

**Commission économique pour l'Europe****Comité directeur des capacités et des normes commerciales****Neuvième session**

Genève, 26 (après-midi)-28 juin 2024

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Élimination des obstacles réglementaires et procéduraux au commerce dans la région de la Commission économique pour l'Europe – études de pays : Arménie, Kazakhstan et Kirghizistan**Évaluation des obstacles réglementaires et procéduraux au commerce dans le contexte de l'intégration dans les chaînes de valeur : étude portant sur le Kirghizistan*****Document soumis par le secrétariat***Résumé*

Comme suite à la demande de renforcement des capacités formulée par la délégation kirghize à la septième session du Comité directeur des capacités et des normes commerciales de la Commission économique pour l'Europe (CEE), qui s'est tenue les 27 et 28 juin 2022, le secrétariat a lancé une étude visant à mettre en évidence les obstacles réglementaires et procéduraux aux exportations kirghizes d'abricots séchés et de pruneaux dans le contexte de l'intégration du Kirghizistan dans les chaînes de valeur régionales et mondiales.

Ce travail s'inscrit dans la série d'études nationales menées dans le cadre d'un projet extrabudgétaire destiné à promouvoir des chaînes de valeur résilientes, diversifiées et durables dans la région eurasiatique après la pandémie de COVID-19. Une version préliminaire de l'étude portant sur le Kirghizistan, dans laquelle figurent des recommandations tendant à améliorer les réformes de facilitation du commerce et l'infrastructure de contrôle de la qualité, a été examinée à la huitième session du Comité directeur, les 26 et 27 juin 2023**, et la version complète a été validée lors de l'atelier régional que la CEE a organisé à Bichkek (Kirghizistan) les 5 et 6 mars 2024***.

L'étude consiste à évaluer les marchés d'exportation actuels et potentiels, ainsi que certains aspects des cadres de facilitation du commerce (analyse des processus métier, notamment) et de l'infrastructure de contrôle de la qualité pour le commerce. Ses conclusions visent à aider le Kirghizistan à intensifier sa participation au commerce international en améliorant l'efficacité des procédures liées au commerce, l'objectif étant, à terme, de tirer parti des nouvelles perspectives de croissance et d'atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'étude est résumée dans le présent document.

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition de la CEE.

** Voir <https://unece.org/trade/documents/2023/04/session-documents/economic-commission-europe-study-regulatory-and>.

*** Voir <https://unece.org/media/news/388901>.



I. Introduction

1. Le Kirghizistan est un pays à revenu intermédiaire inférieur sans littoral, mais richement doté en ressources naturelles. Troisième plus grand secteur d'activité de l'économie kirghize, l'agriculture représentait approximativement 12 % du PIB en 2022¹. Environ 13 % des terres agricoles du pays (1,4 million d'hectares) sont classées dans la catégorie des terres arables². Parmi les produits de base les plus importants du Kirghizistan figurent le bétail et la volaille, le lait cru, les légumes, les céréales, les légumineuses et la pomme de terre. En volume de production, les principales cultures sont la pomme de terre, les légumes, la betterave sucrière, le maïs, le blé et l'orge³. Les principales exportations agricoles du pays sont les légumes séchés, le coton, les fruits séchés, les fruits à coque et le beurre. Les principaux destinataires des exportations de produits agricoles du Kirghizistan sont, par ordre d'importance, la Fédération de Russie, le Kazakhstan et la Turquie⁴.

2. Ces dernières décennies, l'intégration dans l'économie mondiale a contribué de manière essentielle au développement économique du Kirghizistan. En 1998, celui-ci est devenu le premier pays d'Asie centrale à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans laquelle il joue depuis lors un rôle actif. Il a ratifié l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC en 2016 et participe à plusieurs initiatives conjointes portant, par exemple, sur la facilitation de l'investissement pour le développement, sur les microentreprises et les petites et moyennes entreprises et sur le commerce électronique. Il fait en outre partie de groupes de l'OMC, notamment du groupe des pays ayant accédé à cette organisation après 1995 (Membres relevant de l'article XII) et du groupe des économies en transition à faible revenu.

3. En parallèle de l'intégration multilatérale, l'intégration régionale s'est approfondie. Le Kirghizistan a signé plusieurs accords commerciaux bilatéraux, le plus souvent avec des pays membres de la Communauté d'États indépendants (CEI)⁵. Depuis 2015, sa politique commerciale est directement liée aux processus d'intégration économique régionale dans l'Union économique eurasiatique (UEE)⁶. Par conséquent, plusieurs nouveaux textes juridiques ont été adoptés et ceux qui existaient déjà ont été modifiés pour harmoniser la législation nationale avec le cadre juridique de l'UEE.

4. Le Kirghizistan a également renforcé ses échanges commerciaux bilatéraux avec l'Union européenne (UE). Depuis 2016, il bénéficie de préférences commerciales unilatérales au titre du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+) mis en place par l'UE. Ces conditions préférentielles lui permettent d'exporter quelque 6 200 produits de base vers l'UE sans acquitter de droits de douane et, ainsi, d'accroître davantage ses exportations agricoles⁷. Entre 2016 et 2018, le montant total des importations de l'UE en provenance du Kirghizistan a été multiplié par neuf, passant de 72 millions d'euros à 630 millions d'euros⁸. Les fruits, les fruits à coque et les légumes constituent le principal groupe de produits importés dans le cadre du régime préférentiel SPG+. Le taux d'utilisation préférentielle de cette catégorie a sensiblement augmenté entre 2016 et 2018 et s'élève actuellement à 77 %⁹.

¹ Les trois principaux secteurs d'activité sont les services (52,07 %), l'industrie (24,04 %) et l'agriculture (12,12 %). Voir <https://www.statista.com/statistics/528614/share-of-economic-sectors-in-the-gdp-in-kyrgyz-republic/>.

² Voir <https://www.land-links.org/country-profile/kyrgyzstan/>.

³ Voir https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s411_e.pdf.

⁴ Voir <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

⁵ La CEI englobe également les pays suivants : Arménie, Bélarus, Fédération de Russie, Kazakhstan, Ouzbékistan (depuis 2014), République de Moldova, Tadjikistan et Ukraine.

⁶ Les autres membres sont l'Arménie, le Bélarus, la Fédération de Russie et le Kazakhstan.

⁷ Il importe de noter que le SPG+ consiste uniquement à accorder des préférences tarifaires et que les exigences relatives à la qualité des marchandises relèvent du cadre normatif général de l'UE. Voir https://www.ibt.kg/en/news/ibt/6216_economic_relations_between_kyrgyzstan_and_the_european_union_are_developing_.

⁸ Commission européenne, document de travail conjoint des services « The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') assessment of the Kyrgyz Republic covering the period 2018 – 2019 », disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2020:0020:FIN:EN:PDF>.

⁹ Voir <https://gspub.eu/country-info/Kyrgyzstan>.

5. Le fort potentiel de développement de l'économie kirghize tient essentiellement aux possibilités d'exportation inexploitées du secteur agricole. La CEE aide ses États membres¹⁰ à se doter des capacités nécessaires pour approfondir leur intégration dans l'économie mondiale et tirer parti du commerce, de l'innovation et des solutions de financement des infrastructures dans le but de promouvoir le développement durable de la région. Elle œuvre depuis longtemps en étroite coopération avec le Kirghizistan, notamment sur les questions relatives au commerce et à l'intégration économique. À titre d'exemple, ce pays a été en 2015 l'un des premiers États membres à recevoir une aide au renforcement des capacités dans le cadre des études de la CEE sur les obstacles réglementaires et procéduraux au commerce (ORPC)¹¹. Il a en outre bénéficié d'un soutien dans les domaines de la facilitation du commerce¹², de l'innovation et du financement des infrastructures grâce au Système d'évaluation et de notation des partenariats public-privé et des infrastructures (méthode PIERS), élaboré par la CEE.

6. Faisant suite à la demande de renforcement des capacités formulée par la délégation kirghize en vue d'améliorer le potentiel d'exportation agricole du pays, l'étude met en évidence les obstacles réglementaires et procéduraux à l'exportation de deux produits agricoles : les abricots séchés et les pruneaux. Ses conclusions préliminaires, parmi lesquelles figurent des recommandations tendant à améliorer les réformes de facilitation du commerce et les infrastructures de contrôle de la qualité, ont été examinées à la huitième session du Comité directeur des capacités et des normes commerciales, en juin 2023¹³, et lors de l'atelier régional que la CEE a organisé à Bichkek (Kirghizistan) les 5 et 6 mars 2024¹⁴.

7. L'étude se divise en trois parties. La première contient une vue d'ensemble des marchés d'exportation actuels et potentiels de deux produits : les abricots séchés et les pruneaux. La deuxième présente une analyse des processus métier à l'œuvre lors de l'exportation de ces produits vers les marchés de l'UE (Allemagne) et de l'UEE (Kazakhstan). La troisième porte sur les contraintes liées à l'infrastructure de contrôle de la qualité des exportations de ces produits. Les recommandations visent à aider le Kirghizistan à faciliter le commerce international en améliorant l'efficacité des procédures liées au commerce.

II. Principales conclusions

A. Exportations de produits agricoles kirghizes : tendances actuelles et perspectives

8. L'agriculture joue un rôle important dans l'économie kirghize. En effet, 17 % des actifs y travaillent et en tirent leurs revenus¹⁵. Alternant entre montagnes, vallées et plaines, les paysages variés du Kirghizistan permettent la culture de produits et l'élevage d'espèces de bétail d'une grande diversité, uniques par leurs saveurs et leurs caractéristiques. Les produits agricoles kirghizes possèdent des qualités distinctives en raison du recours à des méthodes traditionnelles et à l'agriculture biologique, qui consistent à éviter l'utilisation de produits chimiques nocifs et à privilégier les pratiques durables, répondant ainsi à la demande de consommateurs en quête de produits naturels et respectueux de l'environnement. Les consommateurs étant de plus en plus demandeurs de produits sains et écologiquement

¹⁰ Dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, la CEE prête assistance à 17 pays d'Asie centrale, du Caucase, des Balkans occidentaux et d'Europe orientale, en étroite collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies.

¹¹ Voir https://unece.org/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_412E-Kyrgyzstan.pdf.

¹² Par exemple, dans le contexte de l'établissement de la Feuille de route de la République kirghize pour la facilitation du commerce (National Trade Facilitation Roadmap of the Kyrgyz Republic) pour la période 2021-2025 (ECE/TRADE/464), disponible à l'adresse <https://unece.org/trade/publications/national-trade-facilitation-roadmap-kyrgyz-republic-2021-2025-ecetrade464>.

¹³ Voir <https://unece.org/trade/documents/2023/04/session-documents/economic-commission-europe-study-regulatory-and>.

¹⁴ Voir <https://unece.org/media/news/388901>.

¹⁵ Voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.AGR.EMPL.ZS>.

durables, en particulier dans les pays développés, l'essor du commerce de produits agricoles biologiques devrait se poursuivre, ouvrant de vastes débouchés aux producteurs et aux exportateurs kirghizes de denrées agricoles biologiques, telles que les fruits séchés.

9. Les petits agriculteurs représentent l'essentiel de la production de fruits frais, qui est en partie consommée par les ménages. Le rendement est de qualité variable et les quantités produites ne suffisent pas à satisfaire la demande du marché. Le volume de leur production étant limité, les agriculteurs sont, pour la plupart, contraints de faire appel à des intermédiaires¹⁶ qui interviennent à tous les stades de la chaîne de valeur, bien qu'ils se chargent surtout de faciliter le transport. Ces derniers achètent les produits à la ferme pour les proposer aux consommateurs, aux grossistes et aux détaillants sur les marchés traditionnels (bazars)¹⁷, dans les régions voisines ou même à l'étranger¹⁸.

10. Les fruits séchés sont depuis longtemps un produit d'exportation traditionnel du Kirghizistan, principalement parce que leur production permet de préserver le prix des produits frais, qui ont une durée de conservation limitée. Toutefois, la fragmentation de la chaîne de valeur des fruits séchés au Kirghizistan, qui tient notamment au manque de coopération entre agriculteurs et transformateurs, continue d'empêcher les producteurs d'atteindre les volumes nécessaires pour accroître leur potentiel d'exportation. La plupart des entreprises de transformation utilisent 40 % de leur capacité. Disposant de ressources financières limitées, ils ne peuvent acheter que du matériel semi-automatique ou non automatisé¹⁹. En outre, les services d'aide et les infrastructures qui permettraient aux petits exploitants agricoles d'augmenter leur productivité font souvent défaut²⁰.

11. Malgré l'inefficacité persistante des chaînes de valeur des fruits séchés au Kirghizistan, les exportations kirghizes ont été multipliées par trois entre 2018 et 2022 et ont atteint un record en 2021²¹. Toutefois, cette croissance était inégale : si la valeur des exportations a bondi dans certaines sous-catégories, comme celle des pêches séchées (code SH 081340), elle a fortement fluctué dans d'autres sous-catégories (abricots séchés et pruneaux).

12. Les fruits séchés, y compris les abricots séchés et les pruneaux, sont principalement exportés vers la Fédération de Russie, l'Allemagne et la Türkiye.

¹⁶ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2020). *Smallholders and family farms in Kyrgyzstan* (rapport d'étude de pays n° TCP/RER/3601). Budapest: FAO.

¹⁷ Si les bazars de gros restent le principal point de vente dans les chaînes de valeur de l'horticulture au Kirghizistan, des marchés de gros et de détail modernes ont fait leur apparition ces dernières années. Voir https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z93R.pdf.

¹⁸ Voir Agence japonaise de coopération internationale (2013). *Kyrgyz Republic: Data collection survey on export promotion of agriculture products and strengthening of farm management* [rapport n° KG-JR-13-002]. Tokyo: JICA. Voir également O'Connell, J. et Kiparisov, P. (2018). *Kyrgyzstan value chain gap analysis*. Budapest : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Voir également <https://d-nb.info/1189827891/34>.

¹⁹ Voir <https://www.privacyshield.gov/ps/article?id=Kyrgyz-Republic-Agricultural-Sector>.

²⁰ Voir https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s411_e.pdf.

²¹ D'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international, la valeur des exportations de fruits séchés (code SH 0813) est passée de 10 682 000 à 33 449 000 dollars des États-Unis entre 2018 et 2022. En 2021, elle s'élevait à 48 176 000 dollars. Voir https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c417%7c%7c%7c0813%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1.

Tableau 1
Exportations kirghizes de fruits séchés, y compris les abricots séchés et les pruneaux (2022)

Code SH	Dénomination du produit	Valeur des exportations (En milliers de dollars des États-Unis)	Part dans les exportations de fruits séchés (En pourcentage)	Part des trois principales destinations d'exportation (En pourcentage)
081340	Pêches, poires, papayes, tamarins et autres fruits comestibles, séchés (sauf fruits à coque, bananes, etc.)	27 552	82,4	Fédération de Russie (92,8) Kazakhstan (5,5) Allemagne (1,05) Autres (0,65)
081310	Abricots séchés	2 669	7,9	Fédération de Russie (87,6) Kazakhstan (4,1) Azerbaïdjan (3,7) Autres (5,2)
081330	Pommes séchées	1 961	5,8	Allemagne (57,5) Fédération de Russie (27,5) Türkiye (13,1) Autres (1,9)
081320	Pruneaux	928	2,7	Fédération de Russie (60,6) Allemagne (22,2) Türkiye (10,7) Autres (6,5)
081350	Mélanges de fruits à coque ou de fruits séchés	338	1,2	Fédération de Russie (77,8) Kazakhstan (15,3) Mongolie (5,9) Autres (1)

Source : CEE, d'après les statistiques de la base de données Trade Map du Centre du commerce international.

13. Compte tenu de la dynamique mondiale et des prévisions concernant le commerce des fruits séchés, ainsi que du régime commercial du Kirghizistan et de ses capacités croissantes, ce pays est en bonne voie pour réaliser son potentiel d'exportation, en particulier à destination du Kazakhstan et du marché de l'UEE, ainsi que de l'Allemagne et du marché de l'UE.

B. Le dispositif de facilitation du commerce appliqué aux exportations kirghizes d'abricots séchés et de pruneaux

14. Le Kirghizistan a fait des progrès rapides en matière de réforme de la facilitation du commerce après son adhésion à l'OMC, en 1998. Près de vingt ans plus tard, en 2016, les questions relatives à la facilitation du commerce y ont pris davantage d'importance lorsqu'il a ratifié l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC. Les résultats de l'Enquête mondiale des Nations Unies sur la facilitation du commerce numérique et durable confirment les progrès accomplis dans la mise en place de telles réformes²². Selon l'édition 2023 de cette enquête, le score de facilitation du commerce du Kirghizistan s'élevait à 72,04 % cette année-là, soit une augmentation de 14,5 % par rapport à l'enquête précédente, menée en 2021²³.

²² Voir <https://www.untfsurvey.org/fr/node>. Voir également CEE (2023), *Digital and Sustainable Trade Facilitation UNECE Regional Report 2023*, Nations Unies, Genève.

²³ Les principales avancées constatées concernent les mesures de transparence, telles que la publication sur Internet de la réglementation en vigueur en matière d'import-export, la consultation des parties prenantes sur les projets de règlement, la publication anticipée de nouvelles réglementations relatives au commerce et la création d'un mécanisme d'appel indépendant. Des progrès ont également été faits en ce qui concerne les formalités (application du système de gestion des risques). Le principal domaine dans lequel les progrès sont insuffisants est le commerce sans papier, notamment les

15. Dans le cadre de l'étude, une analyse des processus métier a été menée pour les exportations d'abricots séchés et de pruneaux du Kirghizistan vers l'Allemagne et le Kazakhstan. Elle a montré que les procédures liées aux exportations étaient relativement simples. Un ensemble normalisé de procédures et de documents devrait encadrer les exportations de produits agricoles. Dans son ensemble, le processus d'exportation dure en moyenne dix-huit jours pour le Kazakhstan et trente-six jours pour l'Allemagne. S'agissant des exportations à destination de l'Allemagne, la partie la plus longue est le transport, qui nécessite en moyenne douze à quinze jours. L'exportation d'abricots séchés et de pruneaux doit être encadrée par un ensemble normalisé de documents. Toutefois, certains problèmes demeurent.

16. Les agents économiques interrogés dans le cadre de l'étude ont signalé que la délivrance des certificats phytosanitaires prenait parfois du retard, car les agents chargés de traiter les demandes n'étaient pas assez nombreux à l'heure actuelle. En outre, les échantillons destinés aux analyses nécessaires à l'obtention de certificats phytosanitaires ne peuvent être prélevés que dans certaines régions, telles que la province d'Och, la province d'Issyk-Kul et la ville de Bichkek, ce qui occasionne des retards supplémentaires. Parmi les facteurs d'inefficacité, on a également signalé l'utilisation d'un modèle de certificat phytosanitaire contenant un diagramme dans lequel les noms des points de contrôle douaniers situés le long de l'itinéraire de transport doivent être indiqués. En cas de modification d'itinéraire, cette formalité obligatoire peut entraîner des retards de livraison imputables aux contrôles supplémentaires à la frontière.

17. D'autres difficultés liées aux procédures de transit s'expliquent par le manque de fiabilité de l'itinéraire de transit Kirghizistan-Kazakhstan-Fédération de Russie. Selon les agents économiques interrogés, ce problème pourrait résulter d'un ou plusieurs des facteurs ci-après :

- L'inefficacité des procédures et de l'infrastructure de contrôle de la qualité nécessaires à l'analyse conjointe des risques de sécurité aux points de passage des frontières entre le Kirghizistan, le Kazakhstan et la Fédération de Russie ;
- L'absence de voies réservées aux camions ;
- Le manque de moyens permettant aux États membres de l'UEE d'échanger des informations sur la mise en place de nouvelles formalités obligatoires aux frontières et/ou de mesures provisoires, y compris dans les situations d'urgence ;
- Les fermetures de frontières et les retards liés à l'évolution de la situation géopolitique.

18. Tout facteur d'inefficacité à la frontière terrestre entre le Kirghizistan et le Kazakhstan entrave considérablement les flux commerciaux et risque même de dissuader les exportateurs de commercer avec des partenaires kazakhstaniens. En outre, malgré la suppression des contrôles douaniers entre le Kirghizistan et le Kazakhstan, les agents économiques interrogés ont indiqué que les mesures non tarifaires imposées de manière unilatérale empêchaient parfois les exportateurs d'accéder aux marchés d'autres États membres de l'UEE²⁴. Des

demandes et la délivrance par voie électronique de certificats d'origine préférentielle. Les progrès ont été marginaux dans d'autres domaines, dont celui de la facilitation de l'accès des opérateurs du commerce au financement. Les mesures en ce sens comprennent la mise en place d'un guichet unique permettant aux opérateurs du commerce d'accéder au financement, l'intervention des autorités dans la chaîne d'approvisionnement basée sur la technologie de la chaîne de blocs et la prestation d'une gamme étendue de services de financement du commerce. Voir également les conclusions dans CEE, National Trade Facilitation Roadmap of the Kyrgyz Republic 2021-2025 (ECE/TRADE/464), disponible à l'adresse <https://unece.org/trade/publications/national-trade-facilitation-roadmap-kyrgyz-republic-2021-2025-ecetrade464>.

²⁴ Prévues par la décision n° 5 du Conseil de la Commission économique eurasiennne, en date du 8 mai 2015, la suppression des contrôles douaniers entre les deux États était subordonnée à l'exécution de plusieurs mesures, telles que l'installation de certains équipements dans les aéroports, l'organisation d'un échange d'informations entre les autorités fiscales, l'organisation d'un échange d'informations sous forme électronique entre les autorités douanières, le contrôle et la confirmation de l'exportation de marchandises, le contrôle de l'importation temporaire de véhicules de transport, le contrôle des

exportateurs interrogés ont également évoqué le coût élevé et l'incohérence des exigences techniques et des inspections auxquelles ils devaient se soumettre pour que leurs camions puissent traverser la frontière.

19. Quant aux exportations de fruits séchés vers l'Allemagne, le principal obstacle réside dans l'incapacité des exportateurs à respecter les nombreuses exigences des marchés de destination en matière de qualité et de sécurité, les mesures nécessaires à cette fin étant non seulement complexes, mais également onéreuses.

20. Selon les agents économiques interrogés, les fruits séchés kirghizes sont généralement exportés en vrac, auquel cas les exigences de l'UE en matière d'étiquetage ne sont pas très strictes. Toutefois, si les règles du marché de destination imposent aux agents kirghizes de changer les modalités d'expédition et d'exporter des fruits séchés emballés pour être directement consommables, l'obligation de respecter les exigences de l'UE en matière d'étiquetage et d'information du consommateur complique davantage le processus.

C. L'infrastructure de contrôle de la qualité au Kirghizistan : cadre institutionnel et exigences réglementaires et procédurales applicables aux abricots séchés et aux pruneaux

21. Le Kirghizistan a mis en place un solide système de contrôle de la qualité, conforme aux normes internationales et aux exigences de l'OMC. On peut notamment citer : a) la création du Centre kirghize d'accréditation ; b) la suppression des normes obligatoires fixées à l'époque soviétique ; c) l'établissement de règlements techniques modernes ; d) la formation aux pratiques modernes de surveillance des marchés dispensée au personnel des services ministériels chargés de la réglementation ; e) la mise en place d'une accréditation sanctionnant les compétences techniques des prestataires de services de contrôle de la conformité ; et f) la modernisation du matériel de l'Institut national de normalisation et de métrologie. Toutefois, malgré ses nets progrès, le Kirghizistan ne dispose toujours pas d'un système global de sécurité alimentaire opérationnel dans le cadre institutionnel existant.

22. Afin d'améliorer sa réglementation en matière de produits alimentaires, le Kirghizistan s'est associé à des pays européens en vue d'élaborer et d'adopter des normes européennes. Malgré les nombreuses activités de renforcement des capacités menées depuis 2016 pour renforcer les compétences techniques en matière de gestion de la sécurité sanitaire des fruits transformés, les parties prenantes interrogées ont indiqué que la formation était trop théorique, l'accent étant mis sur la mécanique des normes (par exemple ISO 22000 et GlobalGAP) tandis que les aspects pratiques de l'évaluation des risques étaient négligés. Par conséquent, les experts kirghizes ont du mal à appliquer les connaissances acquises dans l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, ce qui compromet la capacité des entreprises de ces secteurs à acquérir et garder des parts de marché sur les plateformes mondiales²⁵. Il est donc impératif que les exportateurs puissent confier à des laboratoires nationaux accrédités le soin de tester et de certifier consciencieusement la sécurité des produits destinés à l'exportation.

23. Cependant, seuls des laboratoires de pointe éloignés des zones de production rurales sont en mesure d'effectuer certains tests de qualité. Il arrive en outre qu'un même test doive être réalisé par plusieurs laboratoires, ce qui complique davantage la situation. Ce problème résulte d'une répartition floue des tâches et de chevauchements d'activités entre les organismes et les institutions responsables²⁶.

24. En outre, les entreprises peinent à tirer le meilleur parti des possibilités d'exportation offertes par l'UE, la raison principale étant que beaucoup d'entre elles connaissent mal les conditions d'accès préférentiel au marché de l'UE définies dans le cadre du SPG+. Cet accès préférentiel est accordé sous réserve de l'application effective de réglementations

marchandises en transit et l'organisation d'un échange d'informations concernant les activités d'analyse et de contrôle. Voir https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s411_e.pdf.

²⁵ Voir https://standardsfacility.org/sites/default/files/PG_569_Application_Form.pdf.

²⁶ Les ministères d'exécution chargés de l'agriculture, de la santé et de l'économie, ainsi que l'Inspection d'État relevant du Premier Ministre, doivent être consultés préalablement à l'exportation de produits agricoles par un agent économique.

environnementales, sociales et relatives à la gouvernance (ESG) et du respect de normes privées de durabilité²⁷, si bien que de nombreuses entreprises renoncent à exporter vers l'UE. Dès lors, la transformation numérique et les outils améliorant la traçabilité des chaînes de valeur pourraient renforcer les possibilités d'exportation. On pourra à cet égard se reporter aux travaux réalisés par la CEE sur la traçabilité environnementale, sociale et relative à la gouvernance (ESG), notamment dans le cadre du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU)²⁸.

25. Malgré toutes ces difficultés, les exportateurs interrogés au sujet des abricots séchés et des pruneaux ont fait part d'une tendance positive caractérisée par l'adhésion croissante aux normes de qualité internationales relatives à la commercialisation et au contrôle de la qualité commerciale²⁹.

III. Recommandations

26. Le commerce contribue grandement à la croissance économique robuste et durable du Kirghizistan. Toutefois, même s'il a considérablement accéléré son intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales, ce pays n'exploite pas encore pleinement son potentiel, en particulier dans le secteur agricole.

27. Il subsiste des difficultés liées à l'enclavement du Kirghizistan, qui concernent notamment la facilitation du commerce et l'infrastructure de contrôle de la qualité (voir le tableau 2 ci-après). L'espoir est que l'étude aide l'administration à lever davantage d'obstacles au commerce des abricots séchés, des pruneaux et, indirectement, d'autres produits. Les recommandations formulées ont vocation à faciliter le commerce international en améliorant l'efficacité des procédures. Elles visent à permettre au Kirghizistan de tirer davantage profit des perspectives de croissance découlant de son intégration mondiale et régionale, et à contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable, notamment des objectifs n° 1 (élimination de la pauvreté), n° 8 (travail décent et croissance économique), n° 9 (industrie, innovation et infrastructure) et n° 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs).

28. Dans le cadre de ses trois fonctions principales, qui consistent à élaborer des normes, des règles et des instruments juridiques, à offrir une plateforme de dialogue et à fournir une assistance technique dans plusieurs secteurs, la CEE est prête à aider le Gouvernement kirghize à appliquer les futures recommandations, qui s'inspirent des pratiques exemplaires concernant la facilitation du commerce et les transactions électroniques, la coopération en matière de réglementation et les normes relatives à la qualité des produits agricoles.

Tableau 2

Problèmes recensés et mesures recommandées par la CEE pour y remédier

<i>Problèmes</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Outils de la CEE susceptibles d'en faciliter l'application</i>
<i>Facilitation du commerce</i>		
Lourdeur des procédures lors des contrôles aux frontières	Développer et renforcer les capacités institutionnelles des organismes de contrôle aux frontières en les encourageant à se conformer aux normes internationales	Document portant spécification des exigences opérationnelles du modèle de données « acheter-expédier-payer » du CEFACT-ONU

²⁷ L'analyse menée dans le cadre de l'étude n'a pas porté sur les normes privées de durabilité, mais celles-ci constituent un axe important des futures activités de renforcement des capacités. Voir les travaux du Forum des Nations Unies sur les normes de durabilité, auxquels la CEE contribue activement (<https://unfss.org>).

²⁸ Voir <https://unece.org/circular-economy/traceability-transparency-and-data>.

²⁹ Norme CEE-ONU DDP-15 concernant la commercialisation et le contrôle de la qualité commerciale des abricots séchés, édition 2016, et Norme CEE-ONU DDP-07 concernant la commercialisation et le contrôle de la qualité commerciale des pruneaux, édition 2021.

Problèmes	Recommandations	Outils de la CEE susceptibles d'en faciliter l'application
Imprévisibilité de l'itinéraire de transit Kirghizistan-Kazakhstan-Fédération de Russie	<p>et aux meilleures pratiques, afin de garantir la sécurité nationale et régionale.</p> <p>Investir dans des technologies et des infrastructures modernes pour renforcer les capacités de contrôle aux frontières. Il peut s'agir d'installer des scanners perfectionnés, des systèmes d'identification biométrique, des systèmes de contrôle frontalier automatisé et des réseaux de communication sécurisés afin d'améliorer la surveillance, la détection et l'échange d'informations. On pourrait à cette fin perfectionner le guichet unique.</p> <p>Adopter une approche fondée sur les risques lors des contrôles aux frontières en élaborant des systèmes d'évaluation et de ciblage des risques. Mettre à profit l'analyse du renseignement, l'analyse de données et les techniques de profilage pour détecter les personnes et les marchandises à haut risque et, ainsi, améliorer les contrôles et les inspections.</p> <p>Diffuser des informations sur les modifications des lois relatives aux procédures de franchissement des frontières (nationales et internationales). On pourrait à cette fin créer un portail d'information, qui dépendrait par exemple du Ministère kirghize des transports et sur lequel il serait possible de s'inscrire pour recevoir chaque jour des actualités sur ces changements législatifs.</p> <p>Envisager l'utilisation de scellés de navigation pour le transport de marchandises, afin de faciliter l'optimisation logistique en réduisant au minimum les mesures de contrôle par l'administration tout en garantissant une transparence absolue dans l'ensemble de l'UEE³⁰.</p> <p>Créer un mécanisme via lequel les États membres de l'UEE peuvent échanger des informations sur la mise en place de nouvelles formalités obligatoires aux frontières et/ou de mesures provisoires, y compris en cas d'urgence.</p>	<p>Modèle de données de référence « acheter-expédier-payer » du CEFACT-ONU</p> <p>Recommandation n° 35 de la CEE : Création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international</p> <p>Recommandation n° 36 de la CEE : Interopérabilité des guichets uniques</p> <p>Système d'alerte rapide de l'ONU-CEFACT pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (2020)</p> <p>Recommandation n° 27 de la CEE : Inspection avant expédition</p> <p>Recommandation n° 42 de la CEE : Création d'un mécanisme de surveillance de la facilitation du commerce et des transports</p> <p>Recommandation n° 44 de la CEE : Mesures de facilitation de l'importation de produits et matériels de secours en cas de catastrophe</p>

³⁰ Les scellés de navigation sont apposés sur les compartiments de chargement des véhicules lorsque les marchandises sont soumises à la procédure d'exportation. La liste des points de contrôle par lesquels les camions transportant certains produits entrent dans la Fédération de Russie et des points de contrôle où les scellés de navigation sont retirés des véhicules de transport lorsqu'ils quittent le territoire de la Fédération de Russie a été établie préalablement au lancement de l'expérience. Voir le projet pilote de la Fédération de Russie et du Bélarus, <https://eec.eaeunion.org/en/news/pri-podderzhke-eek-startoval-eksperiment-belarusi-i-rossii-po-primeneniyu-navigatsionnykh-plomb/>.

Problèmes	Recommandations	Outils de la CEE susceptibles d'en faciliter l'application
<i>Infrastructure de contrôle de la qualité</i>		
Nombre limité de laboratoires d'essai accrédités	Assurer l'accréditation internationale des laboratoires kirghizes afin de garantir l'acceptation de leurs résultats au niveau mondial. Pour ce faire, ces laboratoires devront : 1) nouer des partenariats avec des organismes d'accréditation reconnus ; 2) adhérer aux normes et aux protocoles internationaux ; 3) investir dans la formation du personnel et les infrastructures ; et 4) faire l'objet d'évaluations rigoureuses et obéir systématiquement aux exigences d'accréditation. Les PPP pourraient être le moyen le plus efficace de renforcer les capacités des laboratoires ³¹ .	<p>Recommandation M de la CEE : Utilisation de la surveillance des marchés comme moyen complémentaire de protéger les consommateurs et les utilisateurs des marchandises de contrefaçon</p> <p>Recommandation N de la CEE : Renforcement de l'efficacité des politiques de surveillance des marchés</p> <p>Recommandation K de la CEE : Assurance métrologique de l'évaluation de la conformité et des essais</p> <p>Recommandation n° 41 de la CEE : Partenariats public-privé en matière de facilitation du commerce</p> <p>Certificats électroniques de conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires (e-CERT) du CEFAC-ONU (2020)</p> <p>Méthode PIERS de la CEE</p>
Manque de compétences techniques dans les laboratoires d'essai	<p>Permettre aux laboratoires kirghizes de développer et d'utiliser des techniques modernes et d'élargir le champ de leurs activités de certification, en vue de certifier des produits comme étant issus de l'agriculture biologique par exemple, notamment en mobilisant des ressources pour les doter des équipements et des technologies modernes nécessaires à la réalisation d'un large éventail de tests, y compris aux fins de la certification des produits biologiques.</p> <p>Mettre en place une formation spécialisée et des programmes de renforcement des capacités à l'intention des techniciens et du personnel de laboratoire, afin qu'ils maîtrisent mieux les techniques de laboratoire modernes nécessaires à la certification des produits biologiques.</p> <p>Collaborer avec les parties prenantes comme les organismes publics, les associations agricoles et les organismes de certification biologique, de sorte que les protocoles d'essai des laboratoires répondent aux besoins et aux normes du secteur.</p>	<p>Recommandation L de la CEE : Modèle international pour la mise en œuvre de bonnes pratiques de réglementation dans la préparation, l'adoption et l'application des règlements techniques grâce à l'utilisation de normes internationales</p> <p>Recommandation R de la CEE : Gestion du risque dans les cadres réglementaires</p> <p>Recommandation I de la CEE : L'introduction des questions relatives à la normalisation dans les programmes d'enseignement</p>

³¹ Il importe de souligner que le secrétariat de la CEE a lancé des activités de renforcement des capacités au Kirghizistan afin de favoriser le recours à la méthode PIERS pour les PPP de faible envergure.

<i>Problèmes</i>	<i>Recommandations</i>	<i>Outils de la CEE susceptibles d'en faciliter l'application</i>
Sensibilisation et connaissances insuffisantes des agriculteurs concernant les normes applicables aux produits alimentaires et à la commercialisation des produits	Renforcer les capacités pour garantir la conformité des produits exportés aux normes du pays de destination concernant la qualité (par exemple, ISO 16050 sur la teneur maximale en aflatoxines), la sécurité (par exemple, ISO 22000 sur le management de la sécurité des denrées alimentaires), l'analyse des risques aux points critiques (HACCP) et la commercialisation, ainsi que l'étiquetage et l'emballage (par exemple, les normes obligatoires d'indication de la valeur nutritionnelle). Pour ce faire, les mesures suivantes peuvent être envisagées : 1) organiser des formations complètes sur les normes de qualité et de sécurité ; 2) investir dans les infrastructures et la technologie (par exemple, des appareils permettant de déterminer les niveaux d'aflatoxine et des systèmes de traçabilité permettant de contrôler la sécurité des produits ; 3) établir des PPP plus solides pour garantir la qualité et la sécurité des ingrédients utilisés dans la production.	Norme CEE-ONU DDP-15 concernant la commercialisation et le contrôle de la qualité commerciale des abricots séchés Norme CEE-ONU DDP-07 concernant la commercialisation et le contrôle de la qualité commerciale des pruneaux Recommandation T de la CEE : Normes et règlements à l'appui du développement durable
<i>Autres</i>		
Absence d'économies d'échelle nécessaires pour répondre à la demande du marché	Faciliter la coopération entre les petits exploitants agricoles, afin qu'ils puissent systématiquement fournir les gros volumes de fruits de qualité demandés par les importateurs sans devoir recourir à des intermédiaires. Organiser des circuits de vente fiables en mettant en place des programmes de coopération entre agriculteurs et transformateurs. Faciliter le développement du commerce électronique et promouvoir la transition numérique des secteurs agricoles, ce qui permettrait aux agriculteurs et aux exportateurs de pénétrer des marchés éloignés. Favoriser un climat d'investissement attrayant, notamment en établissant des PPP pour attirer les investisseurs intéressés par la création d'une plate-forme logistique. Ce centre doté d'infrastructures essentielles s'occuperait de la collecte, du stockage, du conditionnement, de la commercialisation et de l'exportation des produits agricoles vers les marchés internationaux. Entre autres activités, il conclurait des contrats à long terme avec les agriculteurs locaux et organiserait des formations complètes.	Recommandation n° 33 de la CEE : Recommandations et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique Recommandation n° 34 de la CEE : Simplification et normalisation des données pour le commerce international Recommandation n° 37 de la CEE : Portail de présentation unique Recommandation n° 38 de la CEE : Portails d'information commerciale Méthode PIERS de la CEE

Problèmes	Recommandations	Outils de la CEE susceptibles d'en faciliter l'application
Commercialisation insuffisante des produits kirghizes à l'étranger	<p>Accroître la visibilité des produits kirghizes sur les marchés internationaux. Une base de données régulièrement mise à jour contenant toutes les informations nécessaires (sur les producteurs, la gamme de produits proposés, leur disponibilité, etc.) pourrait être créée à cette fin, par exemple sous les auspices d'un organisme national de promotion des exportations.</p> <p>Adopter de nouvelles techniques de commercialisation et mettre au point des outils permettant aux acheteurs de trouver les producteurs kirghizes. Pour ce faire, les mesures suivantes peuvent être envisagées : 1) entrer en relation avec des entreprises locales et internationales, des organisations commerciales et des organismes publics pour mettre en avant les producteurs kirghizes et leurs produits ; et 2) participer à des manifestations, des salons professionnels et des expositions du secteur pour nouer des contacts avec des acheteurs et des partenaires potentiels.</p> <p>Définir et déployer une stratégie de marque (par exemple, le « Made in Kyrgyzstan ») et de communication pour asseoir la réputation du pays en tant qu'exportateur de produits agroalimentaires de qualité.</p> <p>Proposer des formations en marketing, notamment des cours de langue, des formations à la négociation et des séminaires sur les relations avec les clients. Élaborer, actualiser en permanence et publier à l'intention des exportateurs des lignes directrices détaillées sur l'ensemble des normes et leurs modalités concrètes d'application aux produits exportés en fonction du marché de destination.</p>	<p>Recommandation n° 38 de la CEE : Portails d'information commerciale</p> <p>Recommandation n° 48 de la CEE : Partenariats public-privé en matière de facilitation du commerce</p> <p>Publication intitulée « Implementing UN/CEFACT e-Business standards in agricultural trade – A handbook for policymakers and project managers » (Application des normes du CEFACT-ONU relatives au commerce électronique dans le secteur agricole – Manuel à l'usage des décideurs et des gestionnaires de projet) (ECE/TRADE/428)</p> <p>Publication conjointe CEE/CESAP intitulée « Information Management in Agrifood Chains: Towards and Integrated Paperless Framework for AgrifoodTrade Facilitation » (Gestion de l'information dans les chaînes agroalimentaires : vers un cadre intégré et dématérialisé de facilitation du commerce agroalimentaire)</p>