été créé par la London School of Economics and Political Science pour permettre et faciliter l'application de son expertise académique et de ses ressources intellectuelles.

LSE Enterprise Ltd, qui opère sous le nom de LSE Consulting, est une filiale en propriété exclusive de la London School of Economics and Political Science. La marque déposée LSE est utilisé sous licence de la London School of Economics and Political Science.

LES Consulting

LSE Enterprise Ltd

London School of Economics and Political Science

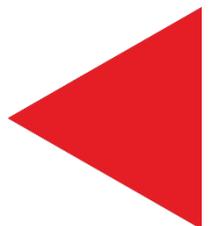
Houghton Street

London (Londres), WC2A 2AE

(T) +44 (0)20 7106 1198

(E) consulting@lse.ac.uk

(W) lse.ac.uk/consultancy



Résumé

Les relations commerciales entre l'UE et le Mercosur sont essentielles pour les deux blocs, étant donné que l'UE est le deuxième partenaire commercial du Mercosur et que le Mercosur est le onzième partenaire commercial de l'UE. Un accord-cadre interrégional de coopération mis en place en 1999 constitue actuellement la base des relations commerciales UE-Mercosur. Suite à des négociations continues depuis l'an 2000, l'UE et le Mercosur sont parvenus en juin 2019 à un accord politique en vue d'un Accord d'Association comprenant une composante commerciale.

Cette Étude d'Impact sur la Durabilité (SIA) offre un examen de l'impact économique, social, humain et environnemental potentiel de la composante commerciale d'un accord d'association entre l'UE et le Mercosur, en particulier pour le cas de l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Cette analyse pose les bases de la conception de mesures d'accompagnement et d'atténuation, dont un certain nombre sont proposées tout au long de l'étude.

Le rapport fait usage de la version dynamique du modèle GTAP, connu sous le nom de Gdyn, pour étudier les impacts de deux scénarios, l'un conservateur et l'autre plus ambitieux, en ce qui concerne l'issue des négociations en termes de réductions tarifaires et non-tarifaires par les deux parties. Pour le Mercosur, le scénario conservateur suppose l'élimination des droits de douane sur 90 % des produits industriels et 80 % sur les produits agricoles. Dans le scénario ambitieux, le Mercosur élimine les droits de douane sur 100% des produits. L'UE élimine les droits de douane sur tous les produits industriels dans les deux scénarios, applique des réductions tarifaires partielles de 15 % dans le scénario conservateur et de 30 % dans le scénario ambitieux sur le riz, le sucre, le ruminant ainsi que d'autres secteurs de la viande. Pour les céréales et le secteur laitier, des réductions de 15 % sont appliquées dans le scénario conservateur et des réductions de 100 % sont appliquées dans le scénario ambitieux.

Les méthodes quantitatives sont ensuite réunies avec des approches qualitatives pour traiter des impacts sociaux, environnementaux et des droits de l'homme de l'accord de libre-échange ainsi que des impacts économiques spécifiques sur dix secteurs importants.¹ Cette analyse qualitative s'appuie sur des consultations en profondeur avec les parties prenantes des deux régions par le biais d'ateliers, de dialogues de la société civile, de questionnaires et d'entretiens.

Dans le scénario conservateur, le PIB de l'UE augmente de 10,9 milliards d'euros (0,1 %) et dans le Mercosur de 7,4 milliards d'euros (0,3 %) d'ici 2032, par rapport à la ligne de base de modélisation sans l'ALE (Accord de Libre-Échange). Dans ce scénario ambitieux, le PIB de l'UE augmente de 15 milliards d'euros (0,1 %) et dans le Mercosur de 11,4 milliards d'euros.

Les exportations totales de l'UE vers le monde (extra-UE) augmentent de 0,4 % dans le scénario conservateur et de 0,6 % dans le scénario ambitieux. Dans le Mercosur, les exportations totales vers le monde se situent entre 0,5 % au Paraguay et 4,5 % au Brésil dans le scénario conservateur et entre 0,7 % en Uruguay et 6,1 % au Brésil dans le scénario ambitieux. Les importations de l'UE augmentent de 0,9 % (1,1 % dans le scénario ambitieux). Dans le Mercosur, les importations accroissent entre 0,1% au Paraguay et 1,3 % au Brésil dans le scénario conservateur et entre 0,0 % au Paraguay et 1,4 % au Brésil dans le scénario ambitieux.

¹ Les secteurs pour une analyse approfondie ont été sélectionnés en consultation avec les CE.

Les résultats de modélisation fournissent également quelques informations précieuses pour l'analyse sociale. Dans le scénario conservateur, l'accord réduit les prix à la consommation dans le Mercosur entre 0,4 % au Paraguay et 1,5 % au Brésil (entre 0,5 % et 2,1 % dans le scénario ambitieux dans les mêmes pays). Dans l'UE, elles augmentent de 0,2 % (0,3 % dans le scénario ambitieux). Les salaires réels des travailleurs qualifiés et non qualifiés dans le Mercosur augmentent légèrement dans l'UE, en Argentine, au Paraguay et en Uruguay et restent les mêmes au Brésil. L'augmentation des salaires réels pour les revenus des travailleurs non qualifiés suggère un impact positif en termes de réduction de la pauvreté, bien que son effet soit faible dans le scénario conservateur et seulement légèrement plus important dans le scénario ambitieux.

Les réductions d'emplois dans certains secteurs manufacturiers du Mercosur sont compensées par l'augmentation des secteurs de l'agriculture et de la production alimentaire. L'impact sur les tendances sectorielles de l'emploi dans l'UE est beaucoup moins important.

Les normes du travail dans le Mercosur sont, en général, conformes à celles observées dans les pays à un niveau de développement similaire. Il y a des niveaux plus élevés d'informalité, qui sont le produit d'une mauvaise application et du respect de la législation nationale qui tend à suivre les conventions internationales. Le chapitre sur les aspects sociaux examine la liberté d'association, le travail forcé, le travail des enfants et la discrimination dans les pays de l'UE et du Mercosur et évalue l'impact potentiel de l'accord sur ces questions. Le chapitre sur le commerce et le développement durable (TSD) de l'accord offre l'occasion de s'engager et de coopérer entre les deux parties pour aider à verrouiller ou à contribuer au renouvellement des acquis sociaux du XXI^e siècle dans la région du Mercosur. L'SIA comprend une discussion sur la valeur ajoutée des politiques de l'UE en matière de commerce et de main-d'œuvre et leur efficacité.

Le chapitre sur l'environnement aborde des questions telles que la réglementation environnementale, les gaz à effet de serre, la déforestation et la pollution. Les politiques environnementales dans le Mercosur (comme dans de nombreuses autres régions en développement) sont, en général, moins strictes que dans l'UE. Pourtant, la part actuelle du Mercosur dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre est d'un tiers de celle de l'UE, en grande partie parce que les pays du Mercosur ont en moyenne un mix énergétique plus propre que les pays de l'UE. Le Brésil et le Paraguay ont des émissions par habitant inférieures à celles de l'UE, tandis que les émissions par habitant de l'Argentine et de l'Uruguay sont à peu près les mêmes que celles de l'UE.

L'analyse quantitative présentée dans le rapport prévoit un détournement des émissions résultant d'un détournement de la production. Le résultat global est une légère diminution des émissions mondiales de CO₂ compensée par une légère augmentation des émissions d'autres gaz à effet de serre. L'intensité des émissions dues à l'activité économique diminue légèrement pour l'économie mondiale dans son ensemble, c'est-à-dire que les économies mondiales produisent moins d'émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB, avec une légère augmentation de l'intensité des émissions dans le Mercosur compensée par une légère diminution dans l'UE.

L'expansion de la production animale (associée à la production bovine), de la production de canne à sucre et d'autres produits agricoles dans le Mercosur observée dans le modèle est faible.

Par conséquent, l'analyse ne prévoit pas une augmentation de l'utilisation et de la contamination de l'eau ou une intensification de l'utilisation de pesticides.

Pour la même raison, aucune expansion significative de la frontière agricole ne serait attendue en raison de l'accord selon les résultats de modélisation. Cela semble réaliste, surtout lorsqu'on examine les tendances passées et actuelles de la productivité. La déforestation au Brésil est en augmentation depuis 2012 après avoir fortement diminué au cours de la période 2004-2012, tandis que la production de viande a continué d'augmenter. Cette période 2004-2012 démontre qu'il est possible d'augmenter la production agricole et de viande sans augmenter la pression sur les forêts. Mais un tel résultat positif dépendra du choix des politiques d'accompagnement tel qu'énoncé dans le chapitre environnemental.

Le chapitre sur les droits de l'homme évalue les répercussions probables de l'accord de libre-échange sur les droits de l'homme. Il couvre en détail le droit à un niveau de vie adéquat, le droit à la jouissance du plus haut niveau de santé physique et mentale possible, les droits des peuples autochtones et l'égalité des sexes. Les augmentations modérées du PIB, des revenus et de la consommation que l'accord génère dans le Mercosur dans les deux scénarios peuvent contribuer à améliorer le niveau de vie. Il n'est pas envisagé que l'augmentation limitée de la production agricole ait un impact considérable sur les droits des autochtones et il n'est pas non plus envisagé qu'elle soulève d'autres conflits. Néanmoins, cette situation et les risques qui en découlent devraient être surveillés attentivement après la mise en œuvre de l'accord. Pour les mêmes raisons et d'autres, l'accord apportera des avantages limités, à la main-d'œuvre féminine dans les zones rurales. Toutefois, elle peut apporter des avantages aux femmes des zones urbaines en augmentant leur participation à la population active, en particulier la main-d'œuvre allouée au secteur des services.

Le chapitre sectoriel s'appuie sur les résultats de modélisation tout en s'appuyant sur d'autres sources pour fournir une analyse d'impacts plus approfondie sur dix secteurs importants :

- Dans le secteur de la viande bovine, les importations de l'UE en provenance du Mercosur augmenteront dans les deux scénarios (30 % et 64 %, respectivement). La production de l'UE diminuera de 0,7 % (conservateur) et de 1,2 % (ambitieux). L'analyse sectorielle examine plus en détail l'impact attendu dans le secteur de la viande bovine, en tenant compte de la segmentation du marché de la viande bovine et des modèles existants de commerce en quotas et hors contingents. Cette section évalue également l'impact potentiel sur le bien-être animal, en tenant compte de la législation actuelle dans les pays concernés et du cadre existant pour le dialogue et la coopération UE-Mercosur.
- Les exportations laitières de l'UE vers le Mercosur augmentent de 91 % (conservateur) et de 121 % (ambitieux) en raison d'une réduction des droits d'importation élevés dans le Mercosur. La reconnaissance de la dénomination d'origine par les pays du Mercosur pourrait accroître encore les exportations de fromage. Pour les exportateurs du Mercosur, l'accord augmente les exportations laitières vers l'UE de 18 % (conservateur) et de 165 % (ambitieux), mais à partir d'une base faible; et la poursuite de l'expansion dépendra de l'amélioration des conditions sanitaires par un plus grand nombre d'exportateurs du Mercosur, du bien-être animal et d'autres caractéristiques de qualité de la production.
- Les exportations de boissons de l'UE vers le Mercosur augmentent de 36 % (38 % dans le scénario ambitieux) et les exportations du Mercosur, de 28 % (35 % dans le scénario ambitieux). Dans le cas des exportations de l'UE, cela devrait être concentré sur le vin et

les spiritueux et sera principalement attribué à la réduction tarifaire. Dans le cas du Mercosur, l'expansion est susceptible d'être concentrée sur le vin. Les effets sur la production et la consommation dans le Mercosur et dans l'UE sont très faibles dans les deux scénarios. L'impact potentiel de l'accord sur les jus de fruits, qui ne sont pas couverts par le même agrégat que les boissons alcoolisées et les boissons gazeuses dans le modèle, est pris en compte dans l'analyse sectorielle concernant les droits de douane historiques et les flux commerciaux.

- L'accord apportera une augmentation de 32 % (36 % dans le scénario ambitieux) sur les exportations du Mercosur vers l'UE de textiles et de vêtements. Dans le même temps, les exportations de l'UE vers le Mercosur augmenteront de 311 % (424 % dans le scénario ambitieux). Ceci est le résultat de la réduction des droits de douane très élevés dans le Mercosur sur les exportations de l'UE. Néanmoins, ces changements dans le commerce bilatéral ne se traduisent pas par d'importants changements dans la production et la consommation dans l'UE et le Mercosur. Par conséquent, les effets sociaux associés à l'emploi dans un secteur où le degré d'informalité est élevé et où une grande proportion de femmes employées ont tendance à être minimaux.
- La réduction des droits de douane et des obstacles non tarifaires appliqués aux produits pharmaceutiques et chimiques dans le Mercosur et dans l'UE fera augmenter les exportations de l'UE vers le Mercosur de 47 % et les importations de 13 % dans le scénario conservateur. La production dans l'UE augmentera de 0,2 %. Au Brésil, il reste inchangé dans le scénario conservateur et augmente de 0,2 % dans le scénario ambitieux et en Argentine, il se contracte de 0,2 % dans les deux scénarios. Au Brésil, l'emploi qualifié et non qualifié a diminué de 0,5 % dans les deux scénarios. En Argentine, ils baissent de 0,7 % à 0,9 % selon les scénarios. Toutefois, l'augmentation du commerce et la baisse des prix à l'importation générées par la baisse des droits de douane sont susceptibles de profiter à d'autres secteurs manufacturiers et au secteur agricole.
- Les exportations de machines de l'UE vers le Mercosur ont augmenté de 78 % dans le scénario conservateur et de 100 % dans le scénario ambitieux. Les importations de l'UE en provenance du Mercosur augmentent de 17 % dans le scénario conservateur et de 22 % dans le scénario ambitieux. Dans le Mercosur, l'accord génère une contraction de la production comprise entre 1,4 % et 3,2 % dans le scénario conservateur (entre 1,4 % et 5,1 % dans le scénario ambitieux). L'emploi qualifié et l'emploi non-qualifié diminueront par les montants correspondants. Toutefois, cette augmentation du commerce est susceptible de profiter à d'autres secteurs, tant agricoles qu'industriels, en raison de l'amélioration de l'accès aux biens d'équipement. Les exportations de matériel électronique de l'UE vers le Mercosur augmenteront de 109 % dans le scénario conservateur et de 149 % dans le scénario ambitieux. Les importations de l'UE augmenteront de 16 % (conservateur) et de 24 % (ambitieux). Dans le Mercosur, la production augmentera entre 0,4 % et 2,1 % (conservateur) et entre 0,8 % et 2,6 % (ambitieux).
- Il y aura des augmentations significatives du commerce des véhicules et des pièces de véhicules entre les deux parties, les exportations de l'UE augmentant de 95 % et les importations de 41 % dans le scénario conservateur. Les exportations de l'UE augmentent de 114 % et les importations de 47 % dans le scénario ambitieux. L'UE augmentera sa production de 0,5 % / 0,6 % dans le scénario conservateur/ambitieux et le Mercosur

contractera sa production de 1,7 % / 1,8 % (Brésil) et 2,8 % / 3,2 % (Argentine) dans les deux scénarios. L'accord pourrait conduire à une réforme de l'actuelle politique automobile commune du Mercosur qui pourrait avoir des effets supplémentaires sur le secteur de la région dans une direction plus libérale.

- L'accord génère de petits changements dans le commerce des services aux entreprises et aux professionnels, les importations de l'UE en provenance du Mercosur augmentant de 6,5 % dans le scénario conservateur (de 9,2 % dans l'ambitieux) et les exportations diminuant de 3,4 % dans le scénario conservateur (et augmentant de 1,4 % dans le scénario ambitieux). Cela est le résultat d'obstacles relativement plus faibles à l'investissement et au commerce dans le secteur (dans les deux parties). Néanmoins, dans les deux scénarios, l'accord génère des augmentations de la production dans le Mercosur qui sont associées à la fourniture de services à d'autres secteurs qui pourraient voir leur production augmentée par l'accord.
- Le secteur financier connaît également une légère augmentation des exportations du Mercosur vers l'UE, tant dans les scénarios que dans la production du Mercosur. Dans l'UE, la production des services financiers se contracte légèrement dans les deux scénarios. Les exportations de services financiers de l'UE vers le Mercosur diminuent légèrement dans le scénario conservateur et augmentent légèrement dans le scénario ambitieux.

Il n'y a pas d'effets significatifs sur les régions ultrapériphériques de l'UE ou dans les pays les moins avancés (PMA). C'est le cas étant donné les impacts limités sur le secteur sucrier et parce que le Mercosur n'est pas un grand exportateur de bananes. Bien qu'en termes relatifs, l'augmentation du commerce des textiles et des vêtements du Mercosur semble importante, en termes absolus, elles sont faibles.

Les consommateurs pourraient profiter d'avantages en raison de la baisse des prix. Dans l'UE, l'impact sur la consommation a tendance à être faible, bien que positif dans tous les produits. Dans le Mercosur, les consommateurs remarqueront des changements plus importants notamment en ce qui concerne la consommation de véhicules, qui augmente de 1,7 % / 2,2 % en Argentine et de 0,6 % / 0,8 % au Brésil dans le scénario conservateur/ambitieux, avec de nombreux autres secteurs qui témoigneront d'une baisse marginale entraînée en grande partie par une augmentation des exportations.

Enfin, cette étude formule des recommandations pour les mesures d'accompagnement afin d'atténuer tout risque potentiel d'impact négatif et de maximiser les avantages potentiels.

Les principales recommandations issues des analyses économiques et sectorielles sont d'introduire progressivement des changements tarifaires dans le Mercosur, en particulier dans les secteurs économiques les plus vulnérables aux impacts économiques négatifs (par exemple les véhicules et les machines). Dans le même ordre d'idées, des programmes de recyclage et d'évolution de compétences sont proposés pour soutenir la transition des travailleurs entre les secteurs. Du côté de l'UE, l'utilisation de quotas et de mesures partielles de libéralisation devrait être envisagée pour les produits agricoles sensibles.

Des mesures visant à protéger les travailleurs (par exemple des programmes d'inspection du travail, des politiques de formalisation du travail et de soutien à la liberté syndicale), ainsi que des programmes redistributifs, devraient être envisagées pour atténuer les impacts sociaux et

tirer profit de l'ALE. Des mesures de diligence raisonnable pour les entreprises au niveau de l'UE renforcerait également les avantages sociaux potentiels.

Les recommandations pour l'environnement mettent en évidence des mesures visant à réduire la déforestation et la contamination des ressources en eau dans les pays du Mercosur, ainsi qu'à respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et à favoriser le développement de technologies vertes et le partage des bonnes pratiques entre les parties.

Enfin, les recommandations pour le domaine des droits de l'homme soulignent le renforcement des mesures de responsabilisation et la mise en œuvre de cadres institutionnels qui gèrent les changements dans les conditions de travail, de l'utilisation des terres qui affectent les peuples autochtones, de l'accès à la santé et au développement de la médecine et des questions d'égalité des sexes.