

**Hervé Jouanjean**

Ancien Directeur Général à la Commission Européenne, « Senior Trade Advisor » au sein du Cabinet Cassidy Levy Kent à Bruxelles

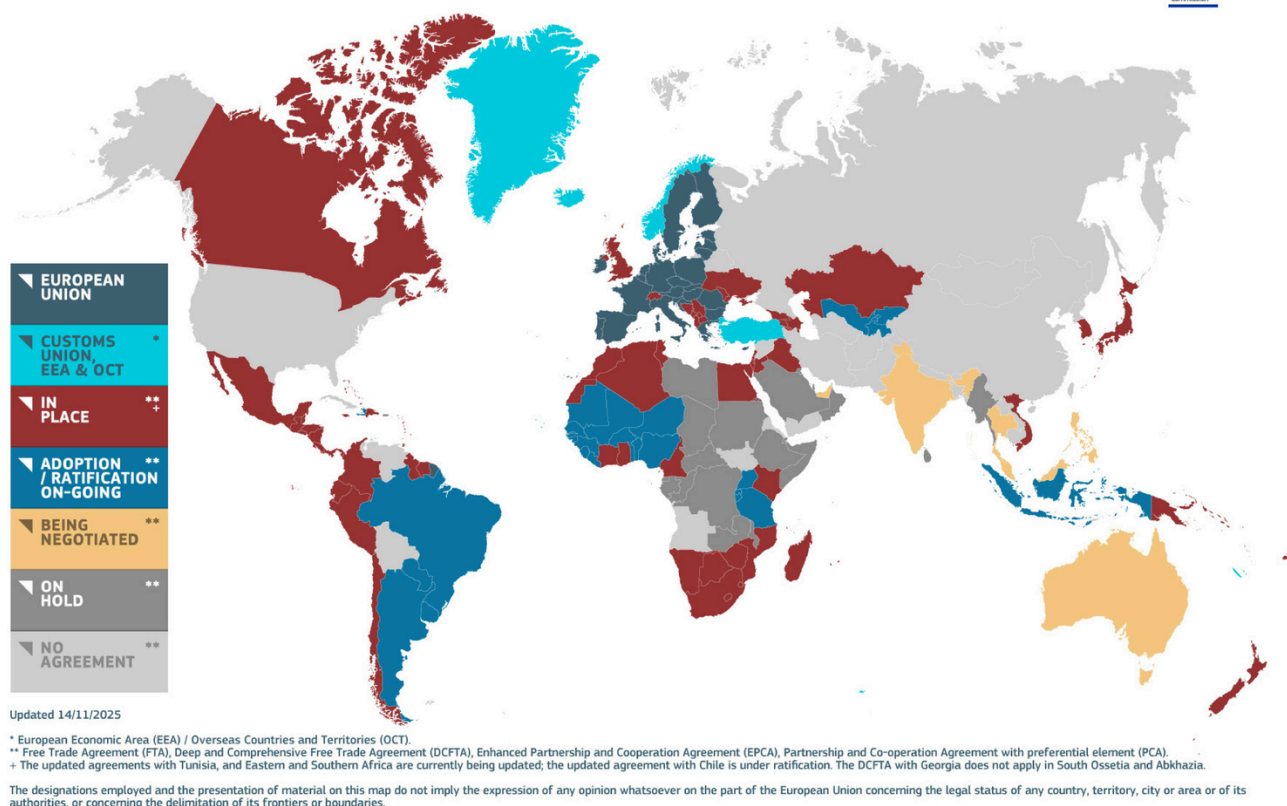
ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ET UNION EUROPÉENNE

A la fin de l'année 2025, l'Union européenne était partie à 44 accords commerciaux préférentiels en vigueur représentant plus de 46% de son commerce extérieur. Compte tenu de l'existence de certains accords avec des groupes régionaux, 76 pays tiers étaient concernés auxquels il convient d'ajouter le récent accord avec le Mercosur ainsi que les accords de partenariat avec les Communautés de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique de l'Ouest¹. Au total, selon les chiffres publiés par la Commission européenne, la part des échanges préférentiels de l'UE passera à près de 50% de son commerce extérieur. De manière générale, les échanges commerciaux avec les pays préférentiels évoluent de manière plus dynamique que les échanges avec les autres partenaires.

Le Royaume-Uni (21,8%), la Suisse (14,2%), la Turquie (9,1%), la Norvège (6,9%), le Japon (5,6%) et la Corée du Sud (5,3%) ont représenté 63% du commerce préférentiel de l'UE en 2024.

Des accords sont en cours de négociations avec l'Inde, la Malaisie, les Philippines et les Emirats Arabes Unis. Les négociations avec l'Australie sont suspendues depuis 2023.

EU Trade agreements 2025



© Commission européenne

Au niveau multilatéral, le secrétariat de l'OMC avait enregistré à la fin de 2024 la notification par ses membres de 171 accords de libre-échange portant sur les marchandises, 205 portant sur les marchandises et les services et 4 portant sur les services uniquement, soit un total de 380 accords de libre-échange ou d'union douanière.

Ces accords bilatéraux sont complétés par le Schéma de Préférences Généralisées qui octroie de manière autonome à certains pays en développement des facilités d'accès au marché européen moyennant le respect de conditions spécifiques. Toutefois, dans le cadre du régime «Tout sauf les Armes», les pays les moins avancés ont un accès sans droits de douane pour les marchandises.

Les accords de libre-échange ont aujourd'hui une couverture bien plus large que le seul commerce des marchandises. Ils couvrent des secteurs aussi variés que le commerce des services, les marchés publics, l'investissement, la propriété intellectuelle, etc.

Bref rappel historique

L'histoire des droits de douane et des débats autour de leur gestion est très ancienne, mais c'est dans le troisième quart du XIX^{ème} siècle que les idées libre-échangistes se sont véritablement traduites dans les faits quand le développement industriel et des moyens de communication ont créé les conditions et le besoin d'un rapprochement pour assurer aux économies des pays concernés des opportunités de développement, la première globalisation. En France, la Constitution de 1852 autorisait ainsi le gouvernement à conclure des accords commerciaux sans ratification du Corps législatif.

La mise en place d'accords de libre-échange n'est donc pas une idée nouvelle et leur histoire a connu des hauts et des bas. En France par exemple, la loi Méline de 1892 reviendra partiellement sur l'ouverture économique des années 1860 en introduisant un tarif minimum relativement faible pour les pays avec lesquels sont signées des Conventions et un tarif maximum. Ainsi, même dans les périodes de recul, le concept de traitement préférentiel était inscrit dans la législation.

Le cadre institutionnel multilatéral

Dans le cadre de la Conférence de Bretton Woods, l'organisation du commerce mondial a tenu une place importante avec la création du GATT, entré en vigueur en janvier 1948. Cet accord qui ne concernait que le commerce des marchandises établissait un cadre stable pour le commerce international des marchandises, en matière de tarifs ou de règles destinées à encadrer les pratiques tarifaires et non-tarifaires (règles d'origine, subventions, sauvegardes, etc.) mettant ainsi un terme aux désordres qui avaient précédé la seconde guerre mondiale. Il a été fondamentalement revu en 1994 avec l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'Organisation mondiale du Commerce destinée à «[servir] de cadre institutionnel commun pour la conduite des relations commerciales entre ses membres». Au-delà des marchandises, la nouvelle organisation couvrait le commerce des services et les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Il s'agissait de mettre à niveau les règles du commerce mondial avec l'évolution même des composantes de ce même commerce qui allait désormais bien au-delà du simple commerce des marchandises.

Que soit ce dans l'accord sur le commerce des marchandises ou l'accord sur le commerce des services, il existe des dispositions particulières pour encadrer les accords de libre-échange qui constituent une dérogation au principe du traitement général de la nation la plus favorisée. L'article XXIV de l'accord sur les marchandises définit le concept de zone de libre-échange, « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives ... sont éliminées » ; il précise

aussi que l'accord doit s'appliquer à «l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange».

Dans le cas d'une union douanière, c'est-à-dire lorsque les parties s'entendent pour substituer un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires. Les droits de douane et autres réglementations sont identiques en substance.

Des règles de même nature (Art. V GATS) s'appliquent au commerce des services dans le cadre de l'accord général sur les services.

En raison des atteintes majeures apportées récemment par les Etats-Unis au système commercial multilatéral, certains observateurs considèrent qu'il n'est plus pertinent et que l'on peut s'en abstraire. C'est une erreur de jugement majeure. Les mesures américaines contestables mais qu'ils justifient par des considérations de sécurité nationale (art XXI du GATT) ne concernent «que» les tarifs à l'importation, soit 13% environ des importations mondiales, autrement dit, pour 87% de ces dernières, les règles s'appliquent de même que pour 100% des exportations mondiales, les Etats-Unis n'ayant pas quitté l'OMC² et continuant à être protégés par ses règles. Autrement dit, les membres de l'OMC à l'exception de l'un d'entre eux, attendent de leurs partenaires qu'ils continuent à respecter les règles. C'est leur intérêt mutuel.

Le cadre européen

La politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union Européenne. Elle a été établie dès le Traité de Rome. Cette compétence est la conséquence de l'existence d'une union douanière au sein de laquelle le tarif extérieur est commun de même que les règles qui s'appliquent à l'importation. En 1992, avec l'achèvement du marché intérieur qui «comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux³», les compétences externes de l'Union ont elles aussi été adaptées. La politique commerciale est aujourd'hui fondée sur des principes uniformes concernant les tarifs, les mesures de défense commerciale, les accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs⁴.

Lorsque des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales doivent être négociés et conclus, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Celles-ci sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister, dans le cadre de

directives que le Conseil peut lui adresser. C'est donc un processus très encadré par les Etats membres. Dans la pratique, cela signifie que les Etats membres sont toujours présents sur le terrain dès lors que des sessions formelles de négociation sont organisées. Ils sont précisément informés de l'évolution des discussions et font part de leurs remarques et suggestions à la Commission qui est tenue par des directives, parfois très précises, qui ont été adoptées par le Conseil et qui ne peuvent être modifiées que par ce dernier.

Il revient au Conseil d'autoriser la signature des accords concernés puis de les conclure après approbation du Parlement européen.

La politique préférentielle

Très rapidement après l'adoption du Traité de Rome, la Communauté Economique Européenne a développé une politique commerciale préférentielle qui privilégiait son environnement géographique proche et ses relations post coloniales.

C'est ainsi que seront signés des accords d'Association avec la Grèce (1961) et la Turquie (1963) prévoyant la mise en place d'une union douanière entre les parties. Ces accords répondaient essentiellement à des considérations politiques puisqu'il s'agissait d'apporter un soutien politique et économique à deux pays qui se trouvaient en première ligne face à l'empire soviétique. L'Union douanière avec la Grèce n'a jamais vu le jour et la Grèce a adhéré en 1981, mais l'union douanière avec la Turquie a été définitivement mise en place en 1995. Malte et Chypre suivirent respectivement en 1971 et 1973. De même, l'accord signé avec la Yougoslavie en 1980 accordait à ce pays, considéré comme Etat non aligné, un traitement tarifaire favorable à l'entrée sur le marché européen pour favoriser le rapprochement entre les Parties.

Après l'échec de l'AELE et l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande à la CEE, cette dernière acceptât de conclure un accord de libre-échange avec les Etats qui demeuraient membres de cette organisation.

Les relations anciennes entre les pays du sud de la méditerranée et le souci d'accompagner leur développement dans une zone stabilisée amenèrent aussi la Communauté Européenne à accorder un libre accès à l'essentiel de leurs produits sur le marché européen, sans réciprocité. De son côté, la Convention de Yaoundé de 1963 établissait la première étape d'une relation au départ asymétrique puisque les seuls les produits originaires des pays dits « associés » bénéficiaient d'un accès progressivement libre au marché européen. De même, les pays du sud de la Méditerranée. En bref, jusque vers le milieu des années '90, la dimension préférentielle de la politique commerciale européenne était guidée par des préoccupations essentiellement de voisinage. Les autres pays tiers restaient soumis au traitement des pays GATT pour ceux qui y participaient, ou, pour ceux qui n'étaient pas des économies de marché au traitement autonome réservé aux pays à commerce d'Etat.

La chute du mur de Berlin en 1989 a marqué le début d'une période de grandes mutations dans la géographie commerciale.

- Des pays qui étaient vus comme un trou noir pour le commerce international ont émergé sur la scène internationale. Ce fut le cas de tous les pays à commerce d'Etat y compris la Chine qui a adhéré à l'OMC en décembre 2001.
- La création de l'OMC en 1994, « organisation mondiale » a suscité de grands espoirs de convergence vers un système organisé autour des principes de l'économie de marché, mouvement que l'émergence des pays en développement ne faisait que renforcer.

Dans le même temps, on voyait poindre aussi des mouvements régionaux.

- L'Union européenne a lancé le processus de Barcelone en 1995 destiné à renforcer la stabilité en méditerranée en établissant des accords d'association euro-méditerranéens prévoyant des accords de libre-échange entre ces pays et l'Union Européenne ainsi que des accords de libre-échange entre les PTM.
- Simultanément, l'ALENA qui établissait une grande zone de libre-échange entre le Mexique, les Etats-Unis et le Canada entra en vigueur le 1er janvier 1994.

Les difficultés rencontrées lors du lancement du Doha Round, les dysfonctionnement du système victime d'un recours abusif au traitement spécial et différencié réservé aux pays en développement, la montée en puissance de la Chine crainte par les pays en développement qui ne voulaient pas lui ouvrir leurs marchés, ont progressivement amené l'Union européenne à modifier son approche de la politique préférentielle et à engager un processus bilatéral de négociation d'accords qui lui accorderaient l'accès au marché des pays tiers dont ses entreprises avaient besoin. Un accès sécurisé au marché unique européen, bien que protégé par des droits relativement faibles, et l'importance politique du partenaire européen étaient des arguments suffisamment puissants pour amener ces pays à demander à l'Union de négocier des accords de libre-échange.

L'accord de l'ALENA suscita en son temps une forte émotion dans les milieux économiques européens. Malgré de fortes réticences conséquence de l'engagement prioritaire de l'UE en faveur du multilatéralisme et de l'OMC, il fut décidé de faire une entorse à ces principes pour garder une place à l'UE sur le marché latino-américain, d'autres accords de ce type étant régulièrement envisagés par les autorités américaines avec d'autres pays de la zone. C'est ainsi qu'un accord de partenariat économique avec le Mexique fut signé en décembre 1997, puis entra en vigueur le 1er janvier 2000.

L'architecture des accords auxquels l'Union européenne est aujourd'hui partie est relativement complexe dans la mesure où ceux-ci ne couvrent pas seulement les échanges de marchandises mais aussi les règles de concurrence, les marchés publics, les services, la protection de la propriété intellectuelle, les obstacles techniques au commerce dont la

reconnaissance des appellations d'origine, la coopération en matière de normes et les mécanismes de reconnaissance mutuelle, etc. Ce sont des accords dits de nouvelle génération. Ce sont donc des instruments d'influence particulièrement puissants par exemple dans le domaine réglementaire.

Dans les circonstances actuelles, l'utilité de ces accords s'est élargie à des considérations de sécurité économique dans la mesure où l'existence de partenaires fiables compte tenu de la nature des engagements pris et des liens historiques peut permettre de conduire une stratégie de «derisking» et de résilience des chaînes d'approvisionnement. En effet, contrairement à d'autres partenaires importants, l'économie de l'Union européenne dépend des importations, qui lui permettent d'accéder à des matières premières critiques et à d'autres intrants. Dans la mesure où 60 % des importations de l'UE sont utilisées pour manufacturer des biens «européens», elle ne peut simplement pas se permettre de concevoir sa politique commerciale sans prendre en considération cette situation, différente de celle d'autres partenaires notamment dans le secteur énergétique.

Éléments d'analyse économique

La Commission européenne publie chaque année un rapport très complet sur la mise en œuvre et l'application de la politique commerciale de l'UE qui est adressé aux différentes Institutions et mis à disposition du public⁵.

Il est possible de retenir les quelques éléments suivants :

- Les accords commerciaux ont contribué à renforcer la compétitivité de l'UE.

Ainsi, les exportations de biens vers le Canada ont augmenté de 51 % depuis l'application provisoire de l'accord économique et commercial global (AECG), qui a débuté en septembre 2017. À titre de comparaison, les exportations de l'UE vers le reste du monde ont augmenté de 20 % au cours de la même période. L'agriculture, qui a vu ses exportations augmenter de 40 %, a été le moteur de cette croissance, les exportations de vin de l'UE vers le Canada ayant augmenté de 22 % et les exportations de fromage de 97 %.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat économique (APE) UE-Japon en 2019, les exportations de l'UE vers le Japon ont augmenté d'environ 267 millions d'EUR. Parmi les secteurs qui en ont bénéficié figurent le vin, les boissons et les produits agricoles transformés, les produits animaux (à l'exception de la viande porcine), les cultures arables et les produits végétaux.

Les échanges commerciaux avec les pays andins ont augmenté en valeur de près de 4 milliards d'EUR, une conséquence directe de l'accord de libre-échange (ALE) de l'UE entré provisoirement en vigueur en 2013 avec la Colombie et le Pérou puis en 2017 avec l'Équateur. Sur un plan sectoriel, ces accords ont par exemple contribué à maintenir la position de l'Union européenne en tant que premier exportateur de produits agroalimentaires.

- Les accords commerciaux ont également renforcé la résilience et contribué à diversifier l'économie de l'UE.

Ces accords ont assisté les entreprises de l'Union européenne à trouver de nouveaux marchés d'exportation tout en diversifiant leurs sources d'approvisionnement. Ainsi, la baisse totale des exportations de biens vers la Russie de 53,1 milliards d'euros (moyenne de 2024 à 2019-2021) a été plus que contrebalancée par une augmentation de plus de 200 milliards d'euros des exportations de l'UE vers les partenaires des ALE au cours de la même période.

- Ils ont aidé l'Union européenne à renforcer sa présence géopolitique dans un environnement international difficile et ont contribué à une résilience améliorée des chaînes d'approvisionnement en sécurisant l'accès aux intrants essentiels et en réduisant la dépendance excessive de l'UE à l'égard de marchés individuels.

Notes de bas de page

[1] Royaume-Uni, AELE, Iles Féroé, Espace économique européen, Pays méditerranéens (processus de Barcelone), Balkans occidentaux, Partenariat oriental, les Amériques, les ACP, la Nouvelle-Zélande et l'Asie (Japon, Corée du Sud, Vietnam et Singapour).

[2] Ils ont même payé leur contribution en 2025.

[3] Art 26.2 TFUE

[4] Art 207.1 TFUE

[5] Dernier rapport du 3 novembre 2025 - COM(2025) 920 final et document de travail SWD(2025) 940 final