



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

TRADE/2005/17  
8 mars 2005

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

Neuvième session, 23-27 mai 2005

Point 8.2 de l'ordre du jour provisoire

**ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS COMMERCIAUX  
DANS LA RÉGION DE LA CEI**

Note du secrétariat

**DOCUMENT SOUMIS POUR INFORMATION**

Les efforts en vue de l'intégration régionale des anciens pays de l'Union soviétique ont commencé dès la désintégration de l'Union. Depuis lors, les pays formant la Communauté d'États indépendants (CEI) ont conclu plusieurs accords, essentiellement des accords de libre-échange et d'union douanière aux niveaux bilatéral et multilatéral. Ces accords visent un certain nombre d'objectifs importants, notamment l'élimination des obstacles tarifaires entre les principaux partenaires commerciaux.

Toutefois, les accords de libre-échange (ALE) ont rarement atteint leur but. On se demande aujourd'hui si les intéressés souhaitaient vraiment une intégration régionale et l'on continue à débattre de la forme et de l'orientation que cette intégration devrait prendre.

Le présent document examine l'état actuel de l'intégration commerciale dans la CEI, et fournit des précisions sur les flux d'échanges et les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce. Il couvre aussi d'autres aspects des ALE, notamment les réglementations et normes techniques, les règles d'origine et le règlement des différends commerciaux.

Dans de nombreux cas, le document souligne les différences entre l'expérience des pays de la CEI dans ce domaine et celle d'autres pays ayant conclu des accords régionaux. Il ne s'agit pas de suggérer que les pays de la CEI devraient nécessairement calquer leurs institutions communes sur celles qui ont été mises en place dans des contextes géopolitiques différents, mais simplement d'échanger les bonnes pratiques et de proposer des solutions alternatives pour résoudre les problèmes communs.

## 1. INTÉGRATION COMMERCIALE DANS LA RÉGION DE LA COMMUNAUTÉ D'ÉTATS INDÉPENDANTS

1. Des efforts d'intégration régionale ont été engagés parmi les anciens pays de l'Union soviétique au moment même où celle-ci s'est désintégrée. En fait, les deux accords qui ont officialisé la dissolution de l'Union soviétique<sup>1</sup> ont en même temps jeté les bases de la Communauté d'États indépendants (CEI).

2. À ses débuts, la CEI s'est trouvée confrontée à deux réalités étroitement liées: d'une part, des racines historiques communes et un taux élevé d'intégration et d'interdépendance des anciennes Républiques soviétiques<sup>2</sup> dans presque tous les domaines et d'autre part une réticence à créer des institutions supranationales puissantes qui risqueraient de menacer l'indépendance des nouvelles républiques.

3. Ceci explique pourquoi les pays ont rapidement opté pour des accords bilatéraux et sous-régionaux (plus de 200 ont été signés au cours de la première année) afin de régler les questions de fond urgentes qui se posaient alors. Dans le domaine du commerce, les principaux partenaires ont signé des ALE bilatéraux – qui comportaient des listes d'exceptions.

4. En 1994, afin de mettre en place un régime de libre-échange multilatéral, 11 pays de la CEI<sup>3</sup> ont signé un accord de libre-échange<sup>4</sup>, qui prévoyait la suppression de tous les droits de douane, taxes et prélèvements d'effet équivalent, ainsi que des restrictions quantitatives. Toutefois, il était prévu des exceptions qui devaient prendre la forme d'une liste générale, accompagnée d'un protocole de suppression progressive.

5. En 1999, faute d'avoir pu parvenir à un accord, les 11 pays ont signé un protocole<sup>5</sup> sur les modifications et adjonctions à l'Accord de 1994, qui stipulait que les exceptions au régime de libre-échange, étant donné leur caractère temporaire, pourraient être appliquées sur la base de documents bilatéraux<sup>6</sup>. Il stipulait en outre que, à compter de la date d'entrée en vigueur du Protocole, «de nouvelles restrictions quantitatives et tarifaires, à l'importation et (ou) à l'exportation, ainsi que des mesures qui ont un effet équivalent, ne seront pas introduites en sus

---

<sup>1</sup> La Déclaration de Minsk du 8 décembre 1991 – signée par les dirigeants du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine – a été confirmée et étendue ensuite par l'Accord d'Alma Ata – signé par 11 des 12 membres qui composaient alors l'Union soviétique (les États baltes s'étaient déjà retirés). La Géorgie a rejoint la CEI en 1993.

<sup>2</sup> Voitovitch, S. A. (1993).

<sup>3</sup> C'est-à-dire à l'exception du Turkménistan.

<sup>4</sup> OMC (1999).

<sup>5</sup> Id., p. 18.

<sup>6</sup> Un autre point important de l'Accord de 1999 était que les «restrictions quantitatives et autres mesures administratives» étaient définies comme «toutes mesures qui, lorsqu'elles sont appliquées, créent un obstacle matériel ou une restriction en ce qui concerne l'importation d'une marchandise».

de celles préalablement fixées dans les accords bilatéraux». Les accords bilatéraux devenaient ainsi un élément durable structurel essentiel des régimes commerciaux des anciennes Républiques soviétiques.

6. Alors même que l'intégration fondée sur des ALE bilatéraux était en cours, plusieurs accords sous-régionaux ont été signés par des groupes de pays désirant aller plus loin dans la libéralisation de leurs relations commerciales. Les plus importants sont la Communauté économique eurasienne<sup>7</sup>, qui travaille à l'établissement d'une union douanière et par conséquent d'un tarif extérieur commun (TEC). Toutefois, les droits de douane à l'importation qui diffèrent selon les pays sont encore nombreux. Dans trois États<sup>8</sup>, tel est le cas pour 5 150 groupes de marchandises, soit 46 % de la nomenclature du commerce<sup>9</sup>. Au Kirghizistan, l'harmonisation a été réalisée pour 41 groupes de marchandises, ou 2 058 positions, soit 32,8 %. Le degré de concordance a augmenté de 22,8 % par rapport à 2002<sup>10</sup>.

7. Les autres accords régionaux commerciaux qui ont été conclus entre des pays de la CEI figurent au tableau 1. Ils n'ont pas encore eu de répercussions sur les droits appliqués aux importations des pays partenaires<sup>11</sup>.

**Tableau 1 – Accords multilatéraux entre pays de la CEE**

Organisation	Date d'établissement	Membres
Communauté d'États indépendants (CEI)	1991	Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.
Communauté économique eurasienne	2000	Bélarus, Fédération de Russie, Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan.

<sup>7</sup> La Communauté économique eurasienne a succédé à l'Union douanière de la CEI – signée en janvier 1995 par la Fédération de Russie, le Bélarus et le Kazakhstan, puis plus tard par le Kirghizistan (1996) et le Tadjikistan (1998). Cet accord est devenu la Communauté économique eurasienne avec le statut de sujet de droit international, en 2000.

<sup>8</sup> Bélarus, Fédération de Russie et Kazakhstan.

<sup>9</sup> OMC (2004a).

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Même si certains de ces accords et arrangements ont permis une coopération concrète entre les pays concernés dans un certain nombre de domaines, l'analyse présentée ici traite seulement de ceux qui ont conduit à instaurer des zones de libre-échange ou des unions douanières. On trouvera des précisions sur les accords mentionnés dans le tableau 1 à l'adresse suivante: <http://ecetrade.typepad.com/>.

Organisation	Date d'établissement	Membres
Organisation de coopération d'Asie centrale	2002	Fédération de Russie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan.
Organisation de coopération économique (OCE)	1992	Afghanistan, Azerbaïdjan, Iran (République islamique d'), Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pakistan, Tadjikistan, Turkménistan.
Groupe GOUAM	1997	Azerbaïdjan, Géorgie, Ouzbékistan, République de Moldova, Ukraine.
Espace économique unique	2003	Bélarus, Fédération de Russie, Kazakhstan, Ukraine.
Organisation de Shanghai pour la coopération	1996	Chine, Fédération de Russie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan.

## 2. ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX ENTRE PAYS DE LA CEI

8. Il résulte de ces accords bilatéraux et régionaux un réseau de préférences qui ne sont pas toujours appliquées de façon cohérente, de sorte qu'il est difficile de présenter des informations complètes et à jour sur le régime douanier dont bénéficient réellement les importations des différents partenaires régionaux. En fait, non seulement un grand nombre d'ALE bilatéraux n'existent que sur le papier mais, pour ceux qui sont effectivement appliqués, il n'est pas facile d'obtenir des informations sur les protocoles qui couvrent les exceptions au régime de libre-échange sauf s'il s'agit de pays qui sont déjà membres de l'OMC, ou – dans une mesure moindre – en cours d'accession.

9. Pour l'instant, il n'y a pas d'exception au libre-échange entre les partenaires de la Communauté économique eurasienne<sup>12</sup>. En outre, les arrangements bilatéraux suivants sont effectifs<sup>13</sup>:

- Les importations de l'Arménie vers la Géorgie, la Fédération de Russie, l'Ukraine, le Kirghizistan, le Turkménistan, et la Fédération de Russie sont exemptes de droits de douane et de quotas<sup>14</sup>;

<sup>12</sup> OMC (1997a) et (1997b).

<sup>13</sup> Il est possible qu'un beaucoup plus grand nombre d'accords signés soient effectivement appliqués mais les informations ci-dessus correspondent à ce qui a été confirmé par l'analyse des documents de l'OMC.

<sup>14</sup> OMC (2002a).

- Le Bélarus et la Fédération de Russie ont créé une union douanière et supprimé les points de contrôle sur leur frontière commune (1996)<sup>15</sup>;
- L'Azerbaïdjan n'applique pas de droits de douane sur les marchandises provenant de Géorgie, du Kazakhstan et d'Ukraine<sup>16</sup>;
- La Géorgie accorde le libre accès sans aucune exception aux marchandises provenant d'Arménie, d'Azerbaïdjan, du Kazakhstan, d'Ukraine et du Turkménistan<sup>17</sup>. Les échanges avec la Fédération de Russie<sup>18</sup> font l'objet de quelques exceptions;
- Le régime commercial de la Fédération de Russie avec l'Arménie<sup>19</sup> et la Géorgie<sup>20</sup> est un régime de libre-échange comportant un très petit nombre d'exceptions;
- Le Kazakhstan et la République de Moldova ont signé un accord de libre-échange comportant un petit nombre d'exceptions<sup>21</sup>;
- Le Kirghizstan «ne maintient pas d'exceptions dans aucun des ALE bilatéraux»<sup>22</sup> qu'il a signés avec l'Ukraine, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et l'Arménie.

---

<sup>15</sup> Par la suite, ils ont conclu un traité d'union (décembre 1999) et prennent actuellement des mesures en vue de la création d'un système monétaire commun bien qu'il subsiste une certaine opposition à ce projet dans les deux pays.

<sup>16</sup> OMC (2001b). L'Azerbaïdjan maintient un petit nombre d'exceptions à l'ALE avec le Kazakhstan pour les produits suivants: liqueurs, vodka, et autres produits alcoolisés et cigarettes contenant du tabac. En 1999, la part des marchandises exclues du régime de libre-échange représentait 0,14 % du volume des produits échangés entre l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan. Voir OMC (2000a).

<sup>17</sup> OMC (2002b).

<sup>18</sup> La Géorgie a exclu du régime de libre-échange les bières de malt et l'alcool éthylique non dénaturé. Les exceptions ont représenté 0,025 % de ses importations provenant de la Fédération de Russie en 2001. Données fournies dans OMC (2003a).

<sup>19</sup> OMC (1996).

<sup>20</sup> La Fédération de Russie en a exclu le sucre et l'alcool éthylique non dénaturé en provenance de Géorgie. Les exceptions représentent 5 % des exportations géorgiennes vers la Fédération de Russie. Données fournies dans OMC (2003).

<sup>21</sup> Ces exceptions, de la part du Kazakhstan, sont les suivantes: blé (tous les types); seigle; orge; avoine; riz en grain, gruau de riz; peaux non traitées de mouton et d'agneau et produits de transformation du pétrole brut (y compris les condensats). Pour ce qui est de la République de Moldova, les exceptions sont les suivantes: alcool éthylique non dénaturé, alcools, liqueurs et autres boissons alcoolisées ainsi que les provitamines et les vitamines, naturelles ou produites par synthèse (y compris les concentrés naturels). Voir OMC (1997b).

<sup>22</sup> OMC (2001a).

10. En résumé – si l'on considère seulement les ALE bilatéraux opérationnels – il apparaît que, dans l'ensemble, l'importance des exceptions au libre-échange reste limitée même s'il existe effectivement des variations selon les couples de pays. En outre, un certain nombre de ces accords ne prévoient aucune exception au libre-échange.

### 3. FACILITATION DU COMMERCE ENTRE PARTENAIRES DE LA CEI

11. Le libre-échange entre les pays de la CEI n'est pas encore généralisé pour autant. Les taux de droit non préférentiels gardent donc toute leur importance pour les flux commerciaux même à l'intérieur de la région. Comme le montre le tableau 2, les droits de douane restent relativement élevés, notamment dans la Fédération de Russie, qui est de loin le plus gros importateur de la région et où ils sont, en moyenne supérieurs à 10 %. Il convient de noter aussi que les informations sur les droits ne sont pas encore facilement accessibles: par exemple, depuis 1996, le Kazakhstan n'a communiqué aucune information sur ses droits de douane à l'importation à la base de données «WITS» CNUCED/Banque mondiale.

**Tableau 2 – Moyenne arithmétique des droits de douane**

Pays	Année	Moyenne arithmétique
Arménie	2001	3,3
Azerbaïdjan	2002	10,1
Bélarus	2002	11,5
Fédération de Russie	2002	10,3
Géorgie	1999	9,9
Kirghizistan	2002	8,2
Ouzbékistan	2001	10,6
République de Moldova	2001	5,1
Tadjikistan	2002	8,0
Turkménistan	2002	5,3
Ukraine	2002	7,9
Moyenne pour la CEI		8,8

*Source:* Base de données WITS de la CNUCED.

12. Indépendamment des droits de douane, il existe d'autres obstacles au commerce entre les pays de la CEI qui ne semblent pas avoir été suffisamment pris en considération lors de la conclusion des ALE. En effet, pour qu'un ALE soit effectif, il ne suffit pas d'éliminer les droits de douane. Par exemple, en Ouzbékistan, la plupart des droits de douane ont été réduits et aucun droit n'est perçu sur les produits importés de pays de la CEI (à l'exception de l'Arménie)<sup>23</sup> mais le Gouvernement poursuit en fait une politique de remplacement des importations en imposant de nombreux obstacles aux échanges notamment:

- Des taxes élevées<sup>24</sup>;
- Des droits d'accise<sup>25</sup>;
- Des procédures de dédouanement longues et laborieuses<sup>26</sup>;
- La non-convertibilité de la monnaie nationale<sup>27</sup>;
- Des droits de transit<sup>28</sup>;
- La réduction du nombre des points de passage des frontières<sup>29</sup>.

13. Ces exemples ne doivent pas occulter les efforts qui ont été faits ces dernières années par les pays de la région. La plupart d'entre eux ont réussi à supprimer la double taxation et les

---

<sup>23</sup> ADB (2003), p. 28.

<sup>24</sup> Depuis août 2002, les produits non alimentaires importés par des entreprises sont soumis à une taxe supplémentaire égale à 30 % de leur valeur douanière en devises fortes et, pour importer ces mêmes produits, les particuliers doivent acquitter des droits de douane au taux prohibitif de 90 % (qui remplacent la TVA et les droits de douane). Voir ADB (2003) et OMC (2004b).

<sup>25</sup> Le système des droits d'accise établit une distinction entre les produits locaux et les produits importés. Voir ADB (2003).

<sup>26</sup> Jusqu'à 10 documents différents, fournis par plusieurs départements et ministères, sont exigés pour le dédouanement. Il n'est pas rare qu'un lot soit retenu à la douane pendant deux à trois mois. Voir ADB (2003).

<sup>27</sup> Voir ADB (2003) p. 38. Depuis 1996, pour remédier au déséquilibre de la balance des paiements, le Gouvernement a introduit un contrôle des échanges. Actuellement, il surveille étroitement l'importation et l'exportation des devises fortes. En outre, il existe de multiples taux de change qui ne correspondent pas à la valeur réelle de la monnaie sur le marché.

<sup>28</sup> En décembre 2003, une résolution du Conseil des ministres a introduit un droit d'entrée et de transit sur le territoire ouzbek, d'un montant de 300 dollars É.-U pour les véhicules routiers transportant des marchandises et les autocars kirghizes. Voir OMC (2004b).

<sup>29</sup> OMC (2004b).

obstacles à l'importation<sup>30</sup>. Des réformes importantes ont eu pour résultat de modifier les aspects juridiques et les infrastructures de l'administration des douanes, d'abaisser les taxes de dédouanement, les taxes de transit et les autres redevances sur les importations et les marchandises en transit<sup>31</sup>.

14. Dans la pratique néanmoins l'application de ces réformes a pris du retard et il subsiste des obstacles importants au commerce. Il n'est pas possible de les analyser ici de manière approfondie; on trouvera ci-dessous un aperçu des nombreux ouvrages traitant de cette question<sup>32</sup>:

- *Allongement des trajets commerciaux*: Les transitaires sont obligés d'emprunter des trajets plus longs en raison de la fermeture des frontières (par exemple entre la Turquie et l'Arménie et entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan);
- *Manque d'infrastructures des transports*: Les routes et les voies ferroviaires sont en mauvais état; elles ont besoin non seulement d'entretien mais aussi de restructuration et de réorientation puisque la plupart d'entre elles datent de l'ex-Union soviétique et ne correspondent plus aux impératifs commerciaux. Toutefois, les niveaux actuels de financement sont insuffisants pour couvrir les coûts minimaux de fonctionnement et d'entretien<sup>33</sup>.
- *Taxes de dédouanement et de transit*: Malgré de vastes réformes, il subsiste des obstacles sélectifs aux échanges commerciaux. Par exemple, la Géorgie applique une «taxe routière» à tous les véhicules immatriculés dans un autre pays (y compris les véhicules spéciaux) ainsi qu'aux véhicules immatriculés en Géorgie qui sont, ou seront, chargés sur le territoire géorgien pour livrer à un pays étranger la cargaison provenant d'un pays étranger<sup>34</sup>». Dans plusieurs pays, les marchandises

---

<sup>30</sup> Par exemple au Tadjikistan, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2003, le taux des droits d'accise est identique pour les produits nationaux et les produits importés. Résolution n° 153 du Gouvernement tadjik citée dans USAID (2003). Le Kazakhstan, ces deux dernières années, a modifié ou remplacé un grand nombre de textes législatifs (y compris le Code fiscal, le Code douanier, la loi sur les investissements et les lois sur le franchisage et l'octroi de licences).

<sup>31</sup> ADB (1999).

<sup>32</sup> Une excellente étude (quoique légèrement dépassée) des obstacles au commerce dans la région du Caucase figure dans: Polyakov E. (2000).

<sup>33</sup> Navaretti G.B. (2003).

<sup>34</sup> Article 7 de la loi sur le financement routier n° 802, 22 septembre 1995, cité dans OMC (1998). Il semble que cette taxe puisse être assez élevée, atteignant 880 laris géorgiens (soit environ 480 dollars É.-U.) pour les camions de plus de 40 tonnes (voir Polyakov (2000)). En outre, les cargaisons en transit doivent acquitter une taxe de dédouanement comprise entre 100 et 300 laris géorgiens (approximativement entre 54 et 164 dollars É.-U.).



en transit sont obligatoirement escortées par des convois douaniers qui sont très onéreux.

- *Procédures douanières longues et inefficaces*: Malgré les réformes qui ont été introduites récemment, les opérations de dédouanement exigent encore la présentation d'un certain nombre de documents et d'autorisations diverses. L'absence de procédure unifiée et d'un document unique qui expliquerait toutes les étapes du processus et les paiements à effectuer aggrave les difficultés et le risque d'extorsion de paiements occultes.
- *Paiements occultes*: Pour pouvoir amener une cargaison à destination, il est nécessaire de verser des pots-de-vin, dont le montant peut atteindre un tiers du coût total du transport.
- *Nécessité d'un système d'information moderne*: Bien que des systèmes informatisés de gestion douanière – ne comprenant pas seulement l'échange électronique de données (EDI) entre différents bureaux de douane – aient été mis en place par certains pays (notamment la Fédération de Russie, le Bélarus, l'Ukraine et l'Azerbaïdjan), ces échanges de données entre les usagers et les douanes ainsi que les déclarations électroniques restent l'exception et ne sont que rarement prévus par la législation nationale. Une assistance pratique peut être obtenue dans le cadre du programme SYDONIA conçu et mis en œuvre par la CNUCED dans plus de 80 pays mais dans 2 seulement des 12 pays de la CEI, à savoir l'Arménie et la Géorgie.

15. Selon une estimation récente<sup>35</sup>, le coût de l'exportation vers les marchés mondiaux s'établit à 50 % de la valeur des produits. D'après une étude de cas, alors que la Géorgie produit un concentré de jus de pommes de très bonne qualité à un prix concurrentiel, le coût du transport d'un «équivalent 20 pieds» (EVP) depuis la Géorgie jusqu'à un port européen peut atteindre 3 000 dollars É.-U.<sup>36</sup> Le coût du transport du même EVP depuis la Chine est seulement de 1 500 dollars É.-U. et les arrangements de transport sont beaucoup plus fiables. Ainsi, ce sont bien les coûts de transport qui empêchent la commercialisation du jus de pommes géorgien.

#### 4. STRUCTURE DES ÉCHANGES DES PAYS DE LA CEI

16. De 1994 à 2003, le taux de croissance annuel moyen des importations et des exportations (en dollars É.-U.) des pays de la CEI à destination et en provenance du reste du monde a été de 6,2 et 8,5 % respectivement. À titre de comparaison, les importations et exportations mondiales ont augmenté de 6,0 et de 5,8 % par an au cours de la même période. Ainsi, la part de la CEI dans les importations et exportations mondiales est passée respectivement de 1,4 à 1,5 % et de 2,0 à 2,5 % pendant la période considérée.

---

<sup>35</sup> Molnar E. et Ojala L. (2001).

<sup>36</sup> Le prix départ usine d'un EVP avoisinant 5 000 dollars É.-U., il s'en suit que les frais de vente sont supérieurs à la moitié de la valeur économique du produit. Voir Molnar E. et Ojala L. (2001), p. 11.

17. Le tableau 3 montre la part de quelques partenaires d'autres régions dans les échanges de la CEI. La répartition des importations paraît stable, à l'exception notable de la Chine, dont la part dans les importations de la CEI a quadruplé, mais à partir d'un niveau initial faible. Pour ce qui est des exportations, on constate un recul marqué des échanges entre les pays de la CEI, avec une augmentation de la part de l'UE.

**Tableau 3**

Partenaire commercial de la CEI	Exportations		Importations	
	1995	2003	1995	2003
CEI	29 %	20 %	40 %	37 %
UE 25	39 %	45 %	37 %	37 %
Turquie	2 %	3 %	2 %	2 %
Chine	4 %	6 %	1 %	4 %
Reste du monde	26 %	26 %	20 %	20 %

*Source:* FMI – Direction of Trade Statistics.

18. Le tableau 4 indique les échanges par pays au cours de la période 1994-2003; on constate que les échanges avec les partenaires régionaux ont diminué dans tous les cas (à deux exceptions près) mais que l'ampleur du changement diffère selon les pays et suivant que l'on considère les exportations ou les importations. Les échanges régionaux restent cependant importants: certains pays dépendent davantage des importations, d'autres des exportations.

19. En ce qui concerne les partenaires d'autres régions, leurs échanges avec la CEI, considérés globalement, ont augmenté régulièrement. Le commerce avec l'UE revêt une importance particulière pour la Fédération de Russie, les pays du Caucase et la république de Moldova. La Chine – bien que ne représentant encore qu'une faible partie des échanges de la CEI – est devenue un partenaire essentiel pour les républiques d'Asie centrale – notamment l'Ouzbékistan et le Kazakhstan. La Turquie elle aussi représente un débouché de plus en plus important pour les exportations de la CEI et compte pour plus de 10 % dans les importations de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie.

**Tableau 4**

Importations (en pourcentage)	Fédération de Russie		Autres pays de la CEI		UE 25		Turquie		Chine		Reste du monde	
	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003
Arménie	28	12	24	10	10	31	0	0	0	0	38	47
Azerbaïdjan	15	16	47	11	9	31	10	12	0	8	18	22
Bélarus	63	66	7	4	17	15	0	0	0	1	12	14
Fédération de Russie	–	–	27	23	40	38	1	2	2	6	30	31
Géorgie	8	14	73	18	4	35	11	10	0	2	4	20
Kazakhstan	39	39	18	8	18	25	3	2	2	6	19	20

Importations (en pourcentage)	Fédération de Russie		Autres pays de la CEI		UE 25		Turquie		Chine		Reste du monde	
	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003
Kirghizistan	22	25	44	33	5	11	5	4	3	10	20	17
Ouzbékistan	37	22	12	15	21	19	3	6	2	7	24	30
République de Moldova	47	13	25	29	10	28	1	3	1	2	16	24
Tadjikistan	11	20	32	48	24	6	3	3	1	0	30	28
Turkménistan	14	21	16	27	24	11	10	9	0	4	35	27
Ukraine	54	36	7	12	8	24	0	1	0	2	31	25

Source: FMI – Direction of Trade Statistics.

Exportations (en pourcentage)	Fédération de Russie		Autres pays de la CEI		UE 25		Turquie		Chine		Reste du monde	
	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003
Arménie	35	12	31	6	25	45	0	0	0	0	9	37
Azerbaïdjan	22	4	21	11	13	58	3	6	0	2	41	18
Bélarus	47	49	13	6	13	23	1	0	2	2	24	21
Fédération de Russie	–	–	22	15	36	35	2	4	4	6	37	40
Géorgie	34	18	32	33	1	16	15	17	1	0	18	16
Kazakhstan	45	15	13	8	16	15	2	1	5	13	20	48
Kirghizistan	17	17	49	18	12	3	1	2	17	4	4	56
Ouzbékistan	39	22	10	23	29	14	4	5	4	9	15	27
République de Moldova	51	39	21	15	7	23	0	1	0	0	21	22
Tadjikistan	9	7	9	11	53	28	2	24	0	0	27	30
Turkménistan	5	1	64	41	19	20	5	7	1	0	7	32
Ukraine	40	18	12	7	7	19	1	4	5	4	34	48

Source: FMI – Direction of Trade Statistics.

20. Si l'on examine la composition des échanges par produit<sup>37</sup>, on constate que – pendant la période de transition – la composition des exportations des Républiques de la CEI s'est radicalement modifiée, la part des produits manufacturés diminuant au profit des produits de base, en particulier le pétrole et le gaz. Pour les pays de la CEI qui possèdent de grandes réserves de ressources minérales, la part de ces produits de base dans les exportations totales a augmenté massivement entre 1988 et 2000.

<sup>37</sup> Freinkman, L., Polyakov, E. et Revenco, C. (2004).

Tableau 5

Exportations (par secteur)		Arménie	Azerbaïdjan	Bélarus	Fédération de Russie	Géorgie	Kazakhstan	Kirghizistan	Ouzbékistan	République de Moldova	Tadjikistan	Turkménistan	Ukraine
Énergie électrique	1988	1	0	0	1	0	2	3	2	2	3	2	1
	2000	7	1	0	0	2	0	11	3	0	13	1	1
Pétrole et gaz	1988	0	17	8	17	2	10	0	6	0	1	28	2
	2000	0	56	1	39	4	50	0	7	0	0	60	1
Métaux ferreux	1988	1	2	1	7	6	11	0	1	1	0	0	17
	2000	4	0	4	7	17	14	0	1	0	0	0	41
Métaux non ferreux	1988	3	2	0	5	1	8	6	4	0	17	0	2
	2000	14	3	0	8	16	18	5	7	1	54	0	8
Produits chimiques et pétrochimiques	1988	11	9	13	11	5	11	1	8	4	4	6	8
	2000	4	30	33	16	13	4	4	5	2	1	21	13
Machines	1988	22	15	43	36	14	10	37	12	19	10	2	37
	2000	11	4	25	6	13	2	10	4	7	8	1	13
Industrie légère	1988	40	23	19	8	22	17	26	44	22	49	50	6
	2000	5	2	13	1	1	1	7	41	20	16	15	5
Industrie alimentaire	1988	16	25	9	4	41	7	20	8	40	10	4	15
	2000	8	1	4	0	16	1	3	2	35	1	0	4
Bois, papier et pâte à papier	1988	1	0	2	7	1	0	0	0	2	0	0	1
	2000	0	0	4	4	3	0	0	0	1	0	0	3
Industries diverses	1988	6	2	3	5	2	6	2	2	4	2	1	6
	2000	39	1	9	4	4	2	5	1	6	4	0	4
Agriculture	1988	0	4	2	1	5	17	5	8	6	4	6	4
	2000	1	2	3	1	11	6	13	4	27	4	0	5
Autres secteurs	1988	0	0	0	1	0	1	0	4	0	0	1	1
	2000	6	0	3	13	1	2	40	26	0	0	2	3
Total partiel pour le secteur manufacturier <sup>a</sup>	1988	78	49	79	64	44	39	64	65	49	64	58	54
	2000	59	36	83	30	33	8	25	50	35	28	37	36

Source: Freinkman, L., Polyakov, E. et Revenco, C. (2004).

<sup>a</sup> Le secteur manufacturier comprend les produits chimiques et pétrochimiques, les machines, l'industrie légère, le bois, le papier et la pâte à papier et ne correspond pas exactement à la classification internationalement acceptée.

21. La part du pétrole et du gaz dans les exportations totales, notamment, est passée de 17 à 56 % en Azerbaïdjan, de 10 à 40 % au Kazakhstan, de 17 à 39 % dans la Fédération de Russie et de 28 à 60 % au Turkménistan. De la même façon, les exportations tadjikes de métaux non

ferreux (aluminium) qui ne représentaient en 1988 que 17 % des exportations totales, atteignaient 54 % en 2000. La part de l'or dans les exportations du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan et de la Fédération de Russie a elle aussi augmenté considérablement (indiquée dans la rubrique «autres secteurs» du tableau 5).

22. Les pays qui ne possèdent pas de ressources naturelles sont ceux qui ont le plus souffert pendant la période de transition. En effet, pour tous les pays de la CEI à l'exception du Bélarus, la part du secteur manufacturier dans les exportations totales a diminué parfois dans des proportions considérables. L'Arménie a échappé à cette tendance, car le développement de la taille du diamant (à partir de diamants bruts importés, figurant dans le tableau 5 sous «Industries diverses»), a compensé le recul enregistré dans les secteurs plus traditionnels de l'alimentation, du textile et de la mécanique.

23. En conclusion, de nombreux pays de la CEI ont vu leur part du marché mondial se réduire ces dernières années pour tous les produits sauf les produits de base. La production de ces marchandises exigeant beaucoup de capitaux, malgré l'augmentation des exportations totales, il n'y a pas eu de répercussions sensibles sur l'emploi et la pauvreté. Afin de relancer les exportations du secteur manufacturier et de participer plus efficacement aux chaînes d'approvisionnement internationales, les pays de la CEI, notamment les pays sans littoral, doivent compter les uns sur les autres pour toucher leurs marchés finaux. Dans un certain nombre de cas, les efforts de libéralisation faits par un pays se trouvent annulés par les obstacles au transit sur le territoire de ses voisins immédiats.

## **5. LES BASES D'UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE**

24. Dans le reste du présent document, on examine les éléments de base d'un ALE qui fonctionne bien ainsi que des exemples de réussite observés dans d'autres régions et certains aspects des arrangements en vigueur parmi les pays de la CEI. On passe en revue les possibilités qui s'ouvrent à ces pays pour améliorer le fonctionnement des accords commerciaux régionaux existants et en élargir le champ d'application afin qu'ils contribuent à atteindre les objectifs de développement de la région.

### **5.1 Libéralisation des échanges de marchandises**

25. Les accords qui ont été signés dans la région de la CEI n'ont pas tous entraîné une même libéralisation des échanges de marchandises entre les pays participants. Certains ALE, en particulier les ALE bilatéraux, semblent avoir permis l'établissement d'un véritable régime de libre-échange – du moins en ce qui concerne les droits de douane – tandis que d'autres n'existent que sur le papier.

26. Si les pays de la CEI souhaitent poursuivre l'intégration plus avant, ils pourraient resserrer les liens avec leurs partenaires proches, avec lesquels les accords de libre-échange fonctionnent déjà du moins dans une certaine mesure, et/ou tenter à nouveau d'inclure des pays qui, pour diverses raisons, ne participent pas encore au processus d'intégration. Cette deuxième solution a l'avantage de permettre la création d'un marché plus vaste attirant à la fois des investissements intérieurs et étrangers et pourrait fournir le cadre d'une coopération élargie sur les questions de facilitation du commerce, de rapprochement des normes et d'élaboration de politiques communes.

27. Afin de favoriser le passage au libre-échange, les pays participants pourraient adopter une démarche différente de celle qui a été utilisée jusqu'ici dans la CEI. Au lieu de passer directement à un régime de libre-échange comportant quelques exceptions, ils pourraient choisir une formule par étapes avec libéralisation immédiate de la plupart des produits et pour les produits considérés comme sensibles, établissement d'un calendrier de libéralisation progressive – sur une période de 10 ans au maximum.

28. Les pays n'ont pas à s'entendre sur un protocole commun d'exceptions dès lors qu'ils conviennent a) du pourcentage des échanges pour lequel le passage au libre-échange serait différé et b) du calendrier de libéralisation applicable aux différentes catégories de produits «sensibles». Un exemple intéressant observé dans une autre région est celui de la Communauté de développement de l'Afrique australe<sup>38</sup>, où 10 pays ayant atteint des niveaux de développement différents mettent actuellement en œuvre un protocole relatif au commerce, assorti d'offres de réduction des droits de douane. Chaque pays a préparé son offre d'après ses priorités en matière de développement, en classant chaque ligne tarifaire de la nomenclature du Système harmonisé dans des catégories «A», «B» ou «C», selon que les échanges de ces produits doivent être libéralisés immédiatement (A), ou au cours d'une phase initiale (B) ou encore plus tard (pas de libéralisation pendant les huit ans suivant l'entrée en vigueur du protocole, puis évolution rapide vers une libéralisation totale dans les trois ans) (C). Deux offres différentes ont été élaborées, l'une destinée à l'Afrique du Sud et l'autre aux neuf autres pays, afin d'éviter de créer une situation où la peur de la concurrence sud-africaine, l'économie la plus forte de la région, aurait empêché les pays parvenus à un niveau de développement analogue d'instaurer plus rapidement le libre-échange entre eux.

29. Il est essentiel aussi pour les pays de la CEI d'évaluer les avantages et inconvénients des ALE et des unions douanières du point de vue du processus d'adhésion à l'OMC. Par exemple, le pays qui applique les tarifs extérieurs les plus faibles peut servir de point d'entrée permettant l'introduction de marchandises provenant de pays non membres sur les marchés de ses partenaires (ce que l'on appelle «déplacement de courants commerciaux»). Cette pratique est d'autant plus courante que l'écart entre les droits à l'importation perçus par les pays membres est plus grand, que le niveau absolu de droits est plus élevé et que les contrôles douaniers sont moins stricts. Afin de contrer cette pratique, les ALE s'appuient sur les règles d'origine, qui ne sont pas nécessaires dans une union douanière et qui risquent de compliquer l'administration des préférences (voir ci-après).

30. Par ailleurs, la négociation d'un tarif extérieur commun (TEC) – qu'ont engagée les partenaires de la Communauté économique eurasienne – s'avère très longue et risque d'accaparer les ressources limitées des administrations nationales qui dès lors cessent d'être disponibles pour résoudre des problèmes régionaux et multilatéraux plus urgents. S'agissant des pays qui sont déjà membres de l'OMC, toute révision de leur tarif douanier pourrait entraîner la renégociation des engagements pris envers leurs partenaires à l'OMC et les obliger à verser des indemnités.

31. Si l'on reprend l'exemple de la Communauté de développement de l'Afrique australe, on constate que rien n'empêche d'établir une union douanière au sein d'un accord de libre-échange.

---

<sup>38</sup> Pour des précisions à ce sujet, voir: <http://www.sadc.int>.

Une CEI «à plusieurs vitesses» permettrait de faire coexister divers modes d'intégration tout en maintenant des règles communes et une unité de but.

## 5.2 Règles d'origine

32. Les règles d'origine ont pour but d'éviter le déplacement de courants commerciaux dans une zone de libre-échange et de faire en sorte qu'un traitement préférentiel ne soit accordé qu'aux biens réellement produits dans cette zone, afin d'accroître au maximum les avantages dérivés en termes de valeur ajoutée et d'investissement.

33. La décision datant de septembre 1993, du Conseil des chefs de gouvernement de la CEI, qui précisait les règles d'origine applicables aux accords de libre-échange entre les pays de la CEI, a été modifiée en novembre 2000<sup>39</sup>. Conformément à la pratique établie, les règles d'origine confèrent un caractère de produit d'origine aux marchandises qui sont «entièrement obtenues» – c'est-à-dire produites sur le territoire douanier de l'un des pays partenaires au moyen de matériaux provenant exclusivement de ce même territoire – ou qui ont subi une «transformation substantielle» dans le territoire de l'un des pays partenaires. Le protocole relatif aux règles d'origine contient une liste de marchandises, qui sont considérées comme entièrement obtenues et précise les critères à appliquer pour déterminer si une marchandise a subi une «transformation substantielle». Le critère le plus important à cet égard est le «changement de position tarifaire»: un produit est considéré comme ayant subi une transformation substantielle si l'un des quatre premiers chiffres de sa classification tarifaire dans la nomenclature du Système harmonisé a changé.

34. Le protocole contient aussi une liste de produits constituant des exceptions, qui précise «les opérations de production ou les opérations de transformation qui, même si elles entraînent un changement de ligne tarifaire, ne sont pas considérées comme indiquant une transformation substantielle, ou ne sont considérées comme telles que dans certaines conditions»<sup>40</sup>. Il contient aussi une liste des opérations de production ou autres opérations considérées comme une transformation substantielle bien qu'elles n'entraînent pas le changement requis dans la classification douanière. Dans les deux cas, les conditions imposées peuvent concerner la valeur ajoutée minimale qu'un pays doit produire ou une liste des opérations de production ou de transformation. Il convient de noter que cette liste d'exceptions fait encore l'objet de négociations entre les Parties à l'accord. Si aucun critère n'est spécifié pour un produit donné, le critère général du changement de position tarifaire s'applique.

35. Dans sa formulation et dans son contenu, ce protocole est analogue à ceux qui figurent dans les accords conclus par l'Union européenne avec ses partenaires, notamment dans le cadre des ALE euro-méditerranéens, malgré des différences importantes notamment pour ce qui est des produits agricoles et agro-industriels. En ce qui concerne cette dernière catégorie, les règles d'origine de la CEI sont nettement plus libérales parce qu'elles n'exigent pas que les matériaux utilisés soient «entièrement obtenus». Néanmoins, comme le montre le tableau ci-dessous, pour

---

<sup>39</sup> OMC (2003b).

<sup>40</sup> OMC (2000a).

un certain nombre de produits industriels lourds, les règles d'origine sont identiques dans les deux accords.

36. Les règles d'origine pour l'industrie du textile et du vêtement n'ayant pas encore été élaborées, on se borne pour l'instant à appliquer à ces produits le critère du changement de position tarifaire, mais celui-ci a peu de chances d'être retenu lorsque les règles d'origine seront établies de manière définitive. Une autre partie importante du protocole encore en cours de négociation concerne les dispositions détaillées relatives au cumul des origines. Les décisions qui seront prises lors de l'élaboration définitive du protocole revêtiront une importance essentielle et définiront le type d'intégration économique souhaité par les pays de la CEI.

Rubrique du Système harmonisé	Description du produit	Ouvraison ou transformation sur des matériaux non originaires qui confère le caractère de produit d'origine	
		CEI	UE-Égypte
<b>0201</b>	Viande bovine, fraîche ou réfrigérée.	Fabrication à partir de matériaux de n'importe quelle rubrique à l'exception de la viande bovine congelée de la rubrique n° 0202.	Tous les animaux du chapitre 1 utilisés doivent être entièrement obtenus.
<b>0202</b>	Viande bovine congelée.	Fabrication à partir de matériaux de n'importe quelle rubrique, à l'exception de la viande bovine fraîche ou réfrigérée de la rubrique n° 0201.	
<b>1902</b>	Pâtes alimentaires, même cuites ou farcies (de viande ou d'autres substances) ou bien autrement préparées (...): – Contenant 20 % ou moins en poids de viande, d'abats, de poisson, de crustacés ou de mollusques; – Contenant plus de 20 % en poids de viande, d'abats, de poisson, de crustacés ou de mollusques.	Changement de rubrique tarifaire.	Fabrication pour laquelle toutes les céréales et leurs dérivés (à l'exception du blé dur et de ses dérivés) utilisés doivent être entièrement obtenus. Fabrication pour laquelle: – Toutes les céréales et leurs dérivés (à l'exception du blé dur et de ses dérivés) utilisés doivent être entièrement obtenus; – Tous les matériaux des chapitres 2 et 3 utilisés doivent être entièrement obtenus.



Rubrique du Système harmonisé	Description du produit	Ouvraison ou transformation sur des matériaux non originaires qui confère le caractère de produit d'origine	
		CEI	UE-Égypte
<b>2707 50 100</b>	Autres mélanges d'hydrocarbures aromatiques distillant 65 % ou plus de leur volume (y compris les pertes) à 250 °C d'après la méthode ASTM D 86 employés comme carburants ou combustibles de chauffage.	Opérations de raffinage et/ou un ou plusieurs traitements spécifiques. Autres opérations dans lesquelles tous les matériaux utilisés doivent être classés dans une rubrique autre que celle du produit. Toutefois, le matériau de la même rubrique qu'un produit peut être utilisé, à condition que sa valeur ne dépasse pas 50 % du prix sortie usine du produit.	Opérations de raffinage et/ou un ou plusieurs traitements spécifiques ou autres opérations dans lesquelles tous les matériaux utilisés sont classés dans une rubrique autre que celle du produit. Toutefois, des matériaux classés dans la même rubrique peuvent être utilisés si leur valeur ne dépasse pas 50 % du prix sortie usine du produit.
<b>Ancien chapitre 76</b>	Aluminium et ouvrages en aluminium; à l'exception de:	Fabrication dans laquelle tous les matériaux utilisés doivent être classés dans une rubrique autre que celle du produit. Toutefois, la valeur de tous les matériaux utilisés ne doit pas dépasser 50 % du prix sortie usine du produit.	Fabrication dans laquelle: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tous les matériaux utilisés sont classés dans une rubrique autre que celle du produit;</li> <li>– La valeur de tous les matériaux utilisés ne dépasse pas 50 % du prix sortie usine du produit.</li> </ul>

37. Des règles d'origine strictes peuvent empêcher un pays dont l'industrie n'est pas très développée de retirer tous les avantages d'un accord commercial préférentiel. C'est en partie pour cette raison que le cumul des origines est introduit dans les accords. En principe, les règles d'origine devraient être respectées dans les limites d'un territoire douanier (le plus souvent, un pays). Toutefois, des exigences trop rigides dans ce domaine devraient aller de pair avec une verticalisation extrême de la production, qui souvent n'existe pas même dans les pays en transition les plus avancés. En outre, cela empêche d'obtenir les résultats attendus en matière de création d'échanges dans une zone commerciale régionale. Grâce au cumul, les importations provenant d'un territoire douanier participant au système d'intégration régionale peuvent être

incluses dans la détermination du contenu local, selon des règles précises<sup>41</sup>, ce qui favorise la création d'une chaîne de valeur ajoutée entre pays de la CEI.

### 5.3 Normes

38. L'Accord relatif à une politique uniforme de normalisation, de métrologie et de certification, a été signé par tous les pays de la CEI en 1992, avant même l'Accord de 1994 établissant une zone de libre-échange. Il a été modifié en 2000 quand ces pays, à l'exception du Turkménistan, ont signé l'Accord sur les obstacles techniques dans la zone de libre-échange, qui a été ratifié par huit des pays participants (excepté le Bélarus, la Géorgie et l'Ouzbékistan).

39. Cet Accord reprend explicitement les principes des Accords de l'OMC et plus précisément ceux qui concernent les obstacles techniques aux accords commerciaux. Les Parties «appliquent les normes internationales, ou les projets de norme internationale dont l'élaboration définitive est imminente, afin d'établir leurs règlements techniques, sauf dans les cas où ces normes internationales seraient inefficaces ou inappropriées<sup>42</sup>». Cet engagement est d'autant plus important qu'on estime à 20 % seulement le pourcentage des positions de la nomenclature des normes alignées sur des normes internationales, le reste étant toujours fondé sur les normes soviétiques<sup>43</sup>.

40. Cet Accord porte également création d'un organe intergouvernemental, le Conseil eurasiatique de normalisation, de métrologie et de certification (EASC), qui est reconnu par l'ISO et s'acquitte de son mandat grâce à plus de 230 comités techniques inter-États chargés de toutes les questions relatives à la normalisation, aux règlements techniques, à la métrologie, à l'homologation et à l'acceptation de la conformité.

41. Cet Accord est l'une des réalisations les plus importantes de la CEI et tous les pays acceptent sans difficulté les certificats de conformité et de qualité émis par les institutions homologuées des partenaires. Dans un petit nombre de cas, des problèmes de mise en œuvre ont toutefois été signalés, car les autorités douanières abusent parfois de la marge d'appréciation qui leur est laissée pour accepter les certificats. Les pays de la CEI se sont donc entendus récemment sur des listes de produits qui sont soumis à une reconnaissance obligatoire des certificats de conformité dans la CEI<sup>44</sup>.

42. Un problème qui se pose en permanence tient au fait que la reconnaissance réciproque ne s'applique qu'aux normes inter-États. L'instauration d'une reconnaissance mutuelle des normes nationales serait utile, mais elle est rendue difficile par l'absence d'informations sur les activités de normalisation des partenaires.

---

<sup>41</sup> Voir dans Commission européenne (2004) une présentation des différents systèmes de cumul des origines et dans Estevadeordal A. et Suominen K. (2004) un examen des effets économiques des règles d'origine.

<sup>42</sup> OMC (2000b).

<sup>43</sup> Freinkman L., Polyakov E. et Revenco C. (2004), p. 6.

<sup>44</sup> [http://www.easc.org.by/english/sert\\_e.htm](http://www.easc.org.by/english/sert_e.htm).

43. Il est indispensable de poursuivre la coopération, en vue d'établir une distinction plus claire – dans le système des normes nationales de la CEI – entre les normes obligatoires ou, de manière plus appropriée, les règlements techniques et les normes volontaires. Ces dernières devraient être définies non par les gouvernements, mais par des associations professionnelles. De ce point de vue, la collaboration entre l'EASC et le Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation de la CEE (WP.6) est particulièrement importante. À titre d'exemple, on peut citer le fait que l'EASC a décidé récemment d'adopter le «modèle international» pour l'harmonisation technique fondée sur de bonnes pratiques en matière de réglementation. Ce modèle, qui a été élaboré récemment par la CEE, permet de faciliter l'accès au marché en établissant des accords sectoriels entre pays membres intéressés.

#### 5.4 Facilitation du commerce

44. L'Accord de libre-échange signé en 1994 entre les pays de la CEI donne la priorité aux deux aspects les plus importants de la facilitation du commerce, à savoir la coopération douanière et le transit. L'article 6 en particulier demande aux Parties contractantes de prendre des mesures en vue de simplifier et d'unifier le plus possible les formalités douanières, notamment en introduisant des formulaires uniques pour les douanes et les documents d'accompagnement, conformément aux accords et arrangements internationaux en vigueur. Dans l'article 10, les Parties contractantes conviennent que le respect du principe de la liberté du transit est le plus sûr moyen d'atteindre les objectifs de l'Accord et un élément essentiel du processus visant à les rattacher au système de division internationale du travail et de coopération.

45. Ces engagements, pourtant réaffirmés et reconnus dans un certain nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux, sont restés en grande partie lettre morte, comme indiqué à la section 3 ci-dessus. La communauté internationale et les autorités locales collaborent activement à l'élaboration de politiques et de stratégies visant à éliminer les goulets d'étranglement et à favoriser la croissance économique dans la région. Un certain nombre d'études, effectuées entre autres par la Banque mondiale<sup>45</sup> et la Banque asiatique de développement<sup>46</sup>, décrivent clairement les limitations et les actions à mener. La CEE joue aussi un rôle actif dans ce processus, notamment par le truchement du Programme spécial des Nations Unies pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA), réalisé conjointement avec la CESAP et de nombreuses initiatives de renforcement des capacités<sup>47</sup>.

46. La situation n'évolue que lentement mais il faut tenir compte de l'importance des intérêts en jeu. En Géorgie par exemple, le secteur des transports et communications, qui représentait

---

<sup>45</sup> Voir «Regional Initiatives in the South Caucasus: Trade Facilitation Program» sur le site de la Banque mondiale; on peut y consulter des analyses (aux niveaux régional et national) ainsi que les rapports d'ateliers et de conférences tenus dans la région. Autre référence utile: Molnar E., Ojala L. (2001).

<sup>46</sup> Navaretti G.B. (2003).

<sup>47</sup> Voir par exemple la récente publication, en russe, sur les enjeux de la facilitation du commerce et l'atelier sur la facilitation du commerce, qui a eu lieu à Moscou en novembre 2004.

14 % du PIB en 2001, constitue un secteur économique majeur enregistrant une croissance régulière de 13 % par an en moyenne depuis 1997<sup>48</sup>. Générer de l'emploi et des revenus pour ceux qui participent au secteur informel lié aux transports et au transit devrait constituer une priorité importante.

### **Règlement des différends commerciaux**

47. Dans l'article 2 de la Charte de la CEI, adoptée en juin 1993, la «résolution pacifique des différends et conflits entre les États de la communauté» est considérée comme un objectif primordial. En juillet 1992, le Conseil des chefs d'État a approuvé un accord sur les statuts du Tribunal économique. Le Tribunal est devenu opérationnel en 1993 et, en juillet 1994, il a adopté son règlement intérieur dont une version révisée est parue en 1997.

48. La compétence du Tribunal économique est très large. Selon l'article 32 de la Charte, il est chargé de la résolution des différends qui résultent de l'exécution des obligations économiques. Ce texte fait référence aux différends économiques entre États, notamment ceux qui découlent de l'application dans les États membres des décisions prises par les institutions de la CEI. En outre, le tribunal a le droit de statuer sur les décisions prises par les États membres, en se prononçant parfois dans un sens contraire à ces décisions.

49. Le Tribunal a compétence obligatoire pour les différends économiques impliquant des États qui ont ratifié l'accord sur ses statuts, sans émettre de réserves (juillet 1992). Il a aussi compétence obligatoire pour les différends qui résultent d'un accord impliquant un État qui n'a pas ratifié les statuts du Tribunal, à condition que ledit accord comprenne une clause d'arbitrage. Tel est le cas par exemple du Traité de 1993 sur la création d'une Union économique. Le Tribunal a étendu sa propre juridiction en considérant que l'article 31 du Traité établissait le recours au Tribunal économique en tant que démarche préliminaire obligatoire avant que les Parties puissent se tourner vers d'autres organes judiciaires internationaux (Danilenko, 1999).

50. L'article 32 de la Charte donne également compétence pour «interpréter les dispositions des accords et d'autres actes de la communauté concernant des questions économiques». Une demande d'interprétation doit être introduite par les autorités législatives ou les autorités exécutives des États membres, par leurs institutions économiques, ou par les institutions de la CEI mais, en fait, le Tribunal économique interprète cette règle de manière très souple afin de renforcer sa base juridictionnelle.

51. Quelle que soit sa compétence le Tribunal économique a beaucoup de mal à s'imposer parce que ses jugements n'ont pas force de loi pour les Parties en conflit. Au terme de l'article 4 de ses statuts, adoptés le 6 juillet 1992, il peut émettre seulement des «recommandations» à l'intention des Parties. Dans l'une de ses décisions, le Tribunal a toutefois confirmé que ses jugements avaient force de loi pour les États qui étaient Parties au Traité de 1993 sur la création d'une Union économique. Mais, même dans ce cas, l'application risque de poser des problèmes graves. Le Tribunal économique doit bien reconnaître que ses décisions n'ont pas un caractère exécutoire puisque, actuellement, aucune institution n'est chargée de faire appliquer les décisions du Tribunal et que le non-respect de l'une de ses décisions ou recommandations n'appelle pas de

---

<sup>48</sup> Banque mondiale (2003).

sanction juridique. Pour un État dont les droits ont été reconnus par le Tribunal, la seule façon de faire appliquer la décision consiste à en référer au Conseil des chefs d'État qui, de son côté, n'a guère d'autre recours que d'exercer une pression politique. En outre, l'article 23 de la Charte de la CEI stipule que «les décisions du Conseil des chefs d'États [...] devront être prises d'un commun accord». Par conséquent, si l'État débouté est bien déterminé à ce que l'affaire ne soit pas résolue, son droit de veto empêchera qu'une décision soit prise par le Conseil. La pratique montre que ce droit de veto a déjà été utilisé. Même au stade de la procédure proprement dite, l'État a la possibilité d'ignorer complètement le Tribunal puisque la non-participation des Parties à la procédure n'est pas sanctionnée. En pareil cas, le Tribunal peut toujours annoncer son jugement mais il est extrêmement peu probable que l'État réfractaire se conforme à cette décision.

52. Dans l'Union européenne, la Cour de justice des communautés européennes dispose d'une vaste gamme de compétences, y compris des attributions juridictionnelles et consultatives. Son rôle n'a pas été limité aux questions économiques; par exemple, elle est compétente en ce qui concerne les actions (ou défaut d'action) des grandes institutions de l'UE et du respect par les États membres des engagements qu'ils ont pris en matière d'«acquis».

53. La Cour a joué un rôle important dans le cadre de la construction économique de l'UE. Elle a ainsi participé à la mise en place du marché commun européen. Dans un premier temps, la stratégie des institutions européennes a consisté à harmoniser les règlements nationaux afin d'éliminer les obstacles aux échanges entre les pays d'Europe mais ce processus s'est heurté à de graves obstacles au cours des années 70. Dans la célèbre affaire 120/78 du 20 février 1979, «Rewe-Zentral» (connue aussi sous le nom de «Cassis de Dijon»), la Cour a donné les moyens de surmonter cette difficulté en introduisant une nouvelle interprétation de la base légale et la notion de «reconnaissance mutuelle». Dès lors qu'un produit de l'un des États membres de l'UE est commercialisé sur son territoire et répond aux exigences générales en matière de sécurité, les autres partenaires de l'Union ne peuvent s'opposer à l'introduction de ce produit sur leur marché national.

54. Pour ce qui est de l'application des décisions, tout État membre de l'Union peut formuler des griefs auprès de la Cour si les dispositions du Traité ne sont pas respectées par un autre État. La procédure laisse autant de place que possible pour un règlement non judiciaire du problème. En outre, si la position d'un pays est déclarée illégale par la Cour, celle-ci n'a pas le pouvoir d'annuler l'action illégale. L'État doit alors reconsidérer sa propre position afin de satisfaire aux recommandations de la Cour. Toutefois, la Commission peut demander à la Cour d'infliger des sanctions financières à l'État réticent. Ces dispositions semblent assurer un équilibre adéquat entre souplesse et application stricte des décisions.

55. Pour ce qui est de l'application des décisions du Tribunal économique la CEI n'a évidemment pas intérêt à prendre modèle sur les institutions similaires d'autres accords commerciaux régionaux, qui fonctionnent dans un cadre géopolitique différent. Toutefois, il est important de faire en sorte que les différentes institutions de la CEI reçoivent des moyens suffisants pour pouvoir fonctionner correctement<sup>49</sup>. Le développement futur de la CEI suppose un renforcement du rôle de son Tribunal économique. L'histoire a montré qu'aucun essai

---

<sup>49</sup> Dragneva, R. (2004).

d'intégration économique régionale de grande ampleur n'a réussi sans qu'il existe un organe de règlement des différends efficace, doté de pouvoirs suffisants et capable de résoudre ces problèmes en toute impartialité.

## Conclusions

56. Les pays de la CEI ont conclu plusieurs accords, sous forme d'ALE et d'unions douanières aux niveaux bilatéral, multilatéral et régional, qui ont permis d'atteindre des objectifs importants, notamment d'éliminer les obstacles tarifaires officiels aux échanges entre les principaux partenaires. Néanmoins ces accords n'ont pas permis d'atteindre les buts ambitieux qui étaient énoncés dans les traités instituant la CEI. On constate actuellement un regain d'intérêt pour l'intégration régionale au sein de la CEI mais aussi un certain scepticisme quant à l'existence d'un véritable besoin d'intégration régionale ou à la direction qu'elle devrait prendre.

57. Avant de devenir indépendants, les pays de la CEI avaient entre eux des relations commerciales étroites, encore plus étroites que celles qui existent actuellement entre provinces voisines au Canada<sup>50</sup>. Cela résultait essentiellement de la planification centrale de la production manufacturière. Des chaînes de production partielles étaient disséminées dans les différentes parties de l'Union soviétique, ce qui obligeait à faire transiter à la fois les pièces détachées et les produits finis à travers le pays. La quasi-inexistence d'échanges avec les pays situés hors du bloc du Conseil d'assistance économique mutuelle renforçait le besoin de flux commerciaux entre les républiques soviétiques; il fallait en outre écouler des biens et produits locaux de qualité médiocre. Il n'est donc pas surprenant que le passage à une économie de marché ait entraîné une diminution de la part des échanges interrégionaux dans le montant total des échanges. Les relations commerciales entre pays de la CEI restent toutefois importantes non seulement en pourcentage du total des échanges mais aussi en tant qu'élément essentiel du renforcement de la participation de la région aux chaînes d'approvisionnement internationales.

58. L'élargissement du marché résultant des ALE et les économies d'échelle potentielles sont de solides arguments en faveur de l'intégration régionale. Pour les entreprises, la taille du marché de certaines économies de la région est trop réduite pour attirer les investissements. De plus, en cas d'obstacles importants aux échanges, l'approvisionnement à l'étranger ou la vente de la production à l'étranger peut entraîner un surcoût si élevé qu'il annule l'avantage qu'une entreprise pouvait avoir en matière de compétitivité.

59. On peut penser que la meilleure solution pour la CEI consisterait à libéraliser ses échanges au niveau multilatéral et il est vrai qu'une libéralisation multilatérale, voire unilatérale, sera un élément indispensable de la politique commerciale de la région dans les années à venir. Néanmoins, pour de nombreux pays, les avantages escomptés risquent de ne pas se concrétiser si la libéralisation est mise en place alors que d'autres partenaires régionaux clefs maintiennent des obstacles protectionnistes non tarifaires. Cela vaut en particulier pour les petits pays et les pays sans littoral dont la compétitivité est gênée par l'absence de libéralisation et les obstacles au transit dans les pays voisins. Il faut savoir aussi que certaines questions ne peuvent être examinées au niveau multilatéral, du moins dans le court terme, non seulement parce que les

---

<sup>50</sup> Michalopoulos C. et Tarr D. (1999).

pays de la CEI membres de l'OMC sont encore très peu nombreux mais également en raison des relations économiques étroites qui lient encore beaucoup d'entre eux.

60. Un véritable accord commercial régional pourrait aussi constituer le cadre général dans lequel les problèmes communs pourraient être traités et aider à affecter les ressources d'assistance technique aux tâches les plus urgentes, notamment la rationalisation des procédures douanières, de transit et de transport et la modernisation des infrastructures physiques.

61. Concrètement, l'intégration des pays de la région de la CEI pourrait aussi se trouver renforcée du fait de l'application des normes, règles et recommandations de la CEE. Ainsi, des obstacles majeurs aux échanges résultent de différences dans les normes et règlements techniques nationaux ainsi que dans les mécanismes d'évaluation de la conformité. La CEE s'emploie activement à aider les pays à harmoniser leurs règlements techniques afin d'éliminer ces obstacles et de promouvoir la convergence réglementaire. Elle contribue en permanence aux initiatives sous-régionales intéressant la facilitation du commerce telles que le Programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA) en aidant les pays participants à adopter ses recommandations, par exemple la recommandation relative au guichet unique adoptée en novembre 2004 par le CEFACT-ONU. Dans un domaine voisin, la CEE peut aider les pays à s'insérer dans les chaînes d'approvisionnement alimentaires internationales en les sensibilisant à ses normes de qualité des produits agricoles et en organisant des programmes de formation destinés à promouvoir les bonnes pratiques en agriculture.

### Références bibliographiques

BAsD (1999) «Trade Cooperation between Kazakhstan and Kyrgyzstan»,  
<http://www.adb.org/Carec/pubs.asp>.

BAsD (2002), «Preferential trade agreements in the Asia and the Pacific», chapitre spécial de *Asian Development Outlook 2002*.

BAsD (2003), «Uzbekistan: Trade and Trade Facilitation Regime», p. 28.  
<http://www.adb.org/Carec/pubs.asp>.

Dragneva, R. (2004), «Is “Soft” Beautiful? Another Perspective on Law, Institutions, and Integration in the CIS» *Review of Central and East European Law*, n° 3, p. 279 à 324.

Commission Européenne (2004), «Rules of preferential origin used in the trade between the EC and other European countries»,  
[http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/resources/documents/handbook\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/handbook_en.pdf).

Estevadeordal, A. et Suominen, K (2004), «Rules of Origin: A World Map and Trade Effects» communication établie pour l'«APEC Economic Outlook Symposium on FTAs/RTAs», Santiago, Chili, 12 et 13 août 2004:  
[http://www.apec.org/apec/documents\\_reports/economic\\_committee/2004.html](http://www.apec.org/apec/documents_reports/economic_committee/2004.html).

Freinkman, L., Polyakov E. et Revenco C. (2004) Trade Performance and Regional Integration of the CIS Countries. Document de travail de la Banque mondiale n° 38, Washington D.C.

Kaminski B. (1999), «The EU Factor in Trade Policies of Central European Countries». Document de travail de la Banque mondiale 2239: [www.econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=966](http://www.econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=966).

Michalopoulos C. et Tarr D. (1997), «The Economics of Customs Unions in the Commonwealth of Independent States», document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 1786, Banque mondiale: [www.worldbank.org/research/trade/pdf/wp1786.pdf](http://www.worldbank.org/research/trade/pdf/wp1786.pdf).

Michalopoulos C. et Tarr D. (1999), «Trade Performance and Policy in the New Independent States», Série «Le développement en marche», Washington D.C., Banque mondiale.

Molnar E., Ojala L. (2001), «Transport & Trade Facilitation Issues in The CIS-7, Kazakhstan & Turkmenistan», document préparé pour la Conférence de Lucerne de l'initiative CEI-7.

Navaretti G. B. (2003), «Azerbaijan: Trade and Trade Facilitation Review», Banque asiatique de développement, [www.adb.org/Documents/Reports/Trade\\_Facilitation/trade\\_facilitation\\_review\\_AZE.pdf](http://www.adb.org/Documents/Reports/Trade_Facilitation/trade_facilitation_review_AZE.pdf).

Polyakov E. (2000), «Changing Trade Patterns after Conflict Resolution in South Caucasus», Banque mondiale: <http://econ.worldbank.org/view.php?id=1713>.

Les accords commerciaux régionaux dans la CEE: page Web consacrée à ces accords et aux groupements commerciaux en Europe, dans la Communauté d'États indépendants et en Asie centrale: <http://ecetrade.typepad.com>.

USAID (2003), «Trade Facilitation and Investment Activity: Tadjikistan One Step Closer to Meeting WTO Requirements on Excise Taxes», [www.ca-tfi.net/www/ActionsDet.asp?NewsId=44](http://www.ca-tfi.net/www/ActionsDet.asp?NewsId=44).

Voitovich S. A. (1993), «The Commonwealth of Independent States, an Emerging Institutional Model», European Journal of International Law, p. 403 à 417.

Banque mondiale (2000), «Trade Facilitation in the Caucasus: Final Report».

Banque mondiale (2003), «Trade and Transport Facilitation in the South Caucasus, Georgia Policy Note».

OMC (1996), Groupe de travail de l'accession de l'Arménie, Questions et réponses à propos de l'aide-mémoire relatif au régime de commerce extérieur, WT/ACC/ARM/5.

OMC (1997a), Projet de rapport du Groupe de travail de l'accession de la Fédération de Russie à l'Organisation mondiale du commerce, WT/ACC/RUS/21/Rev.1.

OMC (1997b), Groupe de travail de l'accession du Kazakhstan, Questions et réponses à propos de l'aide-mémoire relatif au régime de commerce extérieur, WT/ACC/KAZ/10.

OMC (1998), Groupe de travail de l'accession de la Géorgie, Questions et réponses additionnelles, WT/ACC/GEO/7/Add.2.



OMC (1999), Comité des accords commerciaux régionaux – Accord de libre-échange entre l’Azerbaïdjan, l’Arménie, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova, le Kazakhstan, la Fédération de Russie, l’Ukraine, l’Ouzbékistan, le Tadjikistan et la République kirghize – Questions et réponses, WT/REG82.

OMC (2000), Groupe de travail de l’accession de l’Azerbaïdjan, Questions et réponses, WT/ACC/AZE/4.

OMC (2001a), Comité des accords commerciaux régionaux – Accords de libre-échange entre la République kirghize et la Fédération de Russie, l’Ukraine, l’Ouzbékistan, la Moldova, le Kazakhstan – Questions et réponses, WT/REG73/4.

OMC (2001b), Groupe de travail de l’accession de l’Azerbaïdjan, Questions et réponses additionnelles, WT/ACC/AZE/5.

OMC (2002a), Groupe de travail de l’accession de l’Arménie – Rapport du Groupe de travail de l’accession de la République d’Arménie, WT/ACC/ARM/23.

OMC (2002b), Comité des accords commerciaux régionaux – Accords de libre-échange entre la Géorgie et la Fédération de Russie, l’Arménie, l’Azerbaïdjan, l’Ukraine, le Turkménistan et le Kazakhstan, WT/REG/GEN/M/8.

OMC (2003), Comité des accords commerciaux régionaux – Accord de libre-échange entre la Géorgie et la Fédération de Russie – Questions et réponses, WT/REG118/4.

OMC (2004a), Comité des accords commerciaux régionaux – Union douanière entre la République kirghize, la Fédération de Russie, le Bélarus, le Kazakhstan et le Tadjikistan – Questions et réponses, WT/REG71/8.

OMC (2004b), Comité des accords commerciaux et régionaux – Accord de libre-échange entre la République kirghize et l’Ouzbékistan – Questions et réponses, WT/REG75/5.

-----