

# Politique commerciale : quand l'Union Européenne a ses préférences

*Xavier LE DEN*

Les récents accords de Hong-Kong marquant la conclusion du cycle de Doha sont l'occasion de revenir sur la politique commerciale de l'Union Européenne. En effet, alors que l'UE s'inscrit officiellement dans l'approche multilatérale de l'OMC, elle tend dans les faits à privilégier les accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Ainsi l'UE a-t-elle contribué fortement à la prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR) dans les années 90, en tissant une trame d'arrangements commerciaux préférentiels sans comparaison parmi les membres de l'OMC.<sup>1</sup> Ce qui suit apporte deux grilles de lectures permettant d'y voir un peu plus clair : la première met en évidence la structure en couches multiples des régimes commerciaux résultant de la politique de l'UE ; la seconde, dans une approche historique et prospective, permet d'identifier trois phases de régionalisme dans le développement de la politique commerciale de l'UE.

## Les couches multiples de la politique commerciale de l'UE

L'image la plus pertinente pour rendre compte des accords conclus entre l'UE et ses partenaires commerciaux est sans aucun doute celle du 'mille-feuilles'. A cet égard, la classification fournie par l'économiste André Sapir est tout à fait éclairante, et c'est pourquoi nous en proposons dans ce qui suit une version mise à jour grâce au travail de Panagariya et aux informations fournies par la DG Commerce Extérieur de la Commission Européenne.<sup>2</sup>

Sapir distingue donc plusieurs strates de régimes commerciaux, de la forme la plus approfondie à la plus superficielle :

1. Union Européenne : Les 25 pays membres forment le noyau du Marché Unique. Leur union se caractérise par la forme d'intégration économique la plus aboutie, avec une politique agricole commune, une politique de concurrence commune et des règles communes garantissant les 'quatre libertés' de circulation des

---

<sup>1</sup> Selon l'OMC, le GATT a enregistré 124 notifications d'ACR pendant la période 1948-1994, alors que depuis la création de l'OMC en 1995, plus de 130 accords additionnels ont été notifiés (voir le site de l'OMC : <http://www.wto.org>)

<sup>2</sup> André Sapir (1998), "The Political Economy of EC Regionalism", *European Economic Review*, no.42, pp.717-782; Arvind Panagariya (2002), "EU Preferential Trade Arrangements and Developing Countries", *World Economy*, vol.25, no.10, 1415-1432 ; voir également les pages dédiées

marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Les dispositions des traités européens et les arrêts de la Cour Justice des Communautés Européennes confèrent aux citoyens de tous les Etats membres le droit de travailler, d'entreprendre, d'investir dans une affaire commerciale ou d'acquérir des propriétés immobilières. Treize Etats membres de l'UE partagent également une monnaie commune.

2. Espace Economique Européen (EEE)<sup>3</sup> : Les Accords créant l'Espace Economique Européen, signé en mai 1991 en vigueur depuis janvier 1994, étendent le Marché Unique et ses quatre libertés à trois des quatre pays membres de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE)<sup>4</sup> : La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.<sup>5</sup> La différence essentielle entre l'UE et l'EEE en terme d'intégration économique réside dans le fait que l'UE est une union douanière avec un tarif extérieur commun, alors que l'EEE est une zone de libre échange dont chacun des membres (l'UE en est un) conserve ses propres tarifs douaniers. Notons également que la politique agricole commune ne s'étend pas à l'EEE.
3. Unions douanières : L'UE a conclu des accords pour la formation d'unions douanières sur les produits manufacturés. On dénombre actuellement trois accords de cette nature : l'Accord d'Association avec la Turquie a été signé en 1964 et est entré dans sa phase définitive en 1995 ; l'accord avec Andorre est entré en vigueur en 1991 mais son application ne permet pas encore une union douanière totalement effective ; l'accord avec San Marin, enfin, est entré en vigueur en 2002.
4. Zones de Libre Echange (ZLE) : L'UE a conclu avec ses partenaires un grand nombre d'Accords de Libre Echange, lesquels sont à différents stades de leur mise en œuvre. Ils incluent : les Accords Européens<sup>6</sup> signés avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) candidats à l'Union Européenne, dont seuls les accords avec la Bulgarie et la Roumanie restent encore en vigueur jusqu'à leur adhésion prévue pour 2007 ; les Accords d'Association Euro-Méditerranéens avec l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie et la Tunisie dans le cadre du Processus de Barcelone lancé en 1995 ; les Accords de Stabilisation et d'Association avec l'Ex-République Yougoslave de Macédoine et la Croatie, des négociations avec la Serbie et Monténégro venant par ailleurs de débiter ; les accords de libre échange, enfin, avec la Suisse, la Mexique, le Chili et l'Afrique du Sud.<sup>7</sup>
5. Préférences contractuelles non réciproques : L'UE est liée par des accords commerciaux non réciproques à environ 80 pays situés dans la zone ACP (Asie, Caraïbes, Pacifique). Ces relations sont encadrées par l'Accord de Partenariat ACP-UE signé à Cotonou en juin 2000 pour une période de vingt ans. Mais n'étant pas systématiquement accordées à tous les pays en voie de développement (PVD) et n'étant pas non plus strictement restreints aux seuls pays en voie de développement, ces préférences contractuelles violent les règles de l'OMC. Elles doivent donc bénéficier d'une 'renonciation' des autres membres de l'organisation internationale.
6. Préférences autonomes non réciproques : L'UE accorde des préférences commerciales aux pays membres de la Communauté des Etats Indépendants, aux pays des Balkans ainsi qu'aux autres pays en voie de développement, selon la clause d'habilitation du Système Généralisé de Préférences (SGP) qui permet aux PVD d'obtenir une réduction des droits de douane à l'entrée sans obligation de

---

<sup>3</sup> En anglais : European Economic Area (EEA)

<sup>4</sup> En anglais : European Free Trade Area (EFTA)

<sup>5</sup> La population suisse s'étend opposée par référendum à l'adhésion à l'EEE en 1992. Les relations commerciales de la Suisse avec l'UE sont régies par des accords bilatéraux.

<sup>6</sup> En anglais : Europe Agreements

<sup>7</sup> Les dispositions relatives à la mise en œuvre de zones de libre échange ne constituent qu'un volet du contenu des Accords Européens, des Accords d'Association Euro-Méditerranéens et des Accords de Stabilisation et d'Association.

réciprocité. Le SGP englobe notamment le programme 'Tout sauf les armes' qui permet d'étendre le libre accès au marché communautaire à tous les produits originaires des pays les moins avancés, à l'exception des armes et munitions. Les avantages conférés par le SGP sont plus restreints que ceux offerts par l'Accord de Partenariat ACP-UE.

7. Traitement selon la clause de la nation la plus favorisée : Cette clause de non-discrimination entre les exportateurs étrangers, au cœur des principes du commerce international selon l'OMC, n'est en réalité appliquée qu'à un tout petit nombre de pays pour lesquels les tarifs douaniers de l'UE sont appliqués uniformément : Australie, Canada, Corée, Japon, Nouvelle-Zélande, Taiwan, Hong-Kong, Singapour et les Etats-Unis.

Le processus d'intégration économique ainsi que le grand nombre et la grande diversité des arrangements commerciaux préférentiels de l'UE résulte donc en une structure stratifiée dans laquelle la clause de la nation la plus favorisée ne concerne qu'un petit nombre de pays. Cette conclusion est cependant à relativiser : En raison du phénomène de 'contractualisation incomplète'<sup>8</sup> résultant des *exit options* dont bénéficient l'UE et ses pays membres dans chacun des accords commerciaux préférentiels, la clause de la nation la plus favorisée s'applique en réalité à un tiers des échanges commerciaux de l'UE, même si la tendance est à une diminution.<sup>9</sup>

## Les trois vagues de régionalisme dans la politique commerciale de l'UE

Depuis la moitié des années 90, l'UE poursuit une politique visant à remplacer les arrangements commerciaux préférentiels non réciproques avec ses partenaires méditerranéens, sud-américains et l'Afrique du Sud par des accords de libre échange. Ainsi, des accords ont été conclus avec les pays méditerranéens dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen, ainsi qu'avec l'Afrique du Sud, le Chili et le Mexique. D'autres accords sont en cours de négociation avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et les pays ACP. A terme, l'objectif est de remplacer les préférences non réciproques (notamment accordées dans le cadre des accords de Cotonou) par des accords régionaux de libre échange.

Ces initiatives, comme le suggère McQueen, peuvent être vues comme la troisième vague de régionalisme de l'UE.<sup>10</sup> La première vague, dans les années 60 et 70, était une conséquence directe de la formation du marché commun et concernait pour l'essentiel les pays européens de l'AELE, ainsi que les anciennes colonies des pays membres de la Communauté Economique Européenne (CEE). A cette époque, la plupart des partenaires commerciaux de la CEE bénéficiaient d'un accès privilégié au marché communautaire. Aux accords commerciaux préférentiels de l'époque, Sapir applique une division en trois niveaux : Le premier niveau incluait les pays européens potentiellement membres de la CEE, à savoir les pays de l'AELE, Chypre, Malte et la Turquie. Ces pays formaient des zones de libre échange (réciproque) avec la CEE. Le second niveau comprenait les pays méditerranéens et les pays ACP bénéficiant de préférences contractuelles non réciproques grâce aux Accords de Coopération (pays méditerranéens) et aux Convention

<sup>8</sup> Sur le phénomène de '*incomplete contracting*' dans le contexte des relations euroméditerranéennes, voir par exemple Tobias Schumacher (2004), "Survival of the Fittest: The First Five Years of Euro-Mediterranean Economic Relations", *EUI Working Papers*, no.2004/13

<sup>9</sup> Selon une étude de l'OCDE mentionnée par Pascal Lamy (2002), "Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy", *World Economy*, vol.25, no.10, 1399-1413

<sup>10</sup> Matthew McQueen (2002), "The EU's Free-Trade Agreements with Developing Countries: A case of Wishful Thinking?", *World Economy*, vol.25, no.10, 1369-1385

de Yaoundé puis de Lomé (pays ACP). Les accords inclus dans ces deux premiers niveaux étaient tous des accords commerciaux régionaux notifiés conformément à l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) relatif aux unions douanières et zones de libre échange. Le troisième niveau, enfin, réunissait les PVD autres que les pays méditerranéens et les pays ACP bénéficiant de préférences autonomes non réciproques selon le Système Généralisé de Préférences.<sup>11</sup>

La seconde vague de régionalisme de l'UE s'étend de la fin des années 80 à la moitié des années 90. Elle a été stimulée par deux facteurs. Le premier est la chute du communisme et l'éclatement de l'Union Soviétique qui ont ouvert la perspective d'élargissement de l'UE aux pays d'Europe Centrale et Orientale. Le second facteur est l'achèvement du marché intérieur par l'Acte Unique Européen de 1986, et qui a conduit à la création de l'EEE en 1992 et à l'élargissement à la Suède, la Finlande et l'Autriche en 1995. Les accords préférentiels, tels qu'analysés par Sapir, s'organisent alors une nouvelle fois en trois niveaux. Le premier, concernant les membres potentiels à l'UE (et Israël), était subdivisé en trois régimes : marché unique (avec les membres de l'EEE), union douanière (avec la Turquie) et zones de libre échange (Suisse, Israël, Chypre, Malte et les dix PECO). Le second niveau comprend les préférences non réciproques accordées contractuellement par l'UE aux pays méditerranéens et aux pays de la zone ACP. Le troisième niveau, enfin, réunit les arrangements préférentiels non réciproques accordés de manière autonome par l'UE aux bénéficiaires du SGP, dont les pays post-communistes de la CEI.

La troisième vague, qui couvre la période actuelle, peut être décrite comme une tentative d'étendre les accords préférentiels réciproques à des pays non potentiellement candidats, à travers la mise en place d'accords commerciaux régionaux notifiés au GATT sous l'article XXIV.<sup>12</sup> Ce processus est déjà bien engagé avec les partenaires méditerranéens de l'Union Européenne et la conclusion des Accords d'Association Euro-Méditerranéens. En effet la conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Barcelone en novembre 1995 a marqué le départ d'une nouvelle phase dans les relations entre l'UE et les pays méditerranéens, caractérisée par une intensification de la coopération bilatérale et régionale, conformément à la Déclaration de Barcelone. Les actions dérivant de ce nouveau partenariat sont communément désignées par 'Processus de Barcelone'. Les objectifs affichés sont de créer une zone de paix, de stabilité et de prospérité tout autour de la Méditerranée, à travers une coopération renforcée en matière politique, économique et socio-culturelle. En ce qui concerne les échanges commerciaux, un des objectifs majeurs du Processus de Barcelone est de créer une zone euro-méditerranéenne de libre échange d'ici à 2010. A cet effet, tous les partenaires méditerranéens ont conclu avec l'UE un accord d'association ouvrant la voie à une élimination progressive des barrières douanières et non douanières sur les produits manufacturés. A terme, ces accords doivent également conduire à une libéralisation progressive des échanges en matière de produits agricoles et de services. Enfin, le Processus de Barcelone encourage l'intégration Sud-Sud en incitant les pays méditerranéens à libéraliser les échanges commerciaux entre eux. C'est ainsi qu'un accord de libre-échange a été conclu entre la Jordanie, l'Égypte, la Tunisie et le Maroc.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Sapir (1998), *op. cit.* Rappelons que le SGP ne relève pas de la catégorie des ACR, mais de la Clause d'habilitation du GATT qui, depuis 1971, autorise les échanges de marchandises à des conditions préférentielles au bénéfice des PVD, sans violation à l'article I du GATT (clause de la nation la plus favorisée). Pour plus de détail, voir le site Internet de l'OMC (<http://www.wto.org/indexfr.htm>)

<sup>12</sup> Pour ce qui suit, nous recommandons le site Internet de la DG Commerce de la Commission Européenne ([http://europa.eu.int/comm/trade/whatwedo/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/whatwedo/index_fr.htm))

<sup>13</sup> Il s'agit des accords d'Agadir dont la mise en œuvre s'avère fastidieuse. Signés en 2004, ils devaient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Mais faute d'avoir été ratifiés, leur application a été retardée. Sur l'intégration Sud-Sud dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen, voir Samir Radwan and Jean-Louis Reiffers (2005), *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years After Barcelona: Achievements and Perspectives*, Femise, Marseille.

Comme mentionné précédemment, un processus similaire a été engagé avec le Mercosur et les pays ACP. Sur la base de l'accord-cadre de coopération, dont la première phase a été signée en marge du Conseil Européen de 1995 à Madrid, les relations entre l'UE et le Mercosur, mais également entre les pays du Mercosur eux-mêmes, doivent évoluer dans le sens d'une collaboration politique et économique plus étroite. C'est ainsi que des négociations entre l'UE et le Mercosur (comprenant, rappelons-le, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) ont débuté en Juin 2000, avec une première phase consacrée à la diminution des barrières non tarifaires. L'objectif affiché est, à terme, la libéralisation des échanges de biens et services entre les deux entités régionales, un processus qui doit par ailleurs s'accompagner d'un renforcement de l'intégration régionale à l'intérieur du Mercosur.

Les pays ACP et l'UE ont développé très tôt des relations commerciales préférentielles. Celles-ci remontent au Traité de Rome de 1957 qui fait mention de l'objectif de contribuer à la prospérité des pays et des territoires d'outre-mer avec lesquels les pays membres de l'UE entretiennent historiquement des relations particulières.<sup>14</sup> Ces dispositions initiales ont débouché sur les accords de Yaoundé I (1963-1969), suivis par Yaoundé II (1969-1975) et Lomé I, II et III (1975-2000). Les relations de l'UE avec les pays ACP sont aujourd'hui encadrées par l'Accord de Partenariat ACP-UE signé à Cotonou en juin 2000. La coopération économique et commerciale est ici essentiellement conçue comme un instrument de développement parmi d'autres dispositions politiques (droits de l'homme, démocratie, société civile, etc.) et économiques. En ce qui concerne les échanges commerciaux, des négociations ont formellement débuté en septembre 2002 avec pour objectif la conclusion d'Accords de Partenariats Economiques prévoyant la création de zones de libre échange compatibles avec les règles de l'OMC et l'article XXIV du GATT. Cela suppose donc que les préférences unilatérales actuelles accordées par l'UE soient remplacées par des préférences réciproques, à l'instar des Accords d'Association euro-méditerranéens. Les nouveaux arrangements doivent entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard, avec une transition progressive vers des zones de libre échange dans les douze ans qui suivent. Les premières négociations ont été effectivement lancées en octobre 2003 avec les six groupes ACP (Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique de l'Est et du Sud, Communauté de Développement d'Afrique Australe, Caraïbes, Pacifique).

Les deux grilles de lectures que nous venons de proposer, l'une statique, l'autre dynamique, permettent de démêler quelque peu le 'spaghetti bowl'<sup>15</sup> des arrangements commerciaux de l'UE. L'engagement résolu de l'Union Européenne sur la voie du bilatéralisme et, de plus en plus, du régionalisme est tout à fait remarquable alors qu'elle adhère par ailleurs aux principes de l'OMC et reste officiellement attachée au multilatéralisme. Nous ne reviendrons pas ici sur le débat entre régionalisme et multilatéralisme, et les avantages et désavantages de l'une et l'autre approche. Bien au contraire, ce serait faire erreur que de les opposer, tant les négociations dans le cadre de l'OMC ne semblent avancer que difficilement, même lorsqu'il s'agit de donner priorité au développement, comme c'était le cas lors du cycle de Doha qui vient de s'achever. Il faut donc considérer le régionalisme et le multilatéralisme comme complémentaires, le premier permettant d'avancer là où le second ne le permet pas. De plus, l'approche régionaliste de l'UE permet une intégration économique approfondie, qui va bien souvent au-delà du modèle classique des accords commerciaux en s'attaquant notamment aux entraves relatives aux disparités législatives. Ce faisant, l'UE prépare le terrain à une

---

<sup>14</sup> Les dispositions relatives aux pays et territoires d'outre-mer sont l'objet de la quatrième partie du Traité.

<sup>15</sup> Expression empruntée à Bhagwati.

libéralisation multilatérale des échanges, un objectif bien plus difficile à atteindre et qui nécessite une approche graduelle. Selon la vision défendue par l'UE, certes quelque peu angélique, les partenaires de l'UE peuvent ainsi participer progressivement au commerce mondial, investir de nouveaux marchés et ouvrir leurs marchés à la compétition internationale, améliorer leur compétitivité et acquérir la confiance nécessaire pour s'engager sur la voie du multilatéralisme. Le régionalisme de l'UE est alors un pas en avant vers le multilatéralisme.<sup>16</sup>

### **Sites internet institutionnels :**

DG Commerce de la Commission Européenne :  
[http://europa.eu.int/comm/trade/whatwedo/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/whatwedo/index_fr.htm)

Organisation Mondiale du Commerce :  
<http://www.wto.org>

### **A lire :**

André Sapir (1998), "The Political Economy of EC Regionalism", *European Economic Review*, no.42

Arvind Panagariya (2002), "EU Preferential Trade Arrangements and Developing Countries", *World Economy*, vol.25, no.10

Tobias Schumacher (2004), "Survival of the Fittest: The First Five Years of Euro-Mediterranean Economic Relations", *EUI Working Papers*, no.2004/13

Pascal Lamy (2002), "Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy", *World Economy*, vol.25, no.10

Matthew McQueen (2002), "The EU's Free-Trade Agreements with Developing Countries: A case of Wishful Thinking?", *World Economy*, vol.25, no.10

Samir Radwan and Jean-Louis Reiffers (2005), *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years After Barcelona: Achievements and Perspectives*, Femise, Marseille

**Euros du Village © Janvier 2006**

---

<sup>16</sup> Lamy (2002), *op. cit.*