



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/TRADE/C/2006/11
24 avril 2006*

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DU COMMERCE

Première session

Genève, 21-23 juin 2006

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Stratégie de facilitation du commerce pour les pays auxquels s'applique le Programme
spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA)

Analyse du contexte régional et stratégie de mise en œuvre

Note du secrétariat soumise pour information

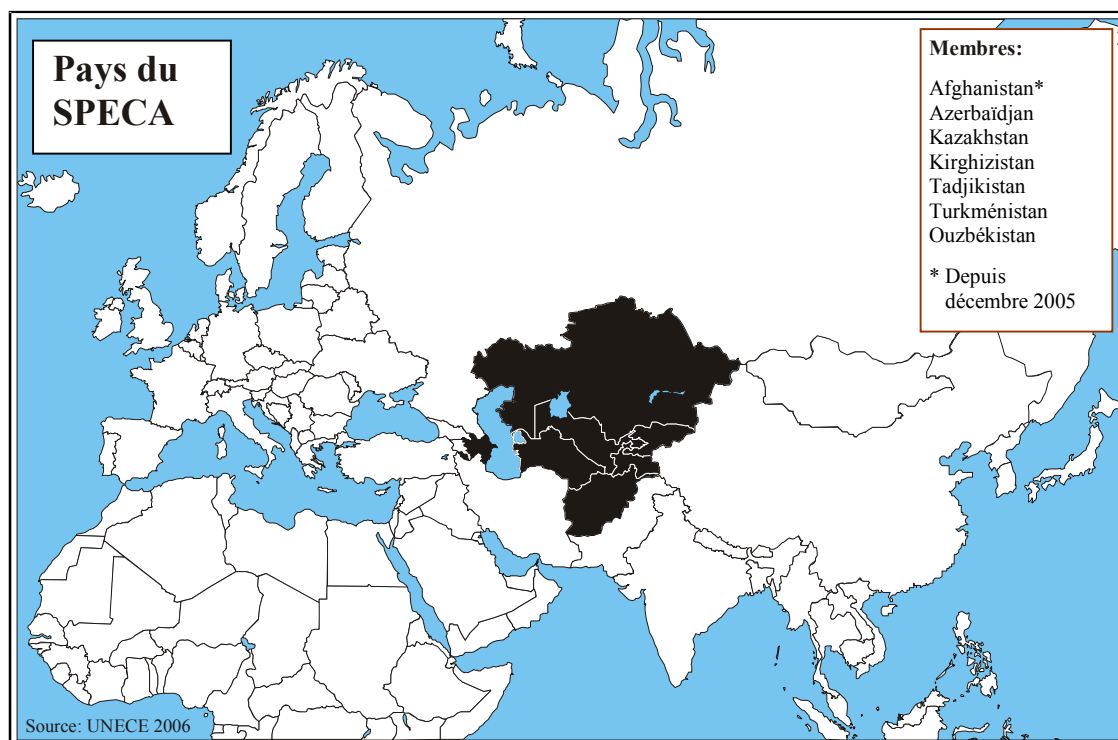
TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. Contexte régional	3
A. Principales caractéristiques des pays d'Asie centrale	3
B. Tendances fondamentales	3
1. Tendances du commerce	3
a) Commerce interrégional.....	4
i) Composition des exportations des pays du SPECA	4
ii) Commerce avec l'Union européenne	4
iii) Commerce avec la Fédération de Russie.....	5
iv) Commerce avec la Chine.....	6
b) Commerce intrarégional.....	6
i) Les différentes stratégies nationales de transition	6
ii) Évolution du commerce intrarégional	7

* Le document a été soumis à la date indiquée ci-dessus faute de ressources disponibles.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
2. Tendances institutionnelles.....	8
a) Intégration des pays du SPECA dans le système commercial multilatéral.....	8
i) Organisation mondiale du commerce.....	8
ii) L'OMC et les questions de facilitation des échanges.....	8
b) Intégration des pays du SPECA dans la région.....	9
i) Organisations régionales auxquelles participent des pays du SPECA.....	9
ii) Organisations régionales axées sur la facilitation des échanges.....	9
C. Obstacles à l'intégration multilatérale et sous-régionale des pays d'Asie centrale.....	11
1. Une situation d'enclavement.....	11
2. Obstacles non tarifaires.....	11
3. Absence de coopération douanière et de procédures transfrontières harmonisées.....	12
II. Recommandations.....	12
A. Questions à traiter en priorité.....	12
B. Activités proposées.....	14
1. Obstacles non tarifaires.....	14
2. Coopération sous-régionale.....	14
a) Réseau de partenariats public-privé.....	14
b) Coopération douanière et harmonisation des procédures transfrontières...	14
3. Système de transit sous-régional.....	15
Notes.....	16



I. CONTEXTE RÉGIONAL

A. Principales caractéristiques des pays d'Asie centrale

1. Au carrefour de l'Asie et de l'Europe, l'Asie centrale jouit d'une position géographique et commerciale unique, et celle-ci influe grandement sur sa croissance économique¹. La délimitation de ses frontières géographiques varie selon les cas, mais aux fins du présent document le terme recouvre les six pays auxquels le Programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA) s'appliquait jusqu'à décembre 2005^a. Ce programme est appuyé par la Commission économique pour l'Europe (CEE) et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Il a pour objectif général de répondre aux besoins de développement de l'Asie centrale en renforçant la coopération et les échanges sous-régionaux², en resserrant les liens entre l'Asie et l'Europe et en intervenant dans des domaines connexes comme le transport et la facilitation du commerce.
2. Les progrès de l'intégration économique et des échanges commerciaux régionaux étant complémentaires du système commercial multilatéral, une intégration sous-régionale plus poussée permettrait aux pays du SPECA de tirer pleinement parti des vastes débouchés que peuvent leur offrir l'Union européenne, la Fédération de Russie et la Chine. Toutefois, leurs échanges avec ces marchés souffrent, comme leur commerce mutuel, d'un manque d'harmonisation et de coopération qui entrave grandement le développement de la région. La diversité des initiatives bilatérales et régionales prises par chacun d'eux et leurs positions différentes au sein du système commercial multilatéral font qu'il est difficile de mettre en route une stratégie globale de facilitation du commerce.
3. Pour établir un ordre de priorité parmi les questions à traiter dans le cadre d'une stratégie de ce genre, il faut étudier les principales tendances des échanges commerciaux et la dynamique qui sont le produit des stratégies commerciales nationales distinctes adoptées dans les années 90 ainsi que la participation et l'association plus ou moins étroite des pays du SPECA aux organisations multilatérales et régionales compétentes.

B. Tendances fondamentales

1. Tendances du commerce

4. L'exposé présenté dans cette section s'appuie sur un ensemble de tableaux statistiques que l'on trouvera dans l'«Additif» (ECE/TRADE/C/2006/11/Add.1).

^a Le Programme SPECA couvre cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) et un seul pays d'Asie occidentale (Azerbaïdjan). En décembre 2005, il a été étendu à l'Afghanistan, mais ce pays n'est pas étudié dans le présent document.

a) Commerce interrégionali) *Composition des exportations des pays du SPECA***Tableau 1. Composition des exportations: comparaison entre pays du SPECA**

	Part des trois principales exportations (en pourcentage*)
Azerbaïdjan	Pétrole et produits pétroliers (88,8), Coton (1,0), Métaux (1,0); Total: 90,7
Kazakhstan	Pétrole (50,6), Produits sidérurgiques (9,8), Cuivre (7,1); Total: 67,5
Kirghizistan	Métaux non ferreux (51,7), Énergie électrique (9,8), Machines et appareils (12,0); Total: 73,5
Tadjikistan	Aluminium (61,0), Fibre de coton (11,0), Électricité (12,0); Total: 84,0
Turkménistan	Gaz (58,0), Pétrole et produits pétroliers (14,0), Fibre de coton (6,0); Total: 78,0
Ouzbékistan	Coton (24,4), Or (28,3), Énergie (11,8); Total: 64,5

Source: Trade development in the Commonwealth of Independent States. Table 3. CIS commodity concentration of exports based on national authorities data. Fonds monétaire international (FMI), document de travail WP/03/207, 2003.

* Azerbaïdjan, Kazakhstan et Turkménistan (année 2002), Kirghizistan, Tadjikistan et Ouzbékistan (année 2001.)

5. Comme le montre le tableau 1, les exportations comprennent surtout des produits de base, essentiellement énergétiques, agricoles, miniers et semi-transformés.

ii) *Commerce avec l'Union européenne*

6. L'Union européenne (UE) est le principal partenaire commercial des pays du SPECA.

7. En 2004, l'UE a été la première destination pour les exportations de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan et du Tadjikistan, la deuxième pour celles de l'Ouzbékistan, la troisième dans le cas du Turkménistan, et la sixième dans celui du Kirghizistan (Additif, section 1).

8. De même, en 2004, elle a été le premier marché d'origine des importations de l'Azerbaïdjan et du Turkménistan, le deuxième pour le Kazakhstan et l'Ouzbékistan et le quatrième pour le Kirghizistan et le Tadjikistan (Additif, section 2).

9. De 2000 à 2004, la structure des exportations des pays du SPECA vers l'Union européenne est certes restée relativement stable, mais deux grands changements se sont produits en ce qui concerne le Kazakhstan et le Kirghizistan:

- Le Kazakhstan a renforcé sa position de premier exportateur régional vers l'UE, ses exportations étant passées dans cette période de 2,272 à 7,238 millions de dollars É.-U.³,
- En 2002, le Kirghizistan a subi une baisse spectaculaire de ses exportations vers l'UE, en raison d'un accident survenu dans les mines d'or⁴, mais la situation s'est vite redressée, et l'économie a enregistré une reprise de la croissance en 2003.

10. Au sein de l'UE, les exportations des pays du SPECA sont actuellement dirigées surtout sur deux pays, l'Italie et l'Allemagne, sauf dans le cas du Tadjikistan où leur première destination est les Pays-Bas (Additif, section 3, tableau 1).

11. Les exportations des pays du SPECA vers les 10 nouveaux membres de l'UE⁵ vont globalement en augmentant, leurs principales destinations étant la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Lettonie (Additif, section 3).

12. À l'exception du Turkménistan, chacun des pays du SPECA a signé et ratifié avec l'UE un accord bilatéral décennal dit «Accord de partenariat et de coopération» (APC). Ces accords définissent les relations commerciales, économiques et politiques entre l'UE et ses partenaires. Ils sont entrés en vigueur en 1999 pour l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ouzbékistan, et le Tadjikistan en a signé un en 2004. Chaque pays participant à un APC bénéficie du schéma de préférences tarifaires de l'UE⁶, sauf pour certaines catégories de produits comme le poisson et les produits sidérurgiques. Selon l'UE, les droits de douane préférentiels convenus avec les pays d'Asie centrale devraient inciter les négociants européens à importer davantage de produits de ces pays et aider ces derniers à faire face à la concurrence sur les marchés internationaux. Cela étant, en raison du faible volume d'échanges actuellement en jeu, les pays du SPECA ont peu profité de son schéma de préférences⁷. Les parties aux accords de partenariat et de coopération appliquent mutuellement le principe de la nation la plus favorisée pour ce qui est des droits de douane. Les accords comprennent également des dispositions sur l'élimination des restrictions quantitatives au commerce et d'autres questions connexes comme la concurrence et les aides d'État.

13. Plus que par un accès privilégié aux marchés, les relations avec l'Union européenne vont sans doute être renforcées par la création d'un Espace économique commun entre l'UE et la Fédération de Russie, convenue au Sommet UE-Russie du 10 mai 2005⁸. Pour les pays du SPECA, la mise en œuvre de cet accord devrait faciliter considérablement le transit par la Fédération de Russie de leurs exportations vers l'UE, d'autant plus qu'il comprend des mesures de facilitation du commerce ayant trait principalement à la coopération transfrontière et interrégionale, à la coopération douanière, à l'utilisation des télécommunications et à l'échange d'information⁹.

iii) Commerce avec la Fédération de Russie

14. Les relations commerciales demeurent solides entre les pays du SPECA et la Fédération de Russie, qui est avec l'UE l'un de leurs principaux partenaires commerciaux et où leurs exportations sont dans l'ensemble en hausse, sauf dans le cas du Tadjikistan et du Turkménistan (Additif, section 4).

15. En 2004, la Fédération de Russie a été le premier client de l'Ouzbékistan et le deuxième du Kazakhstan et du Kirghizistan. Elle est le cinquième de l'Azerbaïdjan, le sixième et le dixième, respectivement, du Tadjikistan et du Turkménistan (Additif, section 1). De même, en 2004, la Russie aura été le premier fournisseur du Kazakhstan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, et le deuxième de l'Azerbaïdjan, du Kirghizistan et du Turkménistan (Additif, section 2).

iv) Commerce avec la Chine

16. Par rapport au commerce avec l'Union européenne, les échanges des pays du SPECA avec la Chine restent limités. Ils se sont toutefois accrus à vive allure, ce qui confirme les possibilités de débouchés commerciaux qu'elle offre aux pays d'Asie centrale (Additif, section 5). Cette expansion s'explique surtout par la demande chinoise de ressources énergétiques et autres produits de base. Les relations commerciales du Tadjikistan avec la Chine vont sans doute s'améliorer par suite de l'achèvement récent de la construction d'une route le reliant à la province du Xinjiang via le col de Kulma¹⁰.

b) Commerce intrarégional

17. Malgré l'expansion générale observée de 2000 à 2004, les échanges intrarégionaux restent peu importants (Additif, sections 6 et 7), ce qui tient surtout aux ressemblances que présentent les économies des pays du SPECA, qui exportent tous avant tout des produits de base: pétrole pour le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan, gaz pour l'Ouzbékistan, or pour le Kirghizistan, coton et aluminium pour le Tadjikistan.

18. Lorsqu'ils ont mis en place leurs régimes commerciaux nationaux, «la plupart des gouvernements du SPECA ont eu tendance à appliquer des politiques protectionnistes pour tâcher de ne plus être aussi tributaires des produits de base». Toutefois, «les politiques de remplacement des importations, les mesures de protection des industries naissantes et les obstacles non tarifaires dont celles-ci se sont accompagnées ont entravé les échanges intrarégionaux d'autres produits»¹¹ et n'ont guère permis aux pays de s'affranchir de leur dépendance à l'égard des produits de base.

i) Les différentes stratégies nationales de transition

19. Dans les années 90, pour remédier à la faiblesse de leurs échanges commerciaux, les pays de la sous-région ont mis en place différentes stratégies mêlant diversement certains ou la totalité des éléments suivants:

- Austérité budgétaire
- Alourdissement de la fiscalité
- Réformes visant à privatiser et à diversifier la production dans les secteurs agricole et industriel
- Promotion des exportations
- Projets d'infrastructure
- Initiatives en matière d'investissement

- Réformes du système financier pour attirer les investissements étrangers
- Accords commerciaux bilatéraux avec les principaux partenaires commerciaux, notamment les pays voisins¹².

20. Parmi les pays du SPECA, l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan sont les deux principaux bénéficiaires des apports d'investissement, en particulier dans le secteur pétrolier. Au Kazakhstan, celui-ci s'adapte près de 75 % de l'IED (investissement étranger direct), mais les mesures de promotion de l'investissement ont assuré une certaine diversification de l'IED qui a eu des effets positifs sur le tout jeune secteur des petites et moyennes entreprises. Dans la période récente, les investissements transfrontières ont également progressé, comme en témoigne l'ouverture récente de banques kazakhes au Kirghizistan, qui favorise le développement des échanges entre les deux pays.

21. Dans la sous-région, les stratégies de libéralisation du commerce sont elles aussi différentes selon les pays. Le Turkménistan n'a pas engagé de réforme dans ce sens. Ceux qui l'ont fait, et surtout l'Azerbaïdjan et le Tadjikistan, ont pâti de conflits territoriaux ou de la guerre civile, respectivement¹³. Dans ce contexte, les démarches les plus réformistes et les plus heureuses ont été celles du Kazakhstan et du Kirghizistan. L'Ouzbékistan a choisi une voie plus gradualiste et plus protectionniste¹⁴.

ii) Évolution du commerce intrarégional

22. Tous les pays du SPECA, à l'exception de l'Azerbaïdjan et du Turkménistan, ont conclu un certain nombre d'accords de commerce bilatéraux au niveau régional – mais peu d'entre eux sont appliqués. Comme le montre le tableau 2, les seuls à l'être sont ceux que le Kirghizistan a conclus avec le Kazakhstan, d'une part, et avec l'Ouzbékistan, d'autre part.

Tableau 2. Accords bilatéraux de libre-échange signés ou appliqués entre pays du SPECA

Azerbaïdjan	(néant)	
Kazakhstan	Kirghizistan (appliqué)	Tadjikistan (signé)
Kirghizistan	Kazakhstan (appliqué)	Ouzbékistan (appliqué)
Tadjikistan	Kazakhstan (signé)	
Turkménistan	(néant)	
Ouzbékistan	Kirghizistan (appliqué)	

Source: Contribution de la Commission économique pour l'Europe à la onzième session de la CNUCED, CEE 2004.

23. Le bilan de ces deux accords bilatéraux «appliqués» est mitigé.

24. Dans les années 2000 à 2004, les relations commerciales entre le Kazakhstan et le Kirghizistan se sont très sensiblement développées, avec des exportations du premier vers le second multipliées par 3,3 et, en sens inverse, par 2,3 (Additif, section 6, tableaux 2 et 3).

Les produits de base échangés entre les deux pays sont surtout les produits laitiers, le verre et les matériaux de construction¹⁵.

25. À l'inverse, les données confirment une chute brutale des échanges commerciaux entre les parties à l'autre accord bilatéral appliqué, à savoir le Kirghizistan et l'Ouzbékistan. De 2000 à 2004, les exportations du Kirghizistan vers l'Ouzbékistan sont tombées à moins du quart de leur niveau initial (Additif, section 6, tableau 3), cependant que celles de l'Ouzbékistan vers le Kirghizistan baissaient du tiers environ (Additif, section 6, tableau 6). Les accords n'ont pas réussi à stimuler le commerce entre les parties.

2. Tendances institutionnelles

a) Intégration des pays du SPECA dans le système commercial multilatéral

i) Organisation mondiale du commerce

26. Comme les pays du SPECA sont des pays en transition du point de vue économique, les aspects institutionnels du commerce international sont des indicateurs particulièrement importants de leur intégration au système commercial multilatéral. Parmi les organisations internationales spécialisées dans le commerce, la plus importante est l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui se trouve au cœur du système commercial multilatéral et est la «seule organisation mondiale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays»¹⁶.

27. Parmi les pays du SPECA, le Kirghizistan aura été en décembre 1998 le premier à adhérer à l'OMC. À l'exception du Turkménistan, tous les autres ont actuellement le statut d'observateur en cours d'accession à l'OMC.

ii) L'OMC et les questions de facilitation des échanges

28. Partout dans le monde, les prescriptions souvent inutiles en matière de documentation et le défaut d'automatisation des procédures commerciales constituent un frein important aux échanges. L'attente aux frontières coûte souvent plus cher que les droits de douane. C'est pourquoi la question de la facilitation des échanges a été ajoutée à l'ordre du jour de l'OMC en 1996, à la Conférence ministérielle de Singapour, et les travaux sur la question ont pris de l'ampleur en juillet 2004 lorsque les Membres sont convenus d'engager des négociations sur la facilitation du commerce et d'intégrer la question au Programme de Doha pour le développement.

29. Toutefois, «les travaux relatifs à la facilitation des échanges à l'OMC ont connu différents stades. Durant ce processus, les Membres sont passés d'une approche relativement large et globale à une perspective plus ciblée sur les procédures douanières et de passage de frontières»¹⁷. Les articles du GATT qui sont actuellement en cours de réexamen dans le cadre des négociations sur la facilitation des échanges sont l'article V («Liberté de transit»), l'article VIII («Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation») et l'article X («Publication et application des règlements relatifs au commerce»). Dans le Programme de travail de Doha, réaffirmé dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong du 18 décembre 2005, il était demandé aux organismes intervenant dans la facilitation des échanges d'élargir leur coopération en vue d'aider les pays en développement à mettre en œuvre les accords de l'OMC et à en tirer parti et, d'une manière plus générale, à développer leurs échanges¹⁸.

30. Étant donné que les négociations en cours n'intéressent pas seulement les Membres de l'OMC mais aussi tous les pays en cours d'accession, les articles V, VIII et X, qui traitent des questions de transit, de l'harmonisation des procédures et de la transparence, offrent un cadre tout indiqué pour faire progresser l'intégration des pays du SPECA au système commercial multilatéral, aussi bien que leur commerce régional.

31. Comme l'OMC l'a reconnu, l'application de la Convention de Kyoto révisée de l'Organisation mondiale des douanes est un aspect important de la facilitation des échanges. Entrée en vigueur le 3 février 2006¹⁹, cette convention porte sur la simplification, l'harmonisation et la modernisation des procédures douanières. Elle prévoit des procédures et formalités douanières modernes, ainsi que des documents douaniers harmonisés aux fins du commerce et des transports internationaux, ainsi que le recours aux techniques de la gestion des risques et l'utilisation optimale des technologies de l'information de la part des administrations douanières.

32. Au sein de la sous-région, l'Azerbaïdjan est le premier pays du SPECA à avoir adhéré à la Convention. Dans les autres, de nouvelles normes douanières sont actuellement élaborées sur le modèle russe et suivant les meilleures pratiques internationales – conformité avec la Convention révisée de Kyoto, respect des normes de l'OMC et éléments de gestion des risques, par exemple. Pratiquement achevée au Kazakhstan, au Turkménistan et en Ouzbékistan, la mise en application de ces nouvelles normes est en cours au Kirghizistan et au Tadjikistan, pays qui ont les deux systèmes douaniers les plus faibles de la sous-région²⁰.

b) Intégration des pays du SPECA dans la région

i) *Organisations régionales auxquelles participent des pays du SPECA*

33. Chacun des pays du SPECA est membre de deux ou plusieurs organisations commerciales régionales (tableau 3). Leur participation à ces organisations s'est considérablement accrue ces dernières années²¹.

34. Comme lesdites organisations ont une couverture géographique assez semblable et que leurs mandats respectifs se recoupent, le cadre institutionnel est particulièrement complexe dans la région²². Une rationalisation se dessine néanmoins, comme en témoignent la transformation en octobre 2005 de l'Organisation de coopération d'Asie centrale en Communauté économique eurasienne et l'adhésion en janvier 2006 de l'Ouzbékistan à cette communauté²³.

ii) *Organisations régionales axées sur la facilitation des échanges*

35. Parmi les organisations régionales susmentionnées, celles qui comptent le plus de pays du SPECA et mettent tout particulièrement l'accent sur la facilitation des échanges sont la Communauté économique eurasienne et l'Organisation de coopération économique (OCE).

Tableau 3: Participation des pays du SPECA aux organisations régionales en 2006

Organisation régionale	États membres	Pays du SPECA membres
Communauté d'États indépendants (CEI)	Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine	Azerbaïdjan Kazakhstan Kirghizistan Ouzbékistan Tadjikistan Turkménistan
Communauté économique eurasiennne	Bélarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Fédération de Russie, Tadjikistan, Ouzbékistan	Kazakhstan Kirghizistan Ouzbékistan Tadjikistan
Organisation de coopération économique (OCE)	Afghanistan, Azerbaïdjan, Iran (République islamique d'), Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pakistan, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie	Tous
Organisation de coopération économique de la mer Noire (OCEMN)	Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Fédération de Russie, Grèce, République de Moldova, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Turquie, Ukraine	Azerbaïdjan
Organisation de Shanghai pour la coopération	Chine, Fédération de Russie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan	Kazakhstan Kirghizistan Ouzbékistan Tadjikistan
Espace économique unique	Bélarus, Fédération de Russie, Kazakhstan, Ukraine	Kazakhstan

Source: CEE/ONU, 2006.

36. Avec la Fédération de Russie et le Bélarus, la Communauté économique eurasiennne comprend tous les pays du SPECA sauf l'Azerbaïdjan et le Turkménistan. Fondée en 2000, elle a remplacé l'union douanière créée en 1995 au sein de la CEI. Elle a pour mandat de promouvoir l'intégration sous-régionale en créant une union douanière et un espace économique unique²⁴. En matière de facilitation des échanges, ses objectifs sont d'améliorer la coopération douanière et d'appliquer des normes, procédures et documents uniformes. Actuellement, c'est la seule des organisations régionales susmentionnées à avoir été notifiée à l'OMC²⁵, et au cours des dernières années elle est aussi devenue une enceinte où examiner les questions traitées par l'OMC à la lumière des besoins de ses pays membres pour et après leur accession à l'OMC. Même si au sein de la Communauté, les pays du SPECA ont eu des difficultés²⁶ à définir comment ils se situaient par rapport aux questions dont s'occupe l'OMC, elle est néanmoins l'enceinte privilégiée pour tenir des discussions plus larges au niveau régional sur ces questions, notamment la facilitation des échanges, et pour instaurer la confiance par le biais de la coopération intrarégionale²⁷.

37. L'Organisation de coopération économique regroupe tous les pays du SPECA ainsi que l'Afghanistan, le Pakistan et la République islamique d'Iran. Elle s'attache surtout à des questions techniques comme la mise en œuvre de la facilitation des échanges ou les opérations de transit et de transport au service du commerce régional. Son programme d'action (1998-2007) vise les objectifs suivants: «Élimination des obstacles non matériels sur les principaux itinéraires

de transport en transit de la région; développement des infrastructures matérielles dans les couloirs de transport Est-Ouest et Nord-Sud; développement des télécommunications dans la région de l'Organisation»²⁸. En tant que donateur, celle-ci finance de nombreux projets d'infrastructure visant à faciliter les opérations de transit et de transport en Asie centrale.

C. Obstacles à l'intégration multilatérale et sous-régionale des pays d'Asie centrale

1. Une situation d'enclavement

38. Outre son enclavement géographique, l'Asie centrale se distingue par une topographie difficile qui complique les liaisons avec les autres régions du monde. La situation est aggravée par la piètre qualité des services de transport et les difficultés de transit via les pays voisins. Pour remédier à cela, les gouvernements des pays du SPECA ont jugé qu'il fallait beaucoup miser sur «l'interdépendance régionale» et établi des mécanismes de consultation et de négociation sur les questions d'intérêt commun, la plupart du temps techniques comme les opérations de transport et de transit²⁹.

39. Au niveau régional, plusieurs accords visant à faciliter le transit ont été signés entre les pays membres de la Communauté économique eurasiennne. Dans le cadre de l'Organisation de coopération économique, un accord-cadre sur le transport en transit, signé en 1998, envisage la création d'un cadre réglementaire commun pour la mise en place et la facilitation du transport en transit entre pays membres. Il prévoit la liberté de transit par le territoire des Parties contractantes pour le transport routier et ferroviaire et la navigation intérieure, ainsi que l'accès aux ports maritimes³⁰. Bien que tous les membres de l'Organisation aient signé l'accord³¹, six pays seulement l'ont à ce jour ratifié, mais en vertu de son article 43 il peut désormais entrer en vigueur³².

40. Les initiatives soutenues par la CESAP dans le domaine du transport en transit, tels le projet de construction d'une autoroute asiatique et les autres grands programmes réalisés avec le concours de l'UE, du PNUD et de la Banque mondiale, viennent compléter les accords de la Communauté économique eurasiennne et de l'Organisation de coopération économique. Lancé en 1993, TRACECA (couloir Europe-Caucase-Asie) est un programme d'assistance technique financé par l'Union européenne en vue de créer un couloir de transport sur un axe Est-Ouest reliant l'Europe, la région de la mer Noire, le Caucase et la mer Caspienne et l'Asie centrale. Il concerne aussi bien le transport routier, ferroviaire, maritime et multimodal, ou le transport par oléoduc, que les opérations transfrontières et de transit. Le programme de la Route de la soie mis en œuvre par le PNUD vise à promouvoir un cadre de politique économique et un environnement juridique favorables au commerce et au transit, et à inciter le secteur privé à participer davantage aux initiatives de promotion du commerce et du transport. Le projet de la Banque mondiale consacré à la facilitation du commerce et du transport en Asie centrale a pour but de réduire les coûts matériels du transport, d'améliorer la logistique du transit et d'accroître l'efficacité des opérations aux frontières et aux terminaux intérieurs de la région.

2. Obstacles non tarifaires

41. En Asie centrale, les obstacles tarifaires au commerce sont relativement peu importants, ce qui cadre avec le fait que la plupart des pays de la région sont en cours d'accession à l'OMC: 10,8 % en Azerbaïdjan (2002), 7,4 % au Kazakhstan (2004), 5,1 % au Kirghizistan (2004), 7,5 % au Tadjikistan (2004), et quelque 10 % au Turkménistan (2002). L'Ouzbékistan demeure

l'exception en affichant les taux de droits de douane les plus élevés des pays du SPECA, soit 14,6 % (2004), ce qui correspond à sa politique, toujours la plus protectionniste³³.

42. Contrairement aux obstacles tarifaires, les obstacles non tarifaires sont particulièrement importants en Asie centrale. Les taxes frappant plus lourdement les produits importés que les produits d'origine nationale sont monnaie courante.

43. Parmi les pays du SPECA, l'Ouzbékistan est celui qui impose le plus d'obstacles non tarifaires. Des produits de base comme les matériaux de construction, par exemple, sont assujettis à une taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'ils sont importés, mais non lorsqu'ils sont produits dans le pays³⁴. Autre exemple, depuis août 2002, les biens de consommation non alimentaires sont grevés d'une surtaxe de 30 % de la valeur en douane (en devise forte) s'ils sont importés par des entreprises, ou d'un droit additionnel de 90 % (qui remplace la TVA et le droit de douane ordinaire) s'ils le sont par des particuliers³⁵.

3. Absence de coopération douanière et de procédures transfrontières harmonisées

44. Pour améliorer la circulation des marchandises, il faudra recourir aux frontières à la facilitation des procédures douanières, à différents types d'inspections des marchandises et à des régimes spéciaux pour certaines catégories de marchandises comme les denrées périssables ou les marchandises dangereuses. S'il est capital d'assurer en coordination la mise en place d'infrastructures de transport pour garantir la compatibilité technique des systèmes nationaux de transport au passage des frontières, la coordination de la gestion et du contrôle des données de trafic et de l'information fournie aux usagers est décisive pour optimiser l'utilisation des infrastructures³⁶.

45. Jusqu'à présent, chaque pays du SPECA a agi seul, en se dotant d'un environnement douanier propre, d'où une absence d'harmonisation et de normalisation de la législation, de la documentation et des procédures qui complique inutilement le commerce intrarégional. Le partage et l'échange d'informations sur les flux transfrontières de marchandises et le contrôle de la circulation des marchandises dangereuses posent aussi de nombreux problèmes.

46. Bien que les pays du SPECA aient récemment pris d'importantes mesures pour réformer leurs administrations douanières, il reste encore beaucoup d'obstacles à une amélioration des opérations, à commencer par le manque de coopération entre les services présents aux frontières – douanes, polices des frontières et inspections de la circulation et du transport routiers. En outre, on ne sait toujours pas si ces pays vont mettre en œuvre de nouveaux codes et normes douaniers pour établir la valeur en douane des marchandises importées. Le nombre des documents exigés (et non harmonisés) par les autorités douanières et autres services compétents reste également excessif. Enfin, les administrations douanières de la sous-région doivent encore se donner les moyens d'utiliser pleinement les technologies de l'information³⁷.

II. RECOMMANDATIONS

A. Questions à traiter en priorité

47. Pour exploiter leurs positions commerciales et géostratégiques communes, il faut en priorité que les pays du SPECA adoptent une démarche concertée aux fins de leur intégration sous-

régionale et multilatérale dans le contexte de l'OMC. À cet effet, la CEE et la CESAP ont défini, en consultation avec eux, une stratégie visant à améliorer la facilitation des échanges dans ces pays. L'Organisation des Nations Unies a décidé de financer cette stratégie en tant que projet du Compte des Nations Unies pour le développement en 2006 et 2009.

48. Le projet repose sur l'idée qu'il est possible de mettre en place des capacités efficaces à long terme en conjuguant volonté politique de coopération au niveau régional, dispositifs de coopération institutionnelle et technologique faisant appel aux normes reconnues au niveau international, et solutions qui ont fait la preuve de leur efficacité et sont adaptées aux situations et aux réalités locales.

49. Les trois volets de cette démarche sont les suivants: 1) parvenir à un accord sur des formules de coopération fondées sur l'utilisation des normes internationales pour la facilitation des échanges et les transactions électroniques; 2) créer des réseaux de décideurs et d'experts; 3) jeter les bases de projets pilotes visant à renforcer les capacités des experts locaux d'utiliser les outils modernes pour la facilitation des échanges et les transactions électroniques. L'analyse des obstacles non tarifaires et de l'utilisation potentielle des systèmes informatiques devrait aider à réaliser l'objectif indiqué, à savoir des progrès sur le plan des capacités et de l'efficacité commerciale de la région.

50. La CEE et la CESAP tireront parti de leur longue expérience pour servir de cadre neutre à un débat d'orientation sur les questions de commerce et de facilitation des échanges, définir des normes pour la facilitation des échanges et organiser des activités de renforcement des capacités. La CEE a déjà créé des réseaux pour la promotion de la facilitation des échanges en Europe du Sud-Est et dans d'autres pays en transition. Cela fait plus de 45 ans qu'elle définit des normes en matière de facilitation des échanges et de transactions électroniques telles que la Formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux, différents codes, le Répertoire de données commerciales (UN/TDED) et la seule norme internationale qui existe pour l'échange de données informatisé (EDIFACT-ONU), entre autres. L'application de ces normes est assurée, depuis sa création en 1996, par le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU), qui a élaboré des recommandations sur les normes susmentionnées, sur la création d'organismes nationaux de facilitation du commerce associant secteur public et secteur privé pour débattre de la mise en œuvre des politiques de facilitation du commerce et des normes en la matière (Recommandation n° 4 – Organismes nationaux de facilitation du commerce), sur le principe d'un guichet unique pour les déclarations d'importation et d'exportation et les lignes directrices relatives à sa mise en place (Recommandation n° 33), et dans d'autres domaines.

51. La réalisation du projet débutera par des activités de recherche d'un consensus en faveur de la coopération sous-régionale dans les domaines du commerce et de la facilitation des échanges entre pays du SPECA. Avant d'envisager le démarrage d'une quelconque opération pilote, il faudrait réussir à faire percevoir à tous les bénéficiaires du projet qu'un accord prévoyant le recours aux normes internationales de facilitation des échanges renforcerait beaucoup la croissance économique assurée par la coopération sous-régionale.

B. Activités proposées

52. Mené sous l'égide d'un groupe de travail SPECA, composé d'experts et de décideurs, sur la politique commerciale, le projet visera à résoudre le problème des obstacles non tarifaires, à promouvoir la coopération sous-régionale et à améliorer le système de transit sous-régional.

53. Les activités pourraient être axées sur les thèmes indiqués ci-après.

1. *Obstacles non tarifaires*

54. Promouvoir une approche intégrée de la facilitation du commerce et des transports et analyser les problèmes afférents à la circulation transfrontière des marchandises (obstacles non tarifaires) qui peuvent être réglés par des mesures de facilitation du commerce. Pour cela, on pourra se servir d'outils tels que la méthode, ou «trousse» d'audit de la Banque mondiale («Trade and Transport Facilitation: A toolkit for audit, analysis, and remedial action»), ou de modèles comme le «Cadre intégré pour le commerce», élaboré dans certains pays de la CESAP, et des leçons tirées du projet CEE-CEA-CESAO en Méditerranée. Pour cette partie du projet, il sera très important d'établir des synergies avec d'autres organisations, dont certaines sont déjà actives dans la sous-région, comme la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BASD), le PNUD (et son projet de la Route de la soie), l'Organisation de coopération économique (OCE), la Communauté économique eurasienne et le programme relatif au couloir Europe-Caucase-Asie (TRACECA).

2. *Coopération sous-régionale*

a) Réseau de partenariats public-privé

55. Établir un réseau de «partenariats public-privé» pour la facilitation du commerce dans les pays du SPECA: créer des organismes nationaux de facilitation du commerce ou aider ceux qui existent déjà (les comités PRO) et les constituer en réseau dans le cadre du SPECA (SPECAPRO). Cette activité est liée à la Recommandation n° 4 – Organismes nationaux de facilitation du commerce du CEFAC-ONU – et aux travaux déjà menés par la CEE sur la mise en place de tels organismes dans les pays du SPECA. Des synergies seront créées avec le projet d'assistance technique CEE-République tchèque. La CESAP, de son côté, en établira avec le Réseau Asie-Pacifique pour l'efficacité en matière de commerce et de transport, dont la mise en place, à laquelle elle travaille, est en cours avec l'appui d'États membres. Les compétences acquises avec la création et le soutien des comités de facilitation du commerce dans le cadre de l'exécution de projets nationaux d'assistance technique financés par plusieurs donateurs, dont la CEE et la CESAP, seront mises à profit. Il existe des synergies avec la Banque mondiale ainsi qu'avec les organismes d'aide bilatérale de pays donateurs comme les États-Unis et la Suède.

b) Coopération douanière et harmonisation des procédures transfrontières

56. Examiner les questions relatives aux articles VIII et X du GATT; on étudiera la possibilité de mettre en place un «guichet unique», conformément à la Recommandation n° 33³⁸ de la CEE aux fins de la facilitation du commerce – un seul point d'entrée pour remplir toutes les formalités réglementaires d'importation, d'exportation et de transit. Promouvoir le principe de points uniques (guichets uniques) pour a) la publication d'information sur les lois et procédures

régissant le commerce, ainsi que les données et documents requis (notamment des «serveurs de documents»), b) le dépôt des renseignements requis, et c) les contrôles officiels. Les synergies créées dans le cadre du programme relatif au couloir Europe–Caucase–Asie (TRACECA) et du projet d’assistance de la CESAP pour la facilitation du commerce, qui est financé par les Pays-Bas, pourront servir dans ces travaux. La question du guichet unique devrait figurer au programme des activités prévues de renforcement des capacités. Il faudrait notamment s’intéresser aux normes internationales retenues dans les guichets uniques, au fur et à mesure qu’il s’en créera.

57. Constituer un «réseau de compétences» (ou «centre de compétences», «groupe» ou «pépinière» – le bon terme reste à choisir) entre experts d’Asie centrale pour créer et utiliser des documents commerciaux électroniques alignés sur les normes établies de l’ONU. Cette activité consisterait aussi à renforcer les compétences et assurer l’encadrement des experts locaux pour qu’ils soient aptes à créer et à utiliser des documents électroniques établis suivant les normes internationales et puissent apprendre à d’autres experts à le faire (formation de formateurs). Cela comprend également une activité pilote de mise en œuvre des normes de la CEE concernant les documents commerciaux électroniques (UNeDocs).

58. Pour ce volet du projet, la stratégie consistera d’abord à obtenir l’aval du Groupe de travail SPECA sur le commerce, puis à organiser un séminaire de formation pratique à l’intention des spécialistes nationaux qui élaborent déjà des documents électroniques sur le commerce et le transport, pour les entraîner à le faire en s’alignant sur les normes internationales: à la fin, ils concevront un (ou plusieurs) document(s) électronique(s) en utilisant l’outil logiciel de l’ONU pour ce type de documents et en se fondant sur une norme déjà en usage pour les documents écrits (d’où la nécessité de sélectionner avec beaucoup de soin le(s) document(s) à concevoir). Ledit(s) (lesdits) document(s) sera (seront) ensuite prêt(s) à être utilisé(s) à titre expérimental suivant le mandat donné par le Groupe de travail SPECA sur le commerce. Ce projet devrait tirer parti des synergies avec la BASD, TRACECA, les organes ou organismes qui ont à manier les documents en question, telles la Division des transports de la CEE/ONU, la Commission européenne ou la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), ainsi que le projet de l’annexe 21 du plan de travail du SPECA qui vise à améliorer la gestion de la circulation de l’information commerciale en Asie centrale.

3. Système de transit sous-régional

59. Les activités de renforcement des capacités porteront également sur le transport en transit et les normes et instruments internationaux dans ce domaine. La question du transit est capitale pour les pays sans littoral d’Asie centrale et c’est l’un des principaux volets des négociations actuellement en cours à l’OMC sur la facilitation du commerce dans le cadre de l’article V du GATT. Les instruments juridiques de l’ONU et les solutions retenues pour le transit régional (telle la Convention TIR de la CEE) devraient être intégrés aux activités d’assistance technique. Les deux commissions régionales peuvent contribuer à la mise en place d’un système de transit sous-régional.

Notes

¹ Starr. S. Frederick. 2005. «A Partnership for Central Asia» Foreign Affairs, juillet/août 2005.

² Le Programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA) comprend plusieurs activités étroitement liées. D'après le plan de travail pour 2005-2007, des activités sont prévues dans les domaines suivants: transports, eau, énergie et environnement, développement des échanges, renforcement des capacités statistiques et TIC au service du développement. Voir CEE, CESAP, «SPECA II. Propositions visant à réorganiser et à renforcer le Programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA)», 2005. CEE/CESAP, 2005.

³ FMI, *Direction of Trade Statistics*, annuaire 2005.

⁴ Economist Intelligence Unit, «Kyrgyzstan, Country Profile 2005», 2005. Document disponible à l'adresse: http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=189341604&mode=pdf.

⁵ Le 1^{er} mai 2004, 10 nouveaux membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) ont adhéré à l'Union européenne. Pour en savoir plus, consulter: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_fr.htm.

⁶ En vertu du schéma de préférences de l'Union européenne, les produits importés des pays en développement entrent en franchise ou sont soumis à des droits de douane réduits. Pour en savoir davantage à son sujet, consulter les sites: http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/global/gsp/index_fr.htm et www.unctad.org/gsp.

⁷ Richard Pomfret, «The impact of coherence of OECD country policies on Asian developing economies: development lessons for Central Asia».

⁸ Commission européenne, «Version finale de la Feuille de route consacrée à l'Espace économique commun adoptée lors du Sommet UE-Russie le 10 mai», mai 2005. Document disponible à l'adresse: http://trade-info.cec.eu.int/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=138&lev=2&order=date.

⁹ Ibid.

¹⁰ Economist Intelligence Unit, «Tajikistan, Country Report», mars 2006. Document disponible à l'adresse: http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=490133834&mode=pdf.

¹¹ Peter Løhmus et Tushar Poddar. «Trade Policy Issues in the Central Asian Republics: A background paper for the CAREC meeting», 2004. Document disponible à l'adresse: <http://www.adb.org/Documents/Events/2004/CCC/SOM-Economic-Cooperation/draft-trade-policy.pdf>.

¹² PNUD, *Rapport régional sur le développement humain en Asie central*, 2005. Document disponible à l'adresse: http://hdr.undp.org/docs/reports/regional/CIS_Commonwealth_of_Independent_States/Central_Asia_2005_en.pdf.

¹³ International Crisis Group, «Central Asia: Border disputes and conflict potential», Asia Report No. 33, avril 2002.

¹⁴ Peter Lõhmus et Tushar Poddar, op. cit.

¹⁵ Economist Intelligence Unit, «Kyrgyzstan, Country Profile 2005», 2005. Document disponible à l'adresse: http://www.eiu.com/report_dl.asp?issue_id=189341604&mode=pdf.

¹⁶ http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/whatis_f.htm.

¹⁷ http://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_overview_f.htm.

¹⁸ OMC, «Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle», WT/MIN(O5)/DEC, décembre 2005.

¹⁹ «Le 3 février 2006, l'ambassade de la République azerbaïdjanaise et l'ambassade de la République de Namibie ont déposé leurs instruments d'adhésion à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée), signée à Bruxelles le 26 juin 1999. Avec 44 Parties contractantes, la Convention de Kyoto révisée est entrée en vigueur le 3 février 2006.». Voir: http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/KyotoAzerbaijan.htm.

²⁰ Banque mondiale, *From Disintegration to Reintegration. Eastern Europe and the Former Soviet Union in International Trade*, 2005.

²¹ CEE, «Établissement de partenariats commerciaux dans la région de la CEI», TRADE/2005/17, mars 2005. Document disponible à l'adresse: http://www.unece.org/trade/ctied/ctied9/trd_05_17e.pdf.

²² PNUD, *Rapport régional*, op. cit, 2005, ibid.

²³ Asian Development Bank, «Central Asia Regional News», monthly digest, octobre 2005.

²⁴ OMC, «Accession of the Kyrgyz Republic to the customs union between the Russian Federation, Belarus and Kazakhstan», WT/REG71/4, septembre 2000.

²⁵ OMC, «Regional trade agreements notified to the GATT/WTO», mars 2006. Document disponible à l'adresse: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/type_e.xls.

²⁶ Patrizia Tumbarello, «Regional Trade Integration And WTO Accession: Which Is The Right Sequencing? An Application To The CIS», WP/05/94, mai 2005. Document disponible à l'adresse: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0594.pdf>.

²⁷ «In May 2003, a coordinated approach in pursuing WTO membership in accordance with EAEC commitments was explicitly endorsed by the presidents of the non-WTO members of the EAEC and reiterated in Almaty, Kazakhstan, in June 2004». Voir Peter Lõhmus et Tushar Poddar, op. cit.

²⁸ www.ecosecretariat.org/Directorates/dtc.htm.

²⁹ Union européenne, «Strategy Paper 2000-2006 and Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia», octobre 2002. Document disponible à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp2/02_06_en.pdf.

³⁰ PNUD, *Rapport regional*, 2005, op. cit.

³¹ Les pays du SPECA qui l'ont signé sont le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

³² La date d'entrée en vigueur de l'Accord a été fixée au 19 mai 2006 (secrétariat de l'OCE, mars 2006).

³³ UN Trains Database.

³⁴ PNUD, *Rapport regional*, 2005, op. cit.

³⁵ OMC, Comité des accords commerciaux régionaux, «Accord de libre-échange entre la République kirghize et l'Ouzbékistan: questions et réponses», WT/REG75/5, 2004. Pour en savoir plus sur les obstacles non tarifaires, consulter: CEE, «Integration, Trade and Transport: Review of the Implementation of OSCE Commitments in the Economic and Environmental Dimension», document établi pour le treizième Forum économique de l'OSCE, 2005.

³⁶ Asian development Bank, «Status Report on Regional Trade Facilitation and Customs cooperation Programme», avril 2005.

³⁷ Banque mondiale, *From Disintegration to Reintegration*, op. cit. BERD, «Beyond borders: reconsidering regional trade in Central Asia», 2005.

³⁸ CEE/ONU, «Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique pour rendre plus efficaces les échanges d'informations entre les opérateurs commerciaux et l'administration», Recommandation n° 33 ECE/TRADE/352, juillet 2005. Document disponible à l'adresse: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec33_trd352.pdf.