



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRADE/2000/3
13 mars 2000

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'ENTREPRISE

Quatrième session, 21-23 juin 2000

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

**EXAMEN DES PRINCIPAUX ASPECTS DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES
MULTILATÉRALES QUI PRÉSENTENT UN INTÉRÊT PARTICULIER
POUR LES PAYS EN TRANSITION**

Note du secrétariat

1. Avant-propos

À l'invitation de l'Organisation mondiale du commerce, le secrétariat de la CEE a participé à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (30 novembre-3 décembre 1999) et soumis deux documents qui y ont été distribués aux représentants. Ces documents, intitulés "Les pays en transition et l'OMC" et "Facilitation du commerce - la contribution de l'Organisation des Nations Unies à la détermination de règles mondiales", sont reproduits aux annexes I et II de la présente note.

La CEE s'est toujours résolument employée à favoriser la coopération économique en Europe et en Amérique du Nord. Nous pensons qu'une telle coopération, qui entraîne la libéralisation du commerce et le développement de relations de production entre les pays, conditionne la prospérité économique et par conséquent la stabilité politique et la sécurité dans la région européenne. L'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale et de la CEI dans l'économie européenne et mondiale, notamment leur pleine participation à l'OMC, revêt une importance capitale pour la réalisation de ces objectifs. Cela est d'autant plus manifeste qu'un grand nombre d'entre eux doivent d'urgence restructurer et moderniser leur potentiel économique et maîtriser des déséquilibres de leur commerce extérieur qui proviennent d'une compétitivité internationale en perte de vitesse.

GE.00-30731 (F)

2. État de la situation en ce qui concerne l'adhésion à l'OMC

La nature des relations officielles que les pays en transition ont nouées avec l'OMC est très diverse de sorte que les avantages qu'ils pourraient retirer d'une libéralisation des échanges entre les membres de l'Organisation varient également beaucoup. À cet égard, on peut distinguer trois grands groupes de pays, assez peu homogènes toutefois :

a) Les membres de l'OMC (10-11 pays)

À ce jour, neuf pays en transition d'Europe centrale et orientale ont adhéré à l'OMC (République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne, Slovénie, Bulgarie, Lettonie, Roumanie et Slovaquie). Ces pays sont dotés de régimes commerciaux relativement libéraux et sont généralement plus avancés sur la voie de la libéralisation de l'économie. Le Kirghizistan est le seul pays en transition de la CEI qui a jusqu'à présent réussi à devenir membre de l'OMC. Par ailleurs, des négociations ont également été menées à bien avec la Géorgie qui deviendra officiellement membre de l'OMC une fois qu'elle aura ratifié les accords.

b) Les pays qui négocient actuellement leur adhésion à l'OMC (13 pays)

La plupart des autres pays en transition ont posé leur candidature à l'OMC et en sont actuellement à différentes étapes du processus de négociation. Deux pays balkaniques (Albanie, Croatie), la Lituanie et quelques petits pays de la CEI (Arménie, République de Moldova) ont déjà bien progressé à cet égard et devraient entrer à l'OMC assez rapidement.

En revanche, les négociations seront manifestement plus longues pour les candidatures des autres pays en transition, en raison de l'importance et, parfois, des incidences douloureuses des réformes nécessaires, de l'instabilité politique ou de l'incertitude dans ces pays quant à la part respective des coûts et des avantages d'une appartenance à l'OMC. S'ajoutent à ces obstacles la modicité des ressources et l'expérience limitée des institutions gouvernementales de la plupart des pays candidats en matière d'analyse, d'élaboration de politique et de négociation, indépendamment du stade où en sont les négociations. Parmi les candidats dont l'adhésion prendra vraisemblablement plus de temps, on peut citer l'Azerbaï djan, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Fédération de Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et l'Ukraine.

c) Les pays qui n'ont pas encore demandé leur admission à l'OMC (3 pays)

Il s'agit d'un petit groupe de trois pays en transition : la Yougoslavie, le Turkménistan et le Tadjikistan. La demande d'admission à l'OMC a été retardée par des difficultés politiques intérieures ou par la lenteur de la libéralisation de l'économie. Néanmoins, le Tadjikistan a déjà fait part de son intention de poser prochainement sa candidature. Ce groupe pourrait donc normalement s'intégrer peu à peu au précédent. Les problèmes rencontrés par ces trois pays en ce qui concerne l'OMC devraient donc être analogues à ceux du groupe précédent.

3. Les pays en transition et leurs politiques vis-à-vis de l'OMC

Les pays en transition déjà membres de l'OMC et à présent candidats à l'entrée dans l'Union européenne (République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie) font de l'adhésion à l'UE leur priorité politique. Ils devraient donc s'aligner sur la position de l'UE lors des futures séries de négociations à l'OMC.

En ce qui concerne les pays dont la candidature à l'UE n'est pas encore envisagée, l'OMC constitue un autre moyen d'intégration dans le système des échanges internationaux. En conséquence, ils devraient mener leurs négociations d'adhésion à l'OMC aux fins de résoudre les questions de fond le plus rapidement possible, leur permettant ainsi de devenir membres à part entière de l'OMC.

L'expérience montre que le processus de négociation est en général assez long (en moyenne, plus de cinq ans pour la plupart des pays en transition). Afin d'en réduire la durée, on a suggéré de recourir à une procédure accélérée. Le succès d'une telle démarche dépendra toutefois dans une large mesure de la capacité des pays candidats à se mettre rapidement en conformité avec les règles existantes de l'OMC. Ce faisant, ces pays continueront à se heurter à un manque de ressources pour procéder aux transformations nécessaires et mener valablement des négociations, en dépit de leur engagement à accélérer les changements d'orientation et les réformes institutionnelles.

4. Aide aux négociations

Le secrétariat de l'OMC manque de ressources pour répondre à toutes les demandes d'assistance technique que lui adressent les pays en développement et les pays en transition en ce qui concerne l'application des accords existants, les questions relatives à l'adhésion et, à l'avenir, les négociations touchant les nouveaux domaines qui pourraient être abordés au cours du prochain cycle. Les diverses divisions de la CEE ont de leur côté acquis une expérience appréciable dans de nombreux domaines qui sont ou qui peuvent devenir des thèmes des négociations à l'OMC. On peut notamment citer la facilitation du commerce et des transports, les obstacles techniques au commerce (en particulier, les activités liées aux normes dans différents secteurs), la protection des droits de propriété intellectuelle, l'investissement et les aspects commerciaux des questions environnementales.

Le Comité pour le développement du commerce, de l'industrie et de l'entreprise est donc prié de confirmer que la CEE est disposée, en collaboration avec les autres organisations internationales et dans les secteurs où elle a acquis un savoir-faire particulier, à aider ses pays membres à négocier leur adhésion à l'OMC, à appliquer les règles de l'OMC et à participer au prochain cycle de négociations commerciales multilatérales.

Les États membres de la CEE engagés dans des négociations d'adhésion ou, à l'avenir, de nouveaux cycles à l'OMC, sont invités à mettre pleinement à profit les compétences de la CEE, à demander leur avis aux pays en transition qui ont participé aux précédents cycles de négociations de l'OMC ou qui sont parvenus à y adhérer ces dernières années. La communauté d'experts dont disposent ces pays pourrait fournir des services consultatifs dans des domaines particuliers, en collaboration avec les gouvernements des pays respectifs et sous la houlette de la CEE.

Annexe I

LES PAYS EN TRANSITION ET L'OMC

Note du secrétariat de la CEE à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle
30 novembre-3 décembre 1999

Résumé

La libéralisation du commerce peut stimuler la croissance et l'emploi mais tous les pays n'ont pas été en mesure de bénéficier de l'ouverture des marchés, tandis que les pratiques restrictives en matière d'échanges internationaux n'ont pas toutes été éliminées. La CEE s'emploie depuis longtemps à favoriser le développement du commerce en Europe et elle accorde une importance capitale à l'élargissement de l'OMC à tous les pays de la région. De nombreux pays en transition ne sont pas encore membres de l'Organisation, principalement parce qu'ils n'ont pas été en mesure de mener efficacement les négociations d'adhésion et de remplir les conditions institutionnelles et de politique générale nécessaires.

Il faudrait hâter l'élargissement de l'OMC aux pays en transition non membres par l'adoption d'une procédure accélérée et la fourniture d'une assistance technique et de conseils aux pays candidats. Il faudrait inviter les pays en transition non membres à participer au nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales en qualité d'observateurs. La CEE est disposée à apporter, en collaboration avec d'autres organisations internationales et les gouvernements des pays membres, l'assistance technique nécessaire au processus d'adhésion et au nouveau cycle de négociations.

La libéralisation du commerce stimule la croissance et l'emploi...

L'actuelle conférence ministérielle des pays membres de l'OMC est l'occasion d'apprécier les progrès accomplis jusqu'à présent dans le domaine de la libéralisation du commerce. Elle offre également aux pays membres la possibilité de perfectionner le système commercial international. De nombreux pays n'ont guère profité jusqu'à présent de l'ouverture des marchés et s'estiment de plus en plus marginalisés par rapport aux grands courants de la mondialisation économique. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) a la responsabilité particulière de défendre les intérêts de ses États membres dont l'économie est en transition. C'est en ayant cet objectif présent à l'esprit que le secrétariat de la CEE soumet la présente communication à la session ministérielle de l'OMC de 1999 à Seattle.

La libéralisation du commerce international peut stimuler la croissance et l'emploi grâce à l'expansion des marchés, une meilleure allocation des ressources entre les pays et les régions et une utilisation plus efficace des capacités de production. Des progrès remarquables ont été enregistrés ces dernières décennies : libération des échanges, plus grande transparence et assouplissement des politiques commerciales des pays. L'évolution a permis une expansion sans précédent des échanges

internationaux, contribuant à l'accélération de la croissance économique et à davantage de prospérité dans l'ensemble du monde. Le principal rôle dans ce processus a été joué par le GATT/l'OMC qui ont amorcé, élaboré et appliqué une série d'accords commerciaux multilatéraux visant à stimuler le libre-échange et les investissements.

... mais toutes les pratiques restrictives en matière d'échanges internationaux n'ont pas été éliminées...

Toutes les pratiques restrictives en matière d'échanges internationaux n'ont toutefois pas été éliminées et tous les pays n'ont pas été en mesure de profiter pleinement de la libéralisation du commerce. Le commerce des produits agricoles demeure fortement entravé par les mesures protectionnistes qu'imposent de nombreux pays industriels alors que les échanges de divers services, tels que les services financiers, d'assurance et de télécommunications, demeurent régis par les politiques nationales. L'accès de nombreux produits manufacturés aux marchés des pays industriels est limité par diverses mesures de protection exceptionnelles, notamment les procédures antidumping et les clauses de sauvegarde. La concurrence sur les marchés internationaux est sérieusement entravée par l'absence de règles reconnues à l'échelle internationale régissant les aides d'État, les marchés publics et la protection de la propriété intellectuelle. Les mesures de protection sociale et les normes environnementales diffèrent énormément selon les pays. L'application de nombreux accords de l'OMC laisse beaucoup à désirer comme le démontre l'extrême lenteur avec laquelle sont éliminées les restrictions au titre de l'Arrangement multifibres.

De telles mesures, ainsi que d'autres, ont eu pour conséquences de limiter les avantages de la libéralisation progressive du commerce par rapport à ceux qui auraient été possibles, mais aussi de les répartir de manière inégale entre les différents pays. On reconnaît aujourd'hui communément que la libéralisation des échanges a eu des effets décevants sur de nombreux pays en développement et pays en transition ainsi que sur leur croissance. On estime également que les importantes concessions commerciales accordées par les pays en développement dans le cadre des accords du Cycle d'Uruguay n'ont pas été suffisamment compensées par un meilleur accès aux marchés des pays industriels. De plus, un vaste groupe de pays qui ne sont pas membres de l'OMC n'ont pas bénéficié des avantages de la libéralisation du commerce. La composition de l'OMC, qui comprend actuellement quelque 135 pays, est encore loin d'être universelle. Il y a actuellement une trentaine de pays en développement et de pays en transition qui souhaitent devenir membres de l'OMC, mais leur adhésion est longue et difficile.

Il est manifestement urgent de perfectionner et d'assainir le système commercial international. Dans ce contexte, la CEE appuie sans réserve l'initiative de l'OMC de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales visant à réduire davantage les obstacles au commerce et aux investissements et à garantir une répartition meilleure et plus équitable des avantages du libre-échange entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci.

La CEE estime par ailleurs qu'il faut s'attacher davantage à intégrer les pays en transition d'Europe centrale et de la CEI dans le système de l'OMC. Le débat sur l'ordre du jour du futur cycle de

négociations commerciales multilatérales a été dominé par deux points de vue opposés. Les pays industriels s'intéressent principalement à une poursuite de la libéralisation des échanges de services et à l'imposition de normes universelles en matière de travail et d'environnement. Les pays en développement en revanche recherchent un meilleur accès aux marchés par l'intermédiaire de clauses portant sur un traitement spécial et différencié. Ces deux points de vue sont légitimes et devraient être examinés sérieusement si l'on veut que le nouveau cycle débouche sur des résultats équilibrés.

Un tel ordre du jour risque toutefois de conduire à négliger certains besoins et intérêts particuliers des pays en transition. Premièrement, de nombreux pays en transition ne sont pas membres de l'OMC ou leurs voix risquent de ne pas se faire entendre. Deuxièmement, ceux qui en sont membres risquent d'avoir beaucoup de mal à faire valoir leurs objectifs légitimes au cours du nouveau cycle. Pour des raisons politiques, étant associés à l'Union européenne, de nombreux pays en transition pourraient réorienter leurs positions pour les rendre conformes à celles des pays de l'UE et de l'OCDE. Il serait cependant davantage conforme à leurs intérêts économiques d'appuyer les propositions visant à renforcer et à consolider les règles traditionnelles du GATT et de l'OMC qui régissent le commerce dans des domaines tels que les mesures de protection exceptionnelle, les subventions agricoles ou les crêtes tarifaires. Si ces questions ne sont pas placées au premier plan des préoccupations, les intérêts vitaux des pays en transition risquent de ne pas être pris en compte au cours du nouveau cycle.

... et la CEE s'emploie depuis longtemps à favoriser le développement du commerce en Europe

La CEE est une organisation régionale qui s'emploie résolument à soutenir la coopération économique en Europe et en Amérique du Nord. Nous sommes convaincus que la croissance économique des nations dépend de la libération des échanges et du développement des relations de production et des autres rapports économiques entre les pays. La coopération et l'intégration économiques internationales sont également un important facteur de stabilité politique et de sécurité.

La chute du communisme en 1989-1991 et la libéralisation générale de l'économie ainsi que l'adoption de principes démocratiques dans les pays de l'ex-bloc soviétique ont offert l'occasion exceptionnelle de développer la coopération entre les deux parties du continent et de construire une Europe unie et prospère. Mais cela n'est encore qu'une perspective. Beaucoup a été fait au cours des dix dernières années mais le continent demeure divisé. Alors que plusieurs pays en transition plus avancés progressent rapidement pour intégrer leur économie aux marchés internationaux et pourraient adhérer à l'Union européenne d'ici à quelques années, de nombreux autres ont encore beaucoup de mal à rétablir un minimum de stabilité et à sortir de la récession. D'importantes disparités dans le niveau de développement économique et institutionnel perdurent entre les pays européens. Il s'agit là de symptômes inquiétants. Nous estimons urgent de redoubler d'efforts pour renforcer la cohésion et éviter l'apparition de nouvelles fractures sur le continent. Soutenir la coopération économique, supprimer les obstacles au commerce et élargir l'OMC aux pays en transition de l'Europe du Sud-Est et de la CEI moins prospères constitueraient d'importantes mesures dans cette direction.

La CEE a toujours contribué à promouvoir le commerce et les investissements dans l'ensemble de la région. Pendant de nombreuses années, elle a fait d'importantes contributions dans le domaine de la facilitation et du développement du commerce. On peut notamment citer divers programmes destinés à améliorer le cadre réglementaire et les institutions pour la promotion du commerce dans des domaines tels que les douanes et les statistiques, l'utilisation efficace et la mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle, le commerce transfrontière, la normalisation, le développement de partenariats de commerce international et, plus récemment, le commerce électronique. Dans ce domaine ainsi que dans d'autres, la CEE a appuyé et complété les travaux d'autres organisations, telles que l'OMC, l'OCDE, la CNUCED et l'UE.

Les avantages que procure la libéralisation du commerce dépendent du nombre de pays participant aux arrangements commerciaux multilatéraux sous l'égide de l'OMC...

Nul n'ignore que les avantages de la libéralisation des échanges dans le cadre d'un arrangement commercial multilatéral dépendent de sa portée géographique. Plus les pays qui y participent sont nombreux, plus importants sont les avantages potentiels car les partenaires commerciaux peuvent tirer profit de marchés élargis et de débouchés plus nombreux. La composition de l'OMC s'est sensiblement élargie ces dernières années mais de nombreux pays en développement et pays en transition n'en font toujours pas partie. Les pays non-membres ne participent pas aux accords commerciaux en vigueur et ne sont pas en mesure de promouvoir des initiatives ou de faire valoir leurs préférences et leurs préoccupations.

Associer les pays non-membres au système de l'OMC et faire en sorte qu'ils participent au nouveau cycle de négociations commerciales serait conforme à leurs objectifs de développement économique. On sait que la participation à l'OMC offre un certain nombre d'avantages importants : elle renforce les politiques et les institutions nationales dans le domaine du commerce international, elle améliore l'accès aux marchés d'exportation et elle permet de recourir à un mécanisme efficace et impartial de règlement des différends en matière commerciale.

Universaliser la composition de l'OMC contribuerait également à une nouvelle expansion des échanges internationaux. Il est de l'intérêt des pays membres d'élargir cette composition au plus grand nombre de pays possible afin de supprimer les obstacles subsistants au commerce, d'assurer une plus grande transparence dans les échanges mutuels et d'établir des conditions plus propices à un commerce ouvert et équitable dans l'ensemble du monde.

La CEE porte le plus grand intérêt à l'élargissement de la composition de l'OMC à tous les pays de la région. Comblar les écarts entre les pays relativement avancés et ceux qui le sont moins constitue l'un de ses objectifs stratégiques et un élément essentiel de sa mission. L'harmonisation et la transparence de la réglementation et des politiques commerciales sous l'égide de l'OMC peuvent contribuer grandement à resserrer l'intégration et la coopération en Europe.

... mais de nombreux pays en transition ne sont pas encore membres de l'OMC...

À ce jour, seuls huit pays en transition d'Europe centrale (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) et un pays de la CEI (Kirghizistan) ont rejoint l'OMC. Ces pays se sont dotés de régimes commerciaux relativement libéraux et sont en général plus avancés sur la voie de la libéralisation de l'économie. La plupart des autres pays en transition sont candidats et en sont à présent à diverses étapes de la procédure d'adhésion. L'Estonie a achevé les négociations en mai 1999 et ratifié le protocole d'adhésion en octobre, tandis que les négociations avec la Géorgie sont quasiment terminées, permettant une ratification dans les deux à trois prochains mois. Parmi les autres pays dont les négociations en sont à un stade assez avancé et qui devraient prochainement adhérer à l'OMC – probablement au début de l'an 2000 – on peut citer la Croatie, l'Albanie, la Lituanie, l'Arménie et la République de Moldova. D'autres pays en sont à diverses étapes du processus de négociation, notamment la Fédération de Russie, l'Ukraine, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan, l'Azerbaï djan, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Sur les dix-huit pays en transition d'Europe centrale et de la CEI non-membres de l'OMC, quinze sont candidats mais n'ont pas encore été admis. Trois seulement n'ont pas encore posé officiellement leur candidature : la Yougoslavie, le Turkménistan et le Tadjikistan; ce dernier pays a toutefois récemment fait part de son intention de poser prochainement sa candidature. Un grand nombre des pays candidats ont entamé il y a assez longtemps déjà des négociations - par exemple, l'Albanie depuis 1992, la Russie, le Bélarus, l'Ukraine et la Croatie depuis 1993, la Lituanie et l'ex-République

yougoslave de Macédoine depuis 1994 et le Kazakhstan depuis 1996. À l'heure actuelle (novembre 1999), la durée moyenne entre le dépôt initial de la candidature et la création du groupe de travail de l'accession pour les quinze pays candidats est de plus de cinq ans – et elle s'allongera vraisemblablement car rien ne permet de penser que les négociations avec la plupart des candidats puissent s'achever prochainement.

... principalement parce qu'ils n'ont pas été en mesure de mener efficacement les négociations d'adhésion et de remplir les conditions institutionnelles et de politique générale nécessaires

Il y a plusieurs types de raisons pour lesquelles l'adhésion à l'OMC prend autant de temps. En premier lieu, des raisons politiques internes peuvent expliquer l'absence de progrès dans la procédure d'adhésion. Le peu d'empressement du gouvernement d'un pays candidat à donner suite à la demande initiale d'adhésion peut provenir de pressions protectionnistes exercées par des groupes d'intérêt influents. L'instabilité politique interne dans un pays candidat ou des litiges entre un candidat et un ou plusieurs membres de l'OMC peuvent également expliquer les attermoiements dans la procédure d'adhésion.

Deuxièmement, une telle procédure est par définition complexe et laborieuse et les pays candidats peuvent être tout simplement dans l'incapacité de remplir rapidement les conditions juridiques et économiques nécessaires à leur admission. L'élaboration même de l'aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur peut poser de sérieuses difficultés aux gouvernements qui ont des ressources modestes et des capacités limitées en matière d'analyse et d'élaboration des politiques. De même, la phase ultérieure de questions et réponses et la procédure législative nécessaire peuvent prendre beaucoup de temps faute de capacités institutionnelles et techniques appropriées. Les conditions nécessaires à l'adhésion exigent souvent d'importantes réformes intérieures, notamment la cessation des pratiques commerciales d'État, la mise en place d'autorités opérationnelles responsables du marché, la libéralisation des régimes commerciaux et l'établissement de politiques commerciale et de change transparentes. Les réformes supposent des changements considérables et parfois fondamentaux de la législation nationale en matière de commerce et d'investissement ainsi que concernant le rôle de l'État dans l'économie, ce qui exige en fait un projet sans équivoque, des connaissances spécialisées et une action politique efficace. Le manque de ressources dans les pays en transition pour mettre en œuvre les changements nécessaires et/ou mener efficacement les négociations a été le principal obstacle à l'accélération du processus d'adhésion.

Enfin, et en particulier dans le cas de certains grands pays en transition (Russie, Ukraine), la lenteur de l'opération peut s'expliquer par les difficultés à évaluer les parts respectives des coûts et des avantages d'une adhésion et de ses incidences sur l'économie nationale.

Il faudrait hâter l'élargissement de l'OMC aux pays en transition par l'adoption d'une procédure accélérée...

Il convient de souligner fortement que la durée du processus d'adhésion dépend principalement de la volonté et de la capacité du pays candidat d'introduire rapidement les changements de politique et les réformes institutionnelles nécessaires. Le plus souvent, la longueur de la procédure est imputable au pays candidat. Cependant, le rythme des négociations pourrait et devrait être radicalement accéléré grâce à l'adoption de mesures spécifiques par les pays membres de l'OMC. Deux grands types d'action sont envisageables.

Premièrement, il faudrait adopter une procédure accélérée à l'égard des pays en transition qui ont ouvert des négociations avec l'OMC, qui s'efforcent systématiquement de répondre aux critères d'adhésion et qui se montrent fermement résolus à y adhérer. Il faut se féliciter de la proposition récente de l'UE d'appliquer une procédure accélérée à plusieurs PMA. La CEE pense qu'une démarche analogue devrait être employée à l'égard de certains pays en transition candidats. Il s'agirait d'appliquer des procédures d'examen et d'évaluation radicalement simplifiées, avec des réunions plus fréquentes des groupes de travail et des listes souples, individualisées pour les différents pays. La procédure accélérée serait proposée aux pays en mesure de faire adopter rapidement et efficacement des réformes internes.

Un élément important de la procédure accélérée consisterait à permettre aux pays candidats d'adhérer à l'OMC sans exiger d'eux des engagements qui n'ont pas été acceptés par tous les États membres. On songe en particulier à certains accords multilatéraux concernant les marchés publics ou les services audiovisuels : il serait inéquitable et injustifié de refuser l'adhésion à un pays en transition pour la simple raison qu'il n'est pas disposé à accepter une obligation qui ne fait pas encore partie intégrante des acquis de l'OMC.

Il y a par ailleurs lieu de souligner que la procédure accélérée n'autoriserait pas à renoncer aux règles de l'OMC ni à les suspendre. Cela serait inacceptable pour une organisation à vocation réglementaire. Les règles de l'OMC doivent être acceptées sans exception. Il s'agit en revanche d'aider les pays en transition à adopter en fait les règles de l'OMC plus rapidement mais non pas de manière sélective ni sans en assurer en pratique la mise en œuvre.

... la fourniture d'une assistance technique et des conseils aux pays en transition candidats...

La procédure accélérée exigerait des pays en transition candidats des efforts accrus, tant pour procéder aux modifications nécessaires de leur législation nationale que pour améliorer et renforcer leurs capacités de négociation. Malheureusement, le secrétariat de l'OMC ne dispose que de moyens limités pour aider les pays candidats dans ces domaines. À cet égard, il est foncièrement différent d'adhérer à l'OMC ou d'adhérer à d'autres organisations telles que l'UE ou les institutions de Bretton Woods qui, elles, offrent une assistance technique et des conseils à leurs nouveaux membres. Les pays membres de l'OMC les plus riches, ne sont peut-être pas toujours les mieux placés pour fournir dans le cadre de l'assistance bilatérale, certes importante, des conseils objectifs et circonstanciés en matière de politique générale.

Les pays membres pourraient envisager d'élargir le mandat de la CEE à la fourniture d'une assistance technique aux pays en transition en vue de leur adhésion à l'OMC. La CEE a acquis un savoir-faire appréciable en matière de politiques et de réformes économiques dans les pays en transition. Elle a aussi participé à des programmes visant à faciliter le commerce et les activités commerciales dans ces pays. En collaboration avec les autres organisations internationales, les institutions nationales et les gouvernements des pays membres, elle est disposée à les aider à adhérer à l'OMC.

L'assistance technique, qui serait nécessairement fournie à la demande et bien coordonnée avec les activités des autres organisations, serait axée sur deux grands domaines : l'adhésion à l'OMC et la participation à la prochaine série de négociations multilatérales.

S'agissant de l'adhésion, l'assistance pourrait être offerte selon plusieurs modalités élémentaires :

- Aide à l'élaboration de l'aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur et à la formulation des réponses aux questions posées par les membres de l'OMC au cours de la phase des questions et des réponses de la procédure d'adhésion;
- Aide aux négociations bilatérales et multilatérales;
- Aide à l'élaboration et à la mise en œuvre des changements législatifs nécessaires;
- Aide à l'élaboration d'études et de rapports sur certaines questions.

Une modalité importante d'assistance technique aux pays candidats consisterait à s'appuyer sur l'importante expérience des pays en transition qui ont mené à bien la procédure d'adhésion. On pourrait constituer un groupe d'experts originaires de ces pays pour fournir des services consultatifs particuliers et d'autres services aux pays candidats, en collaboration avec les gouvernements considérés et avec l'appui administratif de la CEE.

... et en associant les pays en transition non-membres au nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales

Les pays en transition non-membres qui ont entamé des négociations en vue d'adhérer à l'OMC devraient être invités à participer au prochain cycle de négociations commerciales multilatérales en qualité d'observateurs selon des principes analogues à ceux qui ont permis à certains pays non-membres de participer au cycle d'Uruguay. Cela leur permettrait d'"anticiper" efficacement leur future appartenance en prenant des engagements contraignants durant les négociations. De même, ils seraient en mesure de suivre les débats de fond sur l'application de divers accords de l'OMC, de participer aux négociations sur les nouvelles règles, de se familiariser avec le fonctionnement de l'OMC, d'exprimer de manière officieuse leurs opinions et leurs attentes et de mieux se préparer aux négociations d'adhésion.

Pour participer activement aux négociations et, en particulier, s'engager à prendre à l'avenir des décisions en matière de politique commerciale, de nombreuses compétences spécialisées et d'analyse sont nécessaires. Il ne semble pas que tous les pays non-membres puissent participer efficacement au nouveau cycle faute de disposer d'une expérience suffisante et de spécialistes. La CEE est prête à aider les pays candidats pour que leur participation au nouveau cycle soit fructueuse et utile.

Conclusions

Les préparatifs de la Conférence ministérielle ont été longs et difficiles. Ils ont fait apparaître la diversité des priorités et des attentes des pays membres ainsi que la nécessité de faire preuve d'un esprit de compromis et de bonne volonté pour composer avec des objectifs variés et parfois contradictoires. Cela étant, il est largement admis qu'un nouveau cycle de négociations commerciales est nécessaire afin d'assurer des échanges plus ouverts et plus équitables. Cette conviction devrait nous aider à aller au bout des négociations et à parvenir à un accord équilibré et global sur les grandes lignes du futur système commercial international.

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous mettre en rapport avec :

Mme Carol Cosgrove-Sacks
Directrice de la Division du commerce
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Téléphone : (+41 22) 917 24 80
Télécopie : (+41 22) 917 00 37
Courrier électronique : carol.cosgrove-sacks@unece.org

Annexe II**FACILITATION DU COMMERCE****LA CONTRIBUTION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
À LA DÉTERMINATION DE RÈGLES MONDIALES**

Note à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle

30 novembre – 3 décembre 1999

Résumé

On ne peut tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges en l'absence de procédures simples et d'un renforcement des capacités des pays qui manquent des compétences nécessaires. La CEE a mis au point une série de produits pour la facilitation du commerce de portée mondiale et peut contribuer à aligner les procédures commerciales sur les règles multilatérales de l'OMC

- en qualité d'organe technique d'experts auprès de l'OMC, par l'élaboration et la mise à jour de normes et de recommandations relatives aux procédures,
- en fournissant des services consultatifs aux pays en matière de simplification, d'harmonisation et de normalisation de leurs procédures commerciales,
- en contribuant à évaluer les procédures commerciales dans différents pays par la prise en compte des questions de facilitation du commerce dans le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC.

On ne peut tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges en l'absence de procédures simples...

Les négociations commerciales multilatérales sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont permis de réduire sensiblement la protection douanière globale dans l'ensemble du monde. Avec la réduction des droits de douane, on a cependant progressivement pris conscience des incidences négatives que les obstacles liés aux procédures ont sur les échanges. Une réduction des droits de douane, alors que les procédures commerciales demeureraient compliquées, ne permettrait pas de tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges. On porte donc de plus en plus d'intérêt dans les instances internationales, notamment à l'OMC, à la réduction ou à l'élimination des obstacles tenant aux procédures afin de stimuler et de simplifier les échanges internationaux.

Il est par ailleurs manifeste que l'automatisation de procédures contradictoires, le trop grand nombre de documents et l'utilisation de diverses normes incompatibles ne peuvent que conduire à des résultats inférieurs à l'optimum. Pour être pleinement efficace, l'automatisation des procédures

commerciales doit donc s'inscrire dans le cadre d'une politique plus générale de modernisation et de simplification systématiques des procédures et des pratiques commerciales.

... et d'un renforcement des capacités des pays qui manquent des compétences nécessaires

La simplification des procédures commerciales abaisse les coûts, accroît la compétitivité des pays dans les échanges internationaux et leur attire pour les investisseurs étrangers. Malheureusement, les pays qui ont le plus besoin d'échanges et d'investissements manquent peut-être des ressources et du savoir-faire nécessaires pour mettre en œuvre les réformes requises au rythme nécessaire. Il serait donc inopérant de leur demander de se conformer à des règles et à des pratiques convenues à l'échelle internationale si les moyens de les mettre en œuvre leur font défaut.

Les négociations commerciales multilatérales s'orientent vers des questions de plus en plus complexes qui nécessitent des connaissances spécialisées pour comprendre et mettre en œuvre leurs résultats. Les procédures commerciales appartiennent à ces domaines à forte intensité de savoir dans lesquels de nombreux pays, en particulier les moins avancés, manquent de compétences spécialisées. Il est donc essentiel que l'adoption de règles multilatérales relatives aux procédures du commerce international s'accompagne de programmes de renforcement des capacités bien ciblés et coordonnés. De tels efforts devraient tirer pleinement parti des compétences d'un certain nombre d'organisations internationales en matière de facilitation du commerce.

L'Organisation des Nations Unies a mis au point une série de produits pour la facilitation du commerce...

Depuis plus de trente ans, l'Organisation des Nations Unies s'attache à simplifier les procédures commerciales au profit des administrations publiques, des prestataires de services commerciaux et des négociants eux-mêmes. Des techniques de facilitation du commerce, des recommandations et des normes ont été mises en œuvre dans de nombreux secteurs publics et privés dans le monde. Ces travaux sont à présent pilotés par le Centre des Nations Unies pour la facilitation des procédures et des pratiques dans l'administration, le commerce et les transports (CEFACT-ONU). Le CEFACT-ONU s'attache à supprimer les obstacles au commerce tenant aux procédures en éliminant les procédures lourdes et ensuite en simplifiant, en harmonisant et en normalisant les autres procédures et données.

Les résultats de ses travaux se présentent sous la forme de recommandations pour de meilleures pratiques en matière de procédures et de normes commerciales aux fins des informations relatives aux transactions. À ce jour, 27 recommandations ont été publiées (pour plus de précisions, voir <http://www.unece.org/cefact>, ainsi que la liste à la fin du présent document). L'une des recommandations concerne la Formule-Cadre des Nations Unies qui est largement utilisée pour créer des documents de manière à n'enregistrer qu'une seule fois les informations figurant dans toute une série de documents commerciaux différents. C'est sur cette formule-cadre que se fonde, par exemple, le document administratif unique de l'UE et le connaissance international. Parmi les autres recommandations, on peut citer l'emplacement des codes concernant plus de 26 000 emplacements

commerciaux dans le monde ou le code de pays qui a été adopté comme norme ISO. La recommandation No 18 sur les "mesures destinées à faciliter les procédures du commerce international" récapitule les meilleures pratiques relatives aux aspects documentaires de la production, de l'achat et de la vente des biens ainsi qu'aux procédures en matière de douane, de transport, d'assurance et de paiement.

Certaines des pratiques recommandées ont trait à des questions régies par des accords de l'OMC, tels que l'Accord sur les règles d'origine, l'Accord sur les procédures de licences d'importation ou l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. D'autres concernent des procédures qui ne font pas encore l'objet de règles commerciales multilatérales. Une recommandation récemment adoptée porte sur l'inspection avant expédition et intéresse donc directement l'accord de l'OMC sur ce sujet.

Outre qu'il tient compte du fait que l'échange international de données commerciales se fait encore dans une large mesure sur papier, le CEFAC-ONU suit de près les progrès dans le domaine des télécommunications et de l'informatique et leur utilisation dans les échanges de données entre entreprises. Dans ce domaine, le principal produit élaboré et mis à jour par le Centre est la norme mondiale pour l'échange de données informatisé, intitulée Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport (EDIFACT-ONU).

Conscient des possibilités qu'offre l'Internet, le CEFAC-ONU s'est aussi récemment associé à l'Organization for the Advancement of Structured Information Standards (OASIS), consortium international à but non lucratif parrainé par de grandes sociétés informatiques transnationales. Le Groupe de travail XML sur le commerce électronique qui a été ainsi créé en commun a pour objet d'élaborer des normes permettant l'échange de toutes les données commerciales électroniques sur l'Internet.

... de portée mondiale...

La restructuration des activités de l'ONU dans le domaine de la facilitation du commerce, qui avaient été menées au sein de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), a conduit à créer en 1997 le CEFAC-ONU. Les partenariats existants avec les organisations intergouvernementales et gouvernementales, qui avaient déjà fait bénéficier les activités de facilitation du commerce de la CEE de leur vaste expérience, s'en sont trouvés renforcés et élargis. Parmi ces organisations, on peut citer l'Organisation mondiale des douanes (OMD), la Chambre de commerce internationale (CCI), l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA), l'Union internationale des transports routiers (IRU), l'Association internationale de numérotation des articles (EAN) et la Société de télécommunications interbancaires mondiales (S.W.I.F.T.).

Par ailleurs, le CEFAC-ONU a aussi renforcé sa collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), le

Centre du commerce international (CCI) et les autres commissions régionales de l'ONU. Par exemple, la coopération avec la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) a abouti à la décision, approuvée par le Secrétaire général de la CESAO, de constituer des organes nationaux de facilitation du commerce dans les pays membres de la Commission. Avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), des travaux ont été menés conjointement dans le domaine du renforcement des capacités et de la fourniture de services consultatifs au Programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA).

L'Organisation internationale de normalisation (ISO), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et la Commission électrotechnique internationale (CEI) ont signé avec la CEE un mémorandum d'accord qui organise la coordination de leurs travaux dans le domaine du commerce électronique. Les résultats de cette coopération apparaissent dans un certain nombre de groupes conjoints et dans l'adoption par l'ISO des normes fondamentales de l'EDIFACT-ONU.

... et peut contribuer à aligner les procédures commerciales sur les règles multilatérales de l'OMC

- **en qualité d'organe technique d'experts auprès de l'OMC, par l'élaboration et la mise à jour de normes et de recommandations relatives aux procédures,**

Le CEFACT-ONU est devenu un centre d'excellence au sein du système des Nations Unies pour la facilitation du commerce. Le Comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC le reconnaît officiellement comme un organe international de normalisation. Mettant à profit son savoir-faire, le CEFACT-ONU pourrait servir d'organe technique d'experts auprès de l'OMC pour élaborer des recommandations et des normes relatives aux meilleures pratiques en matière de facilitation du commerce et en être le dépositaire. L'OMC formulerait des demandes de normalisation qui seraient ensuite examinées par le CEFACT-ONU, de la même façon que le Comité technique de l'évaluation en douane collabore avec l'Organisation mondiale des douanes.

Les pays membres de l'OMC définiront le dispositif permettant d'utiliser au mieux les résultats des travaux du CEFACT-ONU dans le cadre juridique de l'Organisation. Deux possibilités pourraient être envisagées : les recommandations et normes du CEFACT-ONU en matière de meilleures procédures et pratiques commerciales pourraient être approuvées par l'OMC et reprises dans son cadre juridique, ou bien, les accords de l'OMC pourraient y faire référence sans les intégrer aux textes officiellement adoptés. Quel que soit le scénario retenu, le CEFACT-ONU est disposé à partager son savoir-faire afin de contribuer à la simplification et à l'harmonisation des procédures commerciales dans le monde.

- **en fournissant des services consultatifs aux pays en matière de simplification, d'harmonisation et de normalisation de leurs procédures commerciales,**

Pour remplir les engagements qu'ils ont souscrits à l'égard de l'OMC, il est essentiel que les pays en développement renforcent leurs capacités en matière de facilitation du commerce. L'expérience acquise par le CEFACT-ONU pourrait être mise à profit pour aider ces pays.

L'ONU s'est forgé un savoir-faire en matière de services consultatifs de facilitation du commerce en aidant pendant de nombreuses années les pays membres à moderniser leurs opérations commerciales. Un nombre croissant de pays Membres de l'ONU ont créé des organes de facilitation du commerce pour coordonner les activités des secteurs public et privé dans le domaine de la simplification des procédures commerciales.

La CEE accorde une attention particulière aux pays en transition dont le besoin d'aide est le plus criant. Par exemple, elle assure le secrétariat d'appui de l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est. Dans ce cadre, elle a contribué à créer des organes de facilitation du commerce dans les pays qui participent à l'Initiative et collabore à la mise en œuvre de projets de facilitation du commerce en Europe du Sud-Est. La CESAP et la CEE collaborent à un projet analogue en faveur des républiques d'Asie centrale.

- **en contribuant à évaluer les procédures commerciales dans différents pays par la prise en compte des questions de facilitation du commerce dans le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC**

Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC a pour fonction d'examiner les politiques et les pratiques commerciales de ses pays membres et leur conformité avec les règles commerciales multilatérales. Le Mécanisme permet d'analyser non seulement l'environnement économique et le régime de la politique commerciale d'un pays, mais aussi les pratiques commerciales touchant les importations et les exportations. Certains de ces indicateurs relèvent du domaine de la facilitation du commerce. Dans ce contexte, il pourrait être utile d'examiner les résultats obtenus par un pays à la lumière des recommandations du CEFACT-ONU ou d'élaborer des critères ou des indicateurs permettant d'évaluer la situation et les progrès accomplis par un pays en matière d'efficacité commerciale et de comparer les performances des pays au niveau international.

**LISTE DES RECOMMANDATIONS ÉLABORÉES PAR LE CEFAC-ONU
ET LES ORGANES QUI L'ONT PRÉCÉDÉ DANS LE DOMAINE
DE LA FACILITATION DU COMMERCE**

Site Web : <http://www.unece.org/cefact>

1. Formule-Cadre des Nations Unies
2. Emplacement des codes dans les documents commerciaux
3. Codes de pays de l'ISO
4. Organes nationaux de facilitation du commerce
5. Abréviations des INCOTERMS
6. Formule-cadre de facture alignée
7. Représentation numérique des dates, heures et intervalles de temps
8. Méthode du code d'identification unique
9. Code alphabétique pour la représentation des monnaies
10. Codification des noms de navires
11. Aspects documentaires du transport international de marchandises dangereuses
12. Mesures destinées à faciliter les procédures relatives aux documents de transport maritime
13. Facilitation de certains problèmes juridiques que posent les procédures de dédouanement à l'importation
14. Authentification des documents commerciaux par des moyens autres que la signature
15. Simplification des marques d'expédition
16. LOCODE - Code des ports et autres lieux
17. PAYTERMS - Abréviations pour les conditions de paiement
18. Mesures destinées à faciliter les procédures du commerce international
19. Code des modes de transport

20. Codes des unités de mesure utilisées dans le commerce international
21. Codes des types de frais, des emballages et des matériaux d'emballage
22. Formule-cadre pour les instructions d'expédition normalisées
23. Code du prix du fret (FCC)
24. Harmonisation des codes indiquant le statut du transport
25. Utilisation de la norme EDIFACT-ONU
26. Utilisation commerciale d'accords d'échange aux fins de l'EDI
27. Inspection avant expédition

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous mettre en rapport avec :

Mme Vlasta Macku
Secrétariat du CEFACT-ONU
Division du commerce
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)
Palais des Nations
CH - 1211 Genève 10

Tél. : (+41 22) 917 62 27

Télécopie : (+41 22) 917 00 37

Courrier électronique : vlasta.macku@unece.org
