



# L'INTÉGRATION DES ÉCONOMIES EN TRANSITION AU SYSTÈME DU COMMERCE MONDIAL

CONSTANTINE MICHALOPOULOS \*

**L**a politique commerciale d'un pays constitue un maillon essentiel dans la transmission des signaux de prix émis par le marché mondial au processus d'affectation des ressources nationales et à l'intégration effective de l'économie concernée au système du commerce international. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et de l'ex-Union soviétique, soucieux d'échapper au manque d'efficacité de l'économie dirigée et d'offrir davantage de choix aux consommateurs, aient rapidement fait de la réforme de leur politique commerciale un élément important d'un ensemble plus général de réformes axées sur les prix et sur les marchés.

L'intégration d'un pays au système du commerce mondial dépend de la mesure dans laquelle ses politiques et ses institutions, et celles de ses partenaires commerciaux d'ailleurs, sont propices à un échange mutuellement bénéfique de marchandises et de services fondé sur la spécialisation et l'avantage comparatif. Dans ces conditions, l'intégration effective des pays en transition dépend non seulement de leurs propres politiques et institutions commerciales, mais aussi de celles de leurs partenaires commerciaux qui ont une incidence sur l'accès aux marchés et sur les termes de l'échange.

Cette intégration suppose le respect des règles de conduite qui régissent le système du commerce multilatéral. Ces règles sont définies et

---

\* La présente contribution a été rédigée lorsque l'auteur était conseiller économique principal à la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont entièrement celles de l'auteur et ne sauraient engager, de quelque manière que ce soit, la Banque mondiale ou les États membres de cette organisation. L'auteur tient à remercier Bart Kaminski et David Tarr de la Banque mondiale pour leurs précieux commentaires sur une version antérieure de l'article.



appliquées dans le cadre des accords administrés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il s'agit de textes portant notamment sur le commerce des marchandises (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, GATT), le commerce des services (Accord général sur le commerce des services, AGCS), ainsi que sur d'autres éléments du commerce international de marchandises et de services, comme les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP), les marchés publics... Or, dans les pays dont l'économie était hier une économie dirigée, les politiques et les institutions relatives à ces différentes questions étaient soit radicalement différentes, soit carrément inexistantes. L'adhésion de ces pays à l'Organisation mondiale du commerce est donc un élément essentiel, si ce n'est un préalable indispensable de leur pleine intégration au système du commerce mondial.

Au cours des dix années qui ont suivi l'entrée en vigueur de leurs premières grandes réformes commerciales, les PECO et ex-Républiques soviétiques ont fait d'immenses progrès pour éliminer les régimes commerciaux autarciques et les structures commerciales faussées caractéristiques de l'économie dirigée. À cet égard, on peut désormais dire de certains de ces pays, notamment parmi les PECO, qu'ils sont véritablement et pleinement intégrés au système du commerce mondial. En ex-URSS, par contre, où les réformes ont débuté quelques années plus tard, le bilan est plus contrasté.

L'objectif de la présente étude consiste à faire le point de la situation actuelle des différents PECO et pays de l'ex-URSS s'agissant de leur politique commerciale et de l'état d'avancement de leur intégration aux échanges mondiaux. Nous mettrons l'accent sur les défis, présents et à venir, que ces pays doivent relever, sans faire l'historique de leurs réformes ; de plus, nous axerons notre propos sur les anciennes Républiques soviétiques où les défis qui restent à relever sont les plus importants.

L'étude est structurée de la manière suivante : premièrement, un rapide survol des politiques commerciales adoptées au début de la période de transition et de la réorientation subséquente des courants commerciaux dans les PECO et en ex-URSS. Puis, nous débattions de la politique commerciale de ces différents pays telle qu'elle se présente actuellement. La partie suivante porte sur certains aspects de l'accès aux marchés des États-Unis et de l'UE, en particulier pour les pays de l'ex-URSS. Enfin, nous aborderons les problèmes que posent l'accession de ces différentes nations à l'OMC et leurs perspectives en la matière. La dernière partie contient un certain nombre de conclusions et de recommandations d'action aux économies en transition et à la communauté internationale.



*LES GRANDS AXES DE LA RÉFORME  
DES POLITIQUES COMMERCIALES  
AU DÉBUT DE LA PÉRIODE DE TRANSITION*

*Les PECO<sup>1</sup>*

La manière dont les PECO ont rapidement réorienté leurs échanges commerciaux en direction de l'UE et de l'OCDE dès l'effondrement du Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecon) a été amplement décrite et discutée ailleurs (Benton et Gros, 1997). Le Comecon a contribué à créer deux types de distorsions : premièrement, dans la mesure où les pays qui en faisaient partie fonctionnaient pour l'essentiel en vase clos, il a permis à des entreprises et à des secteurs de se spécialiser et d'exporter dans des domaines où ils n'étaient absolument pas concurrentiels sur les marchés mondiaux<sup>2</sup>. Deuxièmement, il a autorisé entre ses membres des échanges commerciaux plus importants que ne l'auraient justifié des conditions marchandes normales.

Suite à la disparition des accords entre les pays du Comecon tout au long des années 1990 et à l'adoption de règles de marché pour la plupart des transactions commerciales internationales, les PECO ont dû procéder à deux catégories d'ajustements : d'abord, les entreprises ont dû s'adapter à la concurrence internationale, tant sur leurs propres marchés que sur leurs marchés à l'exportation dans les autres pays d'Europe Centrale et Orientale<sup>3</sup>. Deuxièmement, ils ont subi une baisse de la demande globale à l'exportation du fait des chocs systémiques provoqués par la transition dans les autres pays du Comecon sur les revenus et la production - plus particulièrement en ex-Union soviétique. Ces différents éléments, conjugués à la contraction de la demande des pays du Comecon, ont amené les PECO à réduire rapidement leur degré de dépendance à l'égard de leurs échanges avec leurs voisins d'Europe Centrale et Orientale et avec les anciennes Républiques soviétiques et à intensifier leur commerce avec le reste du monde, en particulier avec les pays de l'UE et de l'EFTA.

Les PECO ont hérité du dispositif de régulation par l'État du commerce extérieur et des structures tarifaires relativement peu élevées, mais relativement dépourvues de signification, caractéristiques de l'économie dirigée, ainsi que du régime commercial de l'ex-Yougoslavie, fortement protégé par des contrôles et des droits de douanes administrés. Après s'être départis de cet appareil administratif (plus rapidement dans certains cas que dans d'autres, comme en Bulgarie et en Roumanie), les PECO ont engagé la libéralisation de leurs régimes commerciaux, mais à des vitesses et dans des proportions variables d'un cas à l'autre. La Pologne, la République tchèque et la Slovénie sont peut-être les pays qui ont entrepris les réformes les plus rapides et les plus



importantes, même si la Pologne a ensuite réintroduit un certain degré de protection (voir plus loin). La Hongrie, qui avait déjà procédé à quelques réformes commerciales dans les années 1980, a opté pour une démarche plus progressive. Dans bien des pays, le processus de réforme commerciale a connu des revers temporaires, du fait d'une instabilité macroéconomique ayant entraîné des difficultés de taux de change, des demandes de protection et, à plusieurs reprises, la réimposition de restrictions commerciales. La Tchécoslovaquie (puis la Slovaquie), la Hongrie et la Pologne ont instauré des surtaxes provisoires à l'importation au cours des années 1990 - mais les ont supprimées après le réalignement des taux de change (Drabek et Brada, 1998).

Dans les autres pays des Balkans, la guerre civile a d'abord eu pour effet de stopper les premières réformes. Mais à partir du milieu de l'année 2001, des processus de réforme ont été engagés dans de nombreux pays de la région. La Croatie et l'Albanie ont adhéré à l'OMC. La République fédérale de Yougoslavie et la Bosnie-Herzégovine ont mis en place des régimes commerciaux relativement libéraux - bien qu'ils aient encore de sérieux problèmes de mise en œuvre au niveau fédéral et étatique ; tous deux ont également demandé à intégrer l'OMC. L'ex-République yougoslave de Macédoine a été le premier pays à négocier avec l'UE un accord de stabilisation et d'association qui devrait, à long terme, contribuer à libéraliser considérablement ses échanges commerciaux (voir plus loin) ; elle a également présenté une demande d'accession à l'OMC, mais la guerre civile qui fait rage depuis quelque temps dans le pays a assombri les perspectives de progrès.

#### *Les États baltes et les pays de l'ex-URSS*

La situation des pays baltes et des anciennes Républiques d'URSS est nettement différente de celle des PECO et plus diverse selon les cas. En effet, les États baltes ont modifié la structure de leurs échanges commerciaux et engagé des réformes avec une telle rapidité que, depuis un certain temps déjà, ils sont pour ainsi dire confrontés aux mêmes défis et perspectives que les PECO les plus intégrés. Non seulement l'Estonie fait partie du premier groupe de pays candidats à l'élargissement de l'UE, mais elle est aussi dotée d'un des régimes commerciaux les plus libéraux de toute l'Europe, sinon du plus libéral. Quant à la Lettonie et à la Lituanie, dotées elles aussi de régimes d'échanges libéraux, elles sont par ailleurs devenues membres de l'OMC.

Les autres pays de l'ex-URSS, en particulier un grand nombre des plus petits d'entre eux, ont également fortement avancé la libéralisation de leurs politiques commerciales et leur intégration au système du

commerce multilatéral même si, pour toute une série de raisons d'ordre géographique et politique, ils n'ont que peu de chances d'être étroitement intégrés à l'Europe : il s'agit de la République kirghize, de la Géorgie et de la République de Moldova, dont les régimes commerciaux sont le plus souvent libéraux et qui ont rejoint l'OMC.

A l'opposé, on trouve plusieurs pays dont l'intégration à l'économie mondiale ne s'est que peu développée - il en est même un ou deux qui pourraient bien avoir régressé ces temps derniers. Il s'agit notamment du Bélarus, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan. Entre les deux, on trouve cinq pays - l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine - qui ont certes libéralisé leurs échanges, mais qui se heurtent à une série de problèmes faisant obstacle à une intégration plus complète au système commercial multilatéral.

Au moment de la dissolution de l'Union soviétique, vers la fin de l'année 1991, ces 15 pays avaient tous à peu près le même appareil de planification étatique chargé du commerce international, à deux différences près : les États baltes avaient déjà engagé leur processus de réforme quelque temps auparavant et la Russie était beaucoup mieux dotée en ressources humaines et naturelles que la plupart de ses voisins pour réussir son intégration au système commercial multilatéral.

Mais, malgré ce point de départ commun, les politiques commerciales de ces différents pays n'ont pas tardé à diverger. Les États baltes ont rapidement démantelé leur dispositif de commerce d'État, tandis que l'Estonie et en particulier la Lettonie ont commencé à orienter leurs échanges commerciaux vers les économies de marché européennes. A l'autre extrémité, dans certains pays comme le Turkménistan, l'Ukraine et l'Ouzbékistan, la majeure partie du commerce extérieur était encore, mi-1994, entre les mains d'organismes d'État. Entre les deux, certains pays comme la Russie, la République kirghize et la République de Moldavie ont rapidement réformé leurs systèmes commerciaux, mais en laissant à l'État un rôle important, bien que de moins en moins significatif, dans le contrôle des exportations de produits stratégiques (Michalopoulos et Tarr, 1994).

Les principaux événements ayant marqué l'évolution du commerce au cours de cette première période ont été l'effondrement des échanges entre les 15 ex-Républiques d'Union soviétique et l'instauration de contrôles à l'exportation de matières premières et d'énergie. Le tableau n° 1 montre la manière dont les échanges commerciaux entre les 15 pays ont changé de direction entre 1991 et 1999. La baisse enregistrée entre 1991 et 1993 est, à l'évidence, due en grande partie à la dépréciation des taux de change. Mais il reste que le volume des

**Tableau n° 1**  
**États baltes et pays de l'ex-URSS :**  
**orientation des échanges commerciaux au cours de certaines années**  
**entre 1991 et 1998**  
 (en millions de dollars des EU aux taux de change du marché)

**Tableau n° 1a : Commerce total**

Pays de l'ex-URSS	1991		1993		1996		1999p	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Arménie	3 893	5 516	153	347	290	862	302	830
Azerbaïdjan	9 578	8 261	993	1 437	631	961	942	1 765
Bélarus	24 812	22 332	3 829	4 125	5 650	6 939	5 590	7 643
Estonie	3 886	3 200	805	896	2 077	3 119	3 721	4 732
Géorgie	5 624	5 286	517	893	199	687	424	1 264
Kazakhstan	15 468	19 495	4 655	4 845	5 931	4 279	5 732	4 374
Lettonie	6 045	4 843	1 040	960	1 424	2 101	2 377	4 021
Lituanie	9 613	6 726	1 625	1 597	3 281	4 404	4 215	5 606
Moldavie	6 370	6 181	484	631	795	1 072	752	1 345
Ouzbékistan	15 018	16 148	3 551	3 505	2 617	4 871	2 695	5 214
République kirghize	5 186	5 078	394	490	506	795	454	610
Russie	161 671	128 433	59 652	43 646	83 979	44 504	73 092	30 312
Tadjikistan	3 880	5 067	381	572	770	668	687	791
Turkménistan	6 460	4 302	2 887	1 625	1 693	1 313	722	1 295
Ukraine	58 098	72 517	11 969	13 885	14 441	18 639	11 879	12 437
Ex-URSS	335 603	313 385	92 937	79 452	124 284	95 214	113 203	81 192

**Tableau n° 1b : Échanges commerciaux entre pays de l'ex-URSS**

Pays de l'ex-URSS	1991		1993		1996		1999p	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Arménie	3 823	4 686	124	159	129	277	114	79
Azerbaïdjan	9 091	7 013	591	1 036	293	347	376	443
Bélarus	23 151	20 375	3 092	3 348	4 063	4 781	3 991	5 322
Estonie	3 836	2 996	343	244	810	653	848	1 126
Géorgie	5 594	4 806	295	433	144	272	191	253
Kazakhstan	14 285	16 949	3 126	3 576	3 379	2 994	2 103	1 768
Lettonie	5 920	4 365	539	488	677	791	475	1 554
Lituanie	9 268	6 251	929	1 111	1 864	1 688	1 872	1 775
Moldavie	6 190	5 525	303	452	579	663	372	597
Ouzbékistan	13 761	14 100	2 085	2 225	1 122	2 125	1 076	1 161
République kirghize	5 163	4 293	282	378	396	498	263	357
Russie	108 571	83 333	1 5752	10 546	17 130	14 788	13 502	8 638
Tadjikistan	3 456	4 361	118	198	347	390	204	549
Turkménistan	6 314	3 684	1 731	876	1 148	409	306	769
Ukraine	49 598	61 217	5 669	9 185	7 669	11 465	3 833	6 495
Ex-URSS	268 022	243 954	34 980	34 253	39 650	42 141	29 339	30 907

p- préliminaire

Source : FMI, Direction des statistiques commerciales, rapport annuel 1999 ; rapport trimestriel, juin 2000. Michalopoulos et Tarr (1994).



échanges entre les 15 pays a par ailleurs fortement diminué en termes réels au cours de la même période (Michalopoulos et Tarr, 1994).

Le volume des échanges commerciaux de la Russie est supérieur à celui de l'ensemble des 15 pays ; avec les pays baltes, c'est la Russie qui a réorienté ses échanges commerciaux le plus rapidement. D'autres États (Biélorus, Tadjikistan), par contre, ont vu diminuer leurs exportations vers le reste du monde, puisque celles-ci étaient inférieures en fin de période à ce qu'elles étaient au départ.

La contraction des échanges entre les pays de l'ex-URSS dans les premières années de la période de transition tient à plusieurs raisons, la principale étant probablement l'effondrement du système de paiements. Par ailleurs, certaines transactions, manifestement peu rentables, ont cessé avec l'arrivée de la concurrence étrangère ; enfin, certaines baisses s'expliquent par une réorientation délibérée des exportations de matières premières, en particulier d'énergie, vers les pays occidentaux et non plus vers les ex-Républiques soviétiques incapables de les régler. Hormis dans les pays baltes, la principale réaction des gouvernements à cette contraction des échanges a consisté à mettre en place un réseau d'accords de commerce d'État analogues aux arrangements du Comecon, ainsi qu'à constituer une zone dite de « libre-échange » pour la Communauté des États indépendants (CEI)<sup>4</sup>.

Les exportations de matières premières et d'énergie ont été assujetties à un certain nombre de restrictions destinées à favoriser leur orientation vers les marchés occidentaux et à maintenir les prix intérieurs de ces facteurs de production à un niveau artificiellement bas pour soutenir les consommateurs industriels et particuliers. Mais les restrictions à l'exportation ont également été utilisées par de puissants intérêts du secteur de l'industrie et de l'énergie, qui ont pu se constituer d'importantes rentes en Russie, en Ukraine et ailleurs (Aslund, 1999a et b). Quant aux importations, elles ne faisaient l'objet que de peu de restrictions, et les droits de douane étaient généralement peu élevés. Mais une certaine protection des marchés nationaux était assurée par le biais de taux de change fortement dépréciés, ainsi que par le contrôle des changes.

Alors que les pays ont commencé à introduire leurs propres monnaies et que la situation s'est stabilisée entre 1994 et 1996, on a vu apparaître les différents régimes commerciaux en vigueur actuellement. On a tout d'abord assisté à une appréciation réelle de certaines monnaies pendant certaines périodes et à différents moments selon les pays, qui a donné lieu à des demandes de mesures de protection plus traditionnelles - ainsi, l'introduction de listes tarifaires différenciées. Puis, les restrictions aux exportations de matières premières et d'énergie ont été progressivement supprimées. Ensuite, les accords de commerce d'État conclus pour



tenter de stabiliser les échanges entre les pays de la CEI ont été peu à peu abandonnés. Les efforts ont continué toutefois en vue de renforcer les arrangements préférentiels au travers, par exemple, de la mise en place d'une union douanière entre le Bélarus, le Kazakhstan, la République kirghize et la Russie (BKCR) en 1996. Enfin, au moment où ils frappaient à la porte de l'OMC, tous ces pays ont commencé à introduire des réformes de leurs régimes commerciaux et autres en vue de mettre leurs politiques et institutions en conformité avec les prescriptions et obligations de l'OMC.

Les chutes spectaculaires du volume des échanges commerciaux entre pays de l'ex-URSS enregistrées au début de la période de transition ont par la suite été partiellement enrayerées, même dans les pays baltes, lorsque les canaux de distribution et certains financements ont été rétablis. Mais l'accroissement de la valeur des échanges, exprimée en dollars entre 1994 et 1996, découle notamment de l'appréciation réelle des nouvelles monnaies par rapport au dollar américain.

Le tableau n°1 montre que le total des flux commerciaux en provenance de certains des plus grands pays de la région, la Russie, l'Ukraine, le Kazakhstan, le Bélarus et l'Ouzbékistan, n'a presque pas évolué entre 1996 et 1999. On peut en dire autant de certains des plus petits pays dont la République de Moldavie, le Tadjikistan et le Turkménistan. En revanche, les pays baltes, les Républiques du Caucase et la République kirghize ont enregistré une forte hausse de leurs exportations au cours de la seconde moitié des années 1990.

Le tableau n°2, qui fait la synthèse des tableaux n°1a et 1b, fait clairement ressortir un certain nombre de tendances : premièrement, on constate une diminution globale de la part du commerce entre pays de l'ex-URSS tout au long de la période ; cette contraction est toutefois plus prononcée pour les exportations que pour les importations. Deuxièmement, le rythme et l'ampleur des évolutions varient d'un pays à l'autre : les États baltes et les Républiques du Caucase se sont rapidement détournés de l'ex-URSS pour orienter leur commerce vers le reste du monde et ont continué d'intensifier leur dépendance à l'égard de sources d'approvisionnement et marchés étrangers tout au long de la période. Un autre groupe de pays, constitué celui-là du Kazakhstan, de la République kirghize, de la Moldavie, de l'Ukraine et de l'Ouzbékistan, a accru sa dépendance à l'égard de ses échanges avec le reste du monde, légèrement moins vite mais de manière tout aussi régulière. Comme à bien d'autres égards, la Russie s'est distinguée de tous ses voisins. En effet, elle a très rapidement augmenté le volume, déjà assez important, de ses échanges avec le reste du monde. Le Bélarus enfin constitue un cas totalement à part : la place des pays de l'ex-URSS par rapport à l'ensemble de ses partenaires commerciaux est restée très élevée, dépassant

sant les 70 %, tandis que la valeur de ses échanges avec le reste du monde était inférieure en chiffres absolus en 1999 par rapport à 1991<sup>5</sup>.

**Tableau n°2**  
**Échanges commerciaux avec l'ex-URSS**  
**en proportion du commerce total, 1991-1999**  
(en %)

Pays de l'ex-URSS	1991		1993		1996		1999p	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Arménie	98.2	85.0	81.0	46.8	44.5	32.1	37.7	9.5
Azerbaïdjan	94.9	84.9	59.5	72.1	46.4	36.1	39.9	25.1
Belarus	93.3	91.2	80.8	81.2	71.9	68.9	71.4	69.6
Estonie	98.7	93.6	42.6	27.2	39.0	26.9	22.8	23.8
Géorgie	99.5	90.9	57.1	48.5	72.4	39.6	18.0	29.8
Kazakhstan	92.4	86.9	67.2	73.8	57.0	70.2	39.3	33.2
Lettonie	97.9	90.1	51.8	50.8	47.5	37.6	20.0	38.6
Lituanie	96.4	92.9	57.2	69.6	46.8	38.3	44.4	31.7
Moldavie	97.2	89.4	62.6	71.6	72.9	61.8	49.5	44.4
Ouzbékistan	91.6	87.3	58.7	63.5	42.9	43.6	40.0	36.1
République kirghize	99.6	84.5	71.6	77.1	78.3	62.6	42.0	41.5
Russie	67.2	64.9	26.4	24.2	20.3	33.2	18.5	28.5
Tadjikistan	89.1	76.1	60.0	34.6	45.1	58.4	29.7	69.4
Turkménistan	97.7	85.6	60.0	53.9	67.8	31.1	42.4	59.4
Ukraine	85.4	84.4	42.4	66.2	53.1	61.5	32.3	52.2
Ex-URSS	80.9	77.8	37.6	43.1	31.9	44.3	25.9	38.1

p-préliminaire

Source : voir tableau n°1

## *LES POLITIQUES COMMERCIALES VERS LA FIN DES ANNÉES 1990*

### *Les PECO*

Les régimes commerciaux issus de dix années de réforme dans les PECO se caractérisent par un renforcement de la protection dans l'agriculture et dans certains secteurs manufacturiers. Les droits de douane sont généralement faibles dans la plupart des domaines, sauf pour les produits agricoles et les produits de consommation courante. Les exonérations tarifaires sont répandues et manquent parfois de transparence (Kaminski, 1999). S'agissant des produits manufacturés, les régimes tarifaires mis en place assurent une protection plus importante que dans les pays de l'OCDE, mais proche de celle des pays d'Amérique latine. Dans le domaine de l'agriculture, la protection, assurée essentiellement par les droits de douane et les contingents tarifaires, est inégale - mais, dans l'ensemble, semble inférieure à celle de



l'UE. Un certain nombre de PECO sont d'importants exportateurs de produits agricoles et agroalimentaires et la Hongrie, jusque récemment, faisait encore partie du Groupe de Cairns des exportateurs agricoles au sein de l'OMC<sup>6</sup>.

Le plus grand défi que les PECO vont devoir relever concerne leur adhésion et intégration futures à l'UE. Leur entrée dans l'Union européenne suppose en effet qu'ils revoient et modifient un grand nombre de leurs politiques et institutions, de même qu'elle soulèverait un ensemble important et complexe de problèmes d'ajustement économique et social, notamment en matière de commerce, mais pas exclusivement. Cette tâche gigantesque occupe actuellement un grand nombre de décideurs et d'analystes, dans l'UE comme dans les pays concernés. Mais ce sujet dépasse le cadre de la présente contribution. Nombre de ces pays ont déjà été retenus comme candidats dans la perspective d'un élargissement de l'UE. D'autres, situés plus à l'ouest des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et République fédérale de Yougoslavie) se sont vu promettre des Accords de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE, que certains ont d'ailleurs déjà signés (Banque mondiale, 2000).

### *Les pays baltes et l'ex-Union soviétique*

10

Tout au long des années 1990, les pays baltes et les anciennes Républiques soviétiques se sont efforcés de mettre en place des réformes axées sur le marché, ainsi que de stabiliser leur économie, mais à des degrés divers et avec plus ou moins de succès selon les cas. Les défis qu'il leur reste à relever s'agissant de leur intégration future au système du commerce multilatéral sont donc différents. Nous résumons ici l'état actuel de la politique commerciale des quinze pays, même si une telle synthèse ne peut, par sa nature même, que conduire à des généralisations et à des simplifications outrancières. Par ailleurs, dans la mesure où certaines réformes sont en cours de mise en œuvre ou peuvent être annulées à tout moment, les informations dont on peut disposer sur les politiques est sujette à modification et à mise à jour constantes. Nous avons structuré la discussion par grands domaines de l'action politique et tenté de dégager les thèmes communs ainsi que les sujets spécifiques revêtant une importance particulière pour les différents pays concernés.

#### *Le rôle du commerce d'État*

Toute discussion de la politique commerciale des anciens pays à économie dirigée doit impérativement commencer par une évocation du rôle résiduel, le cas échéant, des entreprises commerciales d'État dont les activités risquent de fausser les échanges. Les progrès dans ce domaine dépendent, dans une large mesure, de l'ampleur du processus plus



général de libéralisation des marchés et de l'existence (éventuelle) de produits jugés « importants » ou « stratégiques » dont les gouvernements estiment devoir contrôler le commerce pour une raison ou une autre.

Des progrès considérables ont été accomplis sur ce point dans la plupart des pays. Les États baltes ont entièrement libéralisé leur régime, de même qu'un certain nombre d'autres pays, comme la République kirghize et la Géorgie, qui ne sont pas de grands exportateurs d'énergie et de matières premières. Des avancées ont également été enregistrées en Russie, où l'État ne joue plus qu'un rôle spécifique modeste dans la détermination des prix ou dans la fourniture d'autres avantages spéciaux aux entreprises commerciales d'État susceptibles de relever de la définition du GATT et dont la notification est obligatoire en vertu de l'article 17 de cet accord. Un examen de la situation de la Russie en 1997 (Drebentsov et Michalopoulos, 1998) a montré que les entreprises commerciales d'État pourraient avoir contrôlé jusqu'à 26 % du commerce extérieur russe (exportations plus importations). Au nombre des principales entreprises citées, figuraient Gazprom, Almazylvelir (diamants) et Roscontract. Par la suite, Roscontract et plusieurs autres entreprises ont été privatisées, limitant ainsi le commerce d'État principalement à Gazprom et aux diamants, soit peut-être 14 à 16 % du commerce extérieur total, dont une grande partie effectuée aux conditions du marché.

Les principaux pays dans lesquels l'État contrôle encore des aspects importants du secteur de l'exportation sont le Bélarus, du fait de l'absence de progrès de la privatisation en général, l'Ouzbékistan (coton), l'Azerbaïdjan (pétrole), le Tadjikistan (aluminium) et le Turkménistan (gaz et pétrole). Le commerce d'État constitue par ailleurs dans ces pays le principal outil qu'il leur reste pour réguler les exportations. Sur les cinq pays où l'État joue encore un rôle important dans le contrôle des exportations, l'Azerbaïdjan est probablement le seul où la société pétrolière appartenant à l'État se plie aux conditions du marché. Partout ailleurs, la propriété ou le contrôle des entités commerciales par l'État entraîne des distorsions d'un type ou d'un autre. En Ouzbékistan, le contrôle par l'État du commerce du coton s'est traduit par l'imposition de lourdes pénalités aux producteurs ; au Tadjikistan, les exportations d'aluminium ne seraient pas viables sans les énormes subventions au secteur de l'électricité ; et au Turkménistan, la fixation des prix du pétrole et du gaz à l'échelle nationale ne reflète pas les conditions du marché.

#### *Mesures tarifaires et non-tarifaires à l'encontre des importations*

En règle générale, les droits de douane n'offrent, dans la plupart des pays, qu'une protection modeste, malgré bien entendu d'importantes



variations d'un pays et d'un secteur à l'autre. Ainsi, dans les pays baltes, en Arménie, en Géorgie et en République kirghize, les taux de droits moyens sont bas, la dispersion est relativement modeste et l'agriculture est plus protégée que les produits manufacturés. Les tarifs douaniers consolidés à l'OMC par la République kirghize et la Lettonie sont en moyenne (non pondérée) de 6,7 % et 9,3 % pour les produits manufacturés et de 11,7 % et 33,6 % pour l'agriculture, respectivement (OMC, 1999b). L'Estonie a mis en place un régime commercial pour ainsi dire exempt de droits de douanes, mais ses taux sont consolidés à des niveaux plafonds plus élevés dans la perspective de son association à l'UE (voir ci-dessous).

Les tarifs douaniers du Bélarus, de la Russie et du Kazakhstan sont très proches de ceux de la Russie, du fait du projet d'union douanière entre ces pays. En Russie, les taux de droits appliqués pondérés sont en moyenne de 13,6 %, et peuvent atteindre 50 % pour les boissons. Une étude récente du tarif russe ne fait état d'une progressivité tarifaire importante que dans quelques rares secteurs (Tarr, 1998). En Ukraine, le tarif douanier est analogue, avec des taux de droits appliqués pondérés par les importations se situant en moyenne à 11 % et à 16 % lorsque pondérés par la production (Michaely, 1998).

Dans tous ces pays, on constate toute une série d'obstacles techniques au commerce et une tendance à la politique du cas par cas. Ainsi, début 1999, le Kazakhstan annonçait des hausses de 200 % de ses taux appliqués pour certains pays et une interdiction des importations en provenance de Russie, dans le but de régler des problèmes de balance des paiements liés à la surévaluation de son taux de change, mais ces deux mesures ont été abrogées quelques mois plus tard.

Les États baltes et les pays de l'ex-URSS n'ont pas non plus pour habitude de recourir souvent aux mesures non tarifaires traditionnelles telles que licences et contingents pour maîtriser les importations, si ce n'est en ce qui concerne les produits réglementés pour des raisons de santé, de sécurité, de protection de l'environnement... Plusieurs pays toutefois, notamment le Bélarus, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et, plus récemment, l'Ukraine, ont utilisé le contrôle des changes pour limiter les importations à l'occasion d'un déséquilibre de leur balance des paiements.

À l'exception des pays baltes toutefois, on constate dans la quasi-totalité des autres pays de l'ex-URSS de très graves obstacles commerciaux d'un autre type. Il s'agit des faiblesses générales des institutions de soutien du marché, qui semblent répandues mais difficiles à prouver et à quantifier de manière systématique. Ces faiblesses existent au niveau général, ainsi dans le domaine de l'application des contrats et de la protection des droits de propriété, aussi bien que particulier, dans

des domaines aussi essentiels au commerce international que le financement des échanges et les assurances ou la transparence des procédures douanières. La faiblesse des gouvernements et du système judiciaire s'agissant de l'application de la loi est telle que des difficultés surgissent même lorsque des textes législatifs et des règlements existent qui sont en conformité avec les normes internationales. Ces déficiences du mécanisme de marché ont tendance à se traduire par une discrimination plus importante à l'égard des fournisseurs étrangers et des importations - aussi bien qu'à l'égard des investisseurs étrangers. Dans le cas de la Russie, la structure fédérale du gouvernement, ajoutée au peu de moyens dont les autorités disposent pour faire appliquer la loi, entraîne par ailleurs une autre série de problèmes. On trouve des règlements fédéraux aussi bien que locaux concernant les normes de sécurité, l'étiquetage et autres obstacles techniques potentiels au commerce, ce qui fait planer un doute quant aux règles qui s'appliquent effectivement ou qui seront appliquées (OCDE, 1999).

#### *Les préférences commerciales*

Les États baltes, ici comme dans bien d'autres domaines, ont pris un chemin très différent du reste des pays de l'ex-URSS. Dès le début de la période de transition, en effet, ils ont choisi de tourner le dos aux anciennes Républiques soviétiques pour se tourner vers l'Europe, ce qui les a amenés à conclure des arrangements préférentiels, d'abord bilatéraux avec les pays nordiques et l'AELE, puis multilatéraux dans le contexte des accords « Europe » avec l'UE.

Les autres pays de l'ex-URSS ont, dans un premier temps, signé un accord de libre-échange au sein de la CEI en 1992, entente qui est théoriquement toujours valable. Toutefois, l'application de ce texte aux divers produits a tendance à varier, et il semblerait qu'elle fasse l'objet d'importantes exemptions entre différentes paires de pays. Par ailleurs, il semble exister un accord de libre-échange plus qu'une union douanière entre les pays BKKR<sup>7</sup> ; et il y aurait une union douanière (avec certaines exemptions) entre le Bélarus et la Russie. Les informations sur ces différents accords ne sont que provisoires dans la mesure où les données disponibles, quant à ce qui est effectivement en place sont difficiles à trouver et souvent contradictoires.

Bien que les pays BKKR aient signé un accord d'union douanière en 1996, ils n'ont pas entièrement convenu d'un tarif extérieur commun ; et ils ont décidé de se présenter individuellement à l'OMC avec des tarifs douaniers séparés. Ainsi, la République kirghize est entrée à l'OMC avec un tarif séparé de consolidations tarifaires et des taux de droits appliqués différents de ceux des trois autres pays. On constate plusieurs variations entre les taux de droits appliqués par le Kazakhstan et la Russie, tandis



qu'il semble exister un lien étroit entre les tarifs douaniers du Bélarus et de la Russie. Après son accession à l'OMC, la République kirghize a informé l'OMC de sa participation à cette union douanière, dont elle a précisé qu'elle adopterait un tarif extérieur commun d'ici 2003 (OMC, 1999a). Au vu des engagements qu'elle a pris au sein de l'OMC, il serait très difficile à la République kirghize de rester membre d'une union douanière avec ces autres trois pays, à moins que le tarif russe (dont il est prévu qu'il serve de base au tarif extérieur commun) ne soit considérablement remanié.

L'analyse des coûts et avantages de ces différents arrangements à laquelle ont procédé Michalopoulos et Tarr (1997) a permis de conclure que les accords de libre-échange et unions douanières entre les membres de la CEI risquaient de nuire aux perspectives futures d'échanges et de croissance des pays participants. En effet, ces dispositifs supposent notamment d'importants coûts de diversion des échanges mais aussi, et peut-être surtout, ils ont tendance à figer une production fondée sur une technologie surannée et issue de l'économie dirigée.

#### *En résumé*

Si les régimes commerciaux et les capacités institutionnelles des PECO varient d'un pays à l'autre, l'étude du fondement marchand de leur système commercial et de leurs arrangements actuels et futurs en matière de conduite des échanges permet de penser que, s'agissant du commerce international, un grand nombre de ces pays peuvent être considérés comme ayant réussi leur passage à un système de marché, plusieurs autres étant bien engagés pour atteindre cet objectif. Les exceptions concernent les pays en guerre que sont l'ex-Yougoslavie et l'Albanie.

Les politiques commerciales des pays de l'ex-URSS sont très différentes. D'un côté, on trouve les pays baltes, la République kirghize, la Géorgie et la République de Moldavie, qui se sont dotés de régimes commerciaux libéraux (et de systèmes de change). De l'autre, les pays comme le Bélarus, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan ont des régimes commerciaux encore restrictifs, en grande partie du fait de la lenteur des réformes de marché en général. Entre les deux, se situent l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine.

### *L'ACCÈS AUX MARCHÉS*

#### *Les PECO*

À quelques exceptions près (un certain nombre de Républiques de l'ex-Yougoslavie), les PECO ont tous signé des accords d'association avec l'UE qui prévoient le libre-échange dans de multiples secteurs et



un traitement préférentiel dans d'autres. L'essentiel des importations en provenance de ces pays (plus de 70 %) fait l'objet d'arrangements préférentiels européens, une bonne partie de celles qui restent concernant des produits énergétiques et des matières premières non protégés. En fait, ces pays semblent occuper le haut de la pyramide préférentielle communautaire. Quatre d'entre eux (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovénie) font également partie des premiers candidats à l'élargissement de l'UE à l'Est, tandis que plusieurs autres figurent dans le deuxième groupe.

Les cinq pays situés à l'ouest des Balkans ont déjà bénéficié de préférences commerciales autonomes (PCA) de la part de l'UE - suspendues pendant un certain temps pour la RFY. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'UE a annoncé en l'an 2000 une nouvelle série d'Accords d'association avec ces pays, les deux premiers ayant été conclus en 2001 avec l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Croatie. Ces accords vont donner à l'UE un accès en franchise de droits à la quasi-totalité des produits, tandis que les pays associés devraient libéraliser leurs restrictions à l'importation avec l'UE sur une période de dix ans. Fin 2000, l'UE a également annoncé, à titre de mesure provisoire, la mise en place d'un ensemble amélioré de PCA pour ces cinq pays, qui devaient entrer en vigueur immédiatement et avant l'application effective des Accords de stabilisation et d'association. Une analyse préliminaire de ces PCA donne à penser qu'elles offrent un accès très libéral aux marchés de l'UE, peut-être même plus libéral que celui dont jouissent les autres PECO au titre des « accords Europe ». Si les différents PECO et les pays des Balkans ont des problèmes spécifiques d'accès aux marchés dans le monde entier, du fait des « accords Europe » et des récentes PCA proposées par l'UE et dans la mesure où la plupart d'entre eux sont déjà membres de l'OMC, on peut dire que, d'une manière générale, ils bénéficient d'un bien meilleur accès aux marchés mondiaux que les pays de l'ex-URSS, dont les difficultés très spécifiques sont évoquées ci-dessous.

### *Les pays baltes et les pays de l'ex-URSS*

Les 15 pays issus de la dissolution de l'Union soviétique ont hérité des relations commerciales conflictuelles que l'URSS entretenait jadis avec l'OCDE, caractérisées par exemple par la non-application de la clause de la nation la plus favorisée (CNPF). Mais les choses ont rapidement évolué. D'abord, les États baltes, suivis de peu par la quasi-totalité des quinze pays, ont finalement obtenu le bénéfice de cette clause, certains d'entre eux ayant aussi bénéficié de préférences au titre



du SGP sur quelques marchés OCDE<sup>8</sup>. Puis les États baltes ont continué de se distinguer des autres pays. La signature des « accords Europe » leur a assuré un accès préférentiel sur les marchés les plus importants pour eux en Europe de l'Ouest. Leurs voisins, par contre, ont bénéficié de conditions d'accès aux marchés moins favorables que la plupart de leurs concurrents sur les marchés d'Europe et des États-Unis.

Il faut souligner que, dans la mesure où ces pays exportent sur les marchés de l'OCDE essentiellement de l'énergie et des matières premières, produits faiblement protégés, ce sont les contraintes liées à l'offre plus que les conditions d'accès aux marchés qui ont pesé dans l'évolution globale des exportations. Il existe toutefois dans certains secteurs d'exportation comme les métaux, les textiles, les produits chimiques et les aliments transformés, un certain nombre de problèmes importants dont certains remontent à la guerre froide et aux lendemains de la période d'économie dirigée.

Premièrement, s'agissant de l'accès aux marchés européens, si un grand nombre de ces pays ont signé avec l'UE des accords commerciaux bilatéraux, ils se heurtent le plus souvent aux tarifs douaniers du SGP de l'UE qui les placent tout en bas de la pyramide préférentielle communautaire, derrière les PECO, les pays ACP, les accords « Méditerranéens », le pacte Andin... Sur certains produits, les différences tarifaires ne sont pas négligeables : le droit moyen de l'UE sur l'éthanol est de 30 points de pourcentage inférieur à celui applicable aux exportateurs de Russie et d'Ukraine.

Aux États-Unis, la nature du problème est différente. Le bénéfice de la CNPF octroyé par les États-Unis aux pays de l'ex-URSS (sauf aux pays baltes) est subordonné au respect par ces pays des dispositions de l'amendement Jackson-Vanik à la loi de 1974 sur le commerce extérieur concernant la liberté d'émigration. Le Bélarus fait l'objet de dérogations annuelles. Les autres pays, dont il a été constaté qu'ils étaient en conformité totale avec les règles, ont bénéficié du statut CNPF « permanent », conditionnel. Tant que les dispositions de la loi seront en vigueur toutefois, les États-Unis ne pourront pas légalement accorder de statut CNPF inconditionnel. Il s'agit d'un point important qui pose un certain nombre de problèmes pour l'accession de ces pays à l'OMC, sur lesquels nous reviendrons ci-dessous.

Mais les problèmes les plus graves d'accès aux marchés qui se posent à ces pays sont peut-être ceux qu'ils rencontrent lorsque l'UE, les États-Unis et d'autres pays imposent des « mesures commerciales correctives » à leurs exportations. Il s'agit essentiellement de mesures anti-dumping, mode de protection le plus courant (et légal en vertu des règles de l'OMC) vers la fin des années 1990 et, dans une moindre proportion,



de mesures de sauvegarde. Les problèmes à cet égard découlent en partie du fait que ces pays ne sont pas membres de l'OMC. Mais ils résultent essentiellement du fait que ces pays continuent d'être assimilés à des pays « à économie non-libérale » dans la détermination des cas de dumping et, s'agissant de l'UE, au moment de l'imposition de mesures de sauvegarde. L'UE publie chaque année une liste de pays à « économie non libérale » (NME), sur laquelle figuraient en 1999 l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Corée du Nord, la Géorgie, le Kazakhstan, la Mongolie, l'Ouzbékistan, la République kirghize, la République de Moldavie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine, et le Vietnam. Aux États-Unis, il n'existe pas de liste officielle, et les décisions, prises au cas par cas, concernent en général les mêmes pays que ceux qui figurent sur la liste de l'UE. Du fait même de ce label, les pays en question se heurtent à des procédures moins transparentes et potentiellement discriminatoires contre leurs exportations.

En effet, il semblerait que l'ouverture d'enquêtes anti-dumping, aussi bien que l'imposition de droits anti-dumping « définitifs », soient beaucoup plus fréquents pour les pays non-membres de l'OMC que pour les autres, en particulier s'ils figurent sur la liste des pays NME. Le tableau n°3 rassemble un ensemble de chiffres récents tirés de la base de données de l'OMC sur la fréquence des enquêtes anti-dumping et des mesures définitives rapportée à la part des différents pays dans le total des exportations mondiales. Le rapport entre le nombre des enquêtes ou des mesures définitives dont un pays fait l'objet et sa part du commerce mondial ( $R_{ad}$ ) permet de voir la mesure dans laquelle les exportations de ce pays ont tendance à faire l'objet de mesures anti-dumping par rapport à sa part des exportations mondiales.

Le tableau n°3 montre que les pays non-membres de l'OMC ont un  $R_{ad}$  beaucoup plus élevé que les pays membres, tant s'agissant des enquêtes anti-dumping que de l'imposition de mesures « définitives » - il s'agit le plus souvent de droits anti-dumping. Il montre également que les économies « non-libérales » qui ne font pas non plus partie de l'OMC, dont la Chine, la Russie et le reste de l'ex-URSS, à l'exception des États baltes, sont beaucoup plus susceptibles de faire l'objet d'enquêtes anti-dumping - dont il a été prouvé qu'elles ont elles-mêmes un effet préjudiciable sur les exportations - compte tenu de leur place dans le commerce mondial, par rapport à n'importe quel autre groupe de pays, industrialisés, en développement ou en transition. Et ces pays sont encore plus susceptibles d'être la cible de droits anti-dumping définitifs.

En outre, une fois qu'une économie « non-libérale » fait l'objet d'une enquête, les procédures utilisées pour déterminer s'il y a eu ou non dumping sont généralement différentes de celles employées pour d'autres pays. Dans la mesure où l'on fait l'hypothèse que les prix et les taux de

change dans les économies dirigées ne constituaient pas véritablement le reflet des coûts d'opportunité, on utilise les coûts et les taux de change de pays dits « de remplacement » ou « analogues » pour déterminer la valeur « normale » par rapport à laquelle le prix réel est mesuré. Cette manière de procéder introduit un risque d'arbitraire et de manque de transparence. Mais surtout, elle peut inciter les exportateurs à conclure des ententes de prix minimum telles que celles qui ont été conclues avec la Russie pour l'uranium et l'aluminium (Michalopoulos et Winters, 1997).

**Tableau n°3**  
**Anti-dumping : part des pays concernés par rapport**  
**à leur part dans le total des exportations mondiales**  
 (% et rapports)

Pays concernés	Part dans les exportations mondiales	Part dans le nombre total des enquêtes anti-dumping	Part dans le total des mesures définitives	$R_{ad}$ Enquêtes	$R_{ad}$ Mesures définitives
	%	%	%		
	1995-1997	1995-1997	1995-1997	1995-1997	1995-1997
Membres OMC	87,7	73,4	63,9	0,8	0,7
Pays industrialisés	61,9	34,1	21,7	0,5	0,3
Pays en développement	22,7	34,4	36,1	1,5	1,6
Pays en transition et autres	3,1	4,8	6,1	1,5	2,0
Non-membres OMC	12,3	26,6	36,1	2,2	2,9
Chine	4,4	15,6	22,3	3,5	5,1
Autres économies « non libérales »	2,5	5,2	9,8	2,1	3,9
Autres pays non membres de l'OMC	5,3	5,8	4,0	1,1	0,7

$R_{ad}$  : Part dans les enquêtes (mesures) / Part dans les exportations mondiales

Source : OMC, Trade and Antidumping Data Base, Miranda, et al (1998).

S'agissant des mesures de sauvegarde, les critères de l'UE concernant l'imposition de mesures à l'encontre des économies non libérales sont plus sévères que pour d'autres pays, membres de l'OMC. Dans le cas des économies non marchandes, il suffit d'établir qu'il y a eu hausse des importations et préjudice aux producteurs nationaux, sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'un lien de cause à effet entre les deux ; et aucune limite dans le temps n'est imposée à la durée d'application de la mesure, contrairement à ce que prévoit l'article 19 du GATT (Michalopoulos et Winters, 1997).

S'agissant des mesures d'anti-dumping, l'OMC apporte la justification légale de telles pratiques par la référence de l'article 2.7 de l'Accord anti-dumping à la deuxième disposition additionnelle relative au para-



graphe 1 de l'article 6, qui figure dans l'annexe I du GATT de 1994, qui autorise cette différence de traitement dans le cas des importations en provenance de pays « dont le commerce fait l'objet d'un monopole complet ou presque complet et où tous les prix intérieurs sont fixés par l'État » (Palmer, 1998, p.116).

De telles pratiques étaient peut-être totalement justifiées du temps où la quasi-totalité des échanges était contrôlée par des entreprises commerciales d'État ou des ministères en régime de planification centralisée et où les prix, fixés par l'État, ne pouvaient pas être réputés refléter la « valeur normale ». Or, un grand nombre de pays de l'ex-URSS, mais pas tous, ont beaucoup avancé ces dernières années dans la mise en place d'un système régi par le libre jeu des forces du marché et dans l'élimination du commerce d'État. Il serait très difficile de prétendre que le commerce en Ukraine ou en Russie fait actuellement l'objet d'« un monopole presque complet » ou que « tous les prix intérieurs sont fixés par l'État » conformément aux prescriptions de l'OMC. On voit mal pourquoi l'UE et les États-Unis devraient continuer d'adopter les mesures anti-dumping traditionnelles, compte tenu de l'évolution du contexte dans nombre de ces pays ayant aboli d'importantes pratiques de commerce d'État.

L'entrée à l'OMC permettrait aux économies non marchandes de surmonter le problème de la différence des critères qui sont appliqués par l'UE en matière de mesures de sauvegarde. Mais leur appartenance à l'OMC ne signifierait pas que ces pays cesseraient pour autant et automatiquement d'être assimilés à des économies non libérales, pas plus qu'elle ne résoudrait totalement leurs problèmes en matière d'anti-dumping. Le récent accord entre les États-Unis et la Chine au sujet de l'accession de cette dernière à l'OMC prévoit que la Chine continuera d'être traitée au cas par cas pendant quinze ans (Michalopoulos, 2000). Mais l'entrée à l'OMC pourrait néanmoins s'avérer utile à tous ces pays, en mettant fin aux abus les plus flagrants en matière de pratiques anti-dumping contre lesquelles un pays non-membre n'a pas de recours et pour lesquels le mécanisme de règlement des différends de l'OMC peut être utilisé - quoique dans certaines limites.

Plus généralement, les critères d'accession ont évolué de telle manière qu'ils fournissent désormais aux membres l'assurance qu'un pays qui vient d'entrer est fondamentalement géré selon les principes du marché, rendant les pratiques anti-dumping actuelles, sinon illégales, du moins manifestement déloyales. On peut raisonnablement supposer que les pays en transition ne pourraient pas entrer à l'OMC à moins de pouvoir démontrer que leur commerce est essentiellement constitué de transactions effectuées aux conditions du marché et qu'il ne fait pas l'objet d'un



monopole presque complet de la part de l'État, conformément aux dispositions de l'OMC concernant l'utilisation de procédures alternatives dans les cas d'anti-dumping. Ainsi, dans la pratique, l'appartenance à l'OMC devrait indubitablement apporter aux pays industrialisés le type d'assurances dont ils auraient besoin pour pouvoir cesser d'utiliser l'expression d'économies « non marchandes » dans le cadre des pratiques nationales en matière d'anti-dumping et permettre à tous les membres de l'OMC d'être traités de la même manière sur les principaux marchés. Malheureusement, ceci ne s'est pas encore produit. En 1999, l'UE assimilait encore la République kirghize comme la Mongolie à des économies « non marchandes », même si ces deux pays sont membres de l'OMC et même si l'État y joue dans l'économie un rôle probablement moins important que dans de nombreux pays en développement, membres de l'OMC.

#### *APPARTENANCE ET ACCESSION À L'OMC*

L'appartenance à l'OMC est importante à un certain nombre de titres : premièrement, elle favorise la mise en place du cadre juridique et des institutions de marché réputés pour encourager le commerce international, qui n'existaient pas du temps de l'économie centralisée ; deuxièmement, elle offre de meilleures garanties d'accès aux marchés grâce au statut CNPF inconditionnel - dont certains pays en transition ne bénéficient pas sur tous les marchés ; enfin, elle permet d'éviter les mesures arbitraires qui limitent l'accès aux marchés des non-membres (voir ci-dessus) ; troisièmement, l'OMC s'est dotée d'un mécanisme contraignant de règlement des différends qui, jusqu'à présent du moins, a fait la preuve de sa capacité à régler les conflits commerciaux.

Le processus d'accession à l'OMC est complexe, long et difficile pour la plupart des pays. Il a fallu plus de cinq ans aux six derniers membres pour entrer dans l'Organisation. La procédure comprend deux volets principaux : a) une phase d'information, qui vise à déterminer si le pays requérant dispose ou non de lois et de règlements conformes aux obligations qu'il s'apprête à assumer en vertu des accords de l'OMC ; b) une phase de négociation, au cours de laquelle les pays sont invités à prendre des engagements juridiquement contraignants s'agissant de leur tarif douanier pour tous les produits, un ensemble séparé d'engagements en matière d'agriculture (dont un ensemble plus complexe d'engagements concernant, par exemple, le soutien intérieur global) et de services. Officiellement, les discussions sont menées par un « groupe de travail » institué par l'OMC - mais au moment de la phase des négociations, elles comportent un grand nombre de négociations bilatérales avec des partenaires commerciaux importants. À l'issue du processus, ce groupe de travail publie un

projet de rapport qui sera soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil de l'OMC.

La plupart des PECO sont déjà membres de l'OMC. Certains comme la Hongrie, la Pologne et la Roumanie sont parties contractantes du GATT depuis les années 1970 et 1980, ces deux derniers pays au titre de protocoles spéciaux et en dépit de doutes sérieux sur la valeur des engagements pris, en matière par exemple de droits de douane, par une économie dirigée. De même, la Tchécoslovaquie (comme Cuba), partie contractante du GATT dès sa signature, a prétendu continuer de respecter l'Accord tout au long de la période d'économie dirigée, la République tchèque et la Slovaquie ayant par la suite rejoint l'OMC. Enfin, la Slovénie et la Bulgarie, qui avaient demandé à adhérer au GATT, ont finalement adhéré à l'OMC en 1995 et 1996 respectivement. Plus récemment, en 2000, l'Albanie et la Croatie ont également intégré l'Organisation mondiale du commerce ; enfin, la Bosnie-Herzégovine, la République fédérale de Yougoslavie et l'ex-République yougoslave de Macédoine sont candidates à l'accession.

Le tableau n°4 montre le statut actuel des accessions à l'OMC des pays en transition et autres pays requérants. Ce tableau résume la situation dans les PECO et en ex-URSS :

- l'Albanie, la Croatie, l'Estonie, la Géorgie, la République kirghize, la Lettonie, la Lituanie et la Moldavie sont membres depuis 1999 ;
- l'Arménie, le Bélarus, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine ont présenté il y a longtemps déjà une demande d'accession mais, à l'exception de l'Arménie, n'ont fait que relativement peu de progrès dans leurs négociations et entreront difficilement avant la fin 2002 ;
- l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la République fédérale de Yougoslavie, l'ex-République yougoslave de Macédoine et l'Ouzbékistan ne bénéficient de groupes de travail que depuis relativement peu de temps et le processus de leur accession n'en est qu'à ses tous débuts ;
- le Tadjikistan et le Turkménistan n'ont pas encore demandé à accéder à l'Organisation.

D'une manière générale, plus les pays ont introduit rapidement des réformes axées sur le marché et des politiques commerciales libérales, plus ils sont proches d'une adhésion à l'OMC. Les pays d'Asie centrale qui tardent à mettre en œuvre des réformes axées sur le marché sont également en retard sur le plan de leur accession à l'OMC. Par ailleurs, les petits pays ont le plus souvent connu des négociations d'accession plus faciles que les autres, notamment parce que, plus le pays est petit, moins il est susceptible d'avoir les moyens d'un régime protectionniste, de même qu'il pose généralement moins de problèmes d'accès aux marchés aux principaux membres de l'OMC.

**Tableau n°4**  
**Calendrier des accessions à l'OMC**

Pays	Création d'un groupe de travail	Aide- mémoire	Offres droits de douane	Offres Services	Projet de rapport du groupe de travail
<b>Ex-URSS</b>					
Arménie	12/93	04/95	01/99	10/98, 01/99	08/99
Azerbaïdjan	07/97	04/99	-	-	-
Biélorus	10/93	01/96	03/98	05/99	-
Fédération de Russie	06/93	03/94	02/98	10/99	-
Kazakhstan	02/96	09/96	06/97	09/97	-
Ouzbékistan	12/94	09/98	-	-	-
Ukraine	12/93	07/94	05/96	06/98	-
<b>Autres pays en transition</b>					
Bosnie-Herzégovine	04/00	-	-	-	-
Cambodge	12/94	06/99	-	-	-
Chine	03/87	02/87, 09/93	04/94	09/94, 11/97	12/94, 05/97
Ex-République yougoslave de Macédoine	12/94	04/99	04/01	04/01	-
République fédérale de Yougoslavie	01/01	-	-	-	-
Laos	02/98	-	-	-	-
Vietnam	01/95	09/96	-	-	-
<b>Autres pays</b>					
Algérie	06/87	07/96	-	-	-
Andorre	10/97	03/99	09/99	-	-
Arabie Saoudite	07/93	07/94	09/97, 06/99	09/97, 06/99	-
Bhoutan	10/99	-	-	-	-
Cap-Vert	07/00	-	-	-	-
Liban	01/99	-	-	-	-
Népal	06/89	02/90, 09/98	-	-	-
Samoa	07/98	-	-	-	-
Seychelles	07/95	08/96	06/97	05/97	-
Soudan	10/94	01/99	-	-	-
Taïpei chinois	09/92	10/92	02/96	09/94, 08/99	08/98
Tonga	11/95	05/98	-	-	-
Vanuatu	07/95	11/95	06/97, 05/98	09/97, 11/99	11/99
Yémen	07/00	-	-	-	-

Source : OMC

Cependant, tous les pays ont connu retards et problèmes à chacune des phases du processus. Certaines de ces difficultés sont liées aux complexités inhérentes à l'adoption d'une législation et de règlements de mise en conformité des textes législatifs nationaux aux prescriptions de l'OMC. D'autres vont bien au-delà de la simple évidence et concernent par exemple la loi sur les douanes, le tarif douanier et les règlements connexes sur les importations et les exportations. Il s'agit notamment de points tels que les lois sur les sociétés par actions, la Banque centrale et les établissements de crédits, la délivrance de licences pour l'exercice des différentes activités économiques, les impôts intérieurs, les règlements



en matière d'alimentation et de boissons alcoolisées, la médecine vétérinaire et les animaux nuisibles soumis à quarantaine, les brevets et la protection des droits d'auteur, la protection du consommateur... L'élaboration et la promulgation de tous ces textes législatifs et règlements nécessitent temps et travail de la part des institutions des pays requérants. Mais le processus d'accession à l'OMC constitue une occasion de revoir et d'analyser la cohérence d'un grand nombre de ces dossiers, ce qui n'aurait peut-être pas été fait autrement.

L'accession à l'OMC des économies en transition pose un certain nombre de problèmes particulièrement épineux qui ont également été sources de retards. Il s'agit notamment du degré de privatisation de l'économie et de la mesure dans laquelle les organismes publics chargés de réguler l'activité économique le font sur la base de règles et de critères transparents, et non à l'occasion de décisions administratives discrétionnaires. Ces deux préoccupations sont liées au rôle prédominant que l'État a joué - et joue encore dans certains cas, comme par exemple au Bélarus - dans l'économie de ces pays. Si aucun des accords de l'OMC n'exige explicitement des États membres qu'ils aient une économie de marché<sup>9</sup>, cette obligation est imposée *de facto* par les États membres de par le pouvoir qu'ils détiennent pour décider de laisser ou non entrer les pays requérants. Parfois, ainsi dans le cas de la Russie, un certain nombre de questions se sont posées quant à la compétence et à la capacité des organismes nationaux s'agissant de mettre en œuvre les politiques au sujet desquelles des engagements ont été pris. La crainte fondamentale tient à la gestion des affaires publiques : les organismes publics ont-ils l'autorité et la capacité de donner suite aux engagements pris dans la perspective de l'accession à l'OMC au sujet des lois et règlements régissant la conduite du commerce international ? Une autre préoccupation concerne le rôle et la compétence des collectivités locales et la question de savoir si elles ont ou non le droit et la possibilité d'invalider les engagements pris par les autorités nationales à l'occasion des négociations d'adhésion.

La phase de négociations peut être (et a souvent été) la plus longue de tout le processus d'accession. Les retards constatés peuvent être dus au comportement et aux politiques des pays requérants, tout comme ils peuvent être attribuables aux exigences formulées par des États membres de l'OMC.

*Stratégie et tactique du gouvernement requérant.* Dans le respect des règles et des disciplines de l'OMC, chaque pays dispose d'une marge de manœuvre considérable quant au degré de libéralité qu'il entend conférer à son régime commercial. Les principales décisions que les États doivent prendre en la matière concernent le niveau auquel ils consolident leurs droits de douane, le soutien apporté à l'agriculture et l'étendue de leurs engagements en matière de libéralisation du commerce des



services. De manière générale, plus un pays a un régime tarifaire libéral, c'est-à-dire moins les droits de douane sont élevés, moins il soutient l'agriculture et plus il est disposé à prendre d'engagements au chapitre des services, plus les négociations relatives à son accession à l'OMC sont aisées. Parmi les pays de l'ex-URSS, nombre de ceux qui sont déjà membres de l'OMC (Estonie, Géorgie, République kirghize, Lettonie) ont des régimes commerciaux essentiellement libéraux et ont fait des progrès importants sur le front des réformes de marché. Ils ont profité de leur accession à l'OMC pour consolider juridiquement leur structure tarifaire à des niveaux raisonnablement modestes, proches de leurs taux appliqués actuels et pour prendre un nombre substantiel d'engagements en matière d'ouverture de leurs secteurs des services. Quant à l'Arménie, elle avait aussi considérablement avancé dans son processus d'adhésion, mais les négociations ont été récemment interrompues.

Quatre pays, le Bélarus, le Kazakhstan, la Russie, l'Ukraine, qui en sont également au stade des négociations, ont opté pour une stratégie quelque peu différente, en partie parce qu'ils estiment nécessaire de bénéficier de niveaux élevés de protection pendant une période de transition au cours de laquelle ils pourront entreprendre la restructuration des entreprises d'État et des secteurs de services peu rentables<sup>10</sup>. En conséquence, ils ont présenté des offres initiales qui proposent de consolider les droits de douane à des taux beaucoup plus élevés que ceux actuellement appliqués, laissent un certain nombre de secteurs non-consolidés et/ou ne comportent que peu d'engagements au chapitre de l'ouverture des services. Cette stratégie est également motivée par des considérations tactiques. Étant donné qu'au moment de l'accession, les requérants ne peuvent en général pas négocier d'améliorations sur leur propre accès aux marchés, ils peuvent souhaiter maintenir des niveaux de protection importants, susceptibles de servir de monnaie d'échange pour obtenir un meilleur accès lors de futurs cycles de négociation. Leur stratégie semble ne faire intervenir qu'une libéralisation aussi faible que possible pour garantir leur accession.

Le Bélarus et, de plus en plus, le Kazakhstan, ont essayé de calquer leurs négociations sur celles de la Russie, étant donné les liens commerciaux étroits et l'union douanière qui les unissent à ce pays. Le Kazakhstan avait présenté en juin 1997 une offre tarifaire sur les marchandises, mais celle-ci n'a pas été considérée comme base de négociation acceptable par les membres du groupe de travail et peu de progrès ont été accomplis depuis. En février et mars 1998 respectivement, la Russie et le Bélarus ont tous deux soumis des offres tarifaires contenant un grand nombre de consolidations à des taux plafonds, ainsi que des éléments non consolidés, propositions qui ont débouché sur un certain nombre de négociations préliminaires assez difficiles. La Russie a



finalement fait une offre sur les services vers le milieu de l'année 2000. Nombreux sont ceux qui redoutent fortement, pour toute une série de raisons, politiques autant qu'économiques, que le processus d'accession à l'OMC de la Russie ne soit dans l'impasse. Les luttes entre le pouvoir exécutif et la Douma au sujet de la législation, l'influence grandissante de l'élite économique dans le secteur des services - dont les intérêts pourraient être menacés par une offre libérale en matière de services et l'incertitude qui continue de planer dans les relations entre le centre et les régions sont autant d'explications essentielles à cette situation (Buchalova, 1998), qui vont par ailleurs retarder l'accession des deux autres pays.

L'Ukraine a adopté une démarche analogue, quoique distincte, dans le cadre de ses négociations d'adhésion. À certains égards, les discussions la concernant sont plus avancées, puisqu'elle a déposé une offre initiale et révisée sur les services ; mais son offre tarifaire sur les marchandises est une offre préliminaire, qui remonte à 1996. Compte tenu du stade que la Russie, le Kazakhstan et l'Ukraine ont atteint dans leurs négociations, ces trois pays peuvent difficilement envisager une entrée à l'OMC d'ici la fin 2002. La situation sera encore plus difficile pour le Bélarus, les autres pays de l'ex-URSS et la Bosnie-Herzégovine dont les négociations ont démarré plus récemment.

*Attitudes et politiques des membres de l'OMC.* Les pays requérants ne sont pas les seuls responsables des retards que subissent les différents processus d'accession. Les membres de l'Organisation eux-mêmes y sont également pour quelque chose. À bien des égards, les exigences formulées à l'endroit des nouveaux candidats sont plus sévères encore que les règles imposées aux membres actuels, à niveau de développement comparable (Michalopoulos, 1998). Les pays requérants sont en effet tenus de consolider tous les droits de douane - même si bien des pays en développement, de niveau de développement économique et institutionnel similaire, conservent un tarif douanier en grande partie non consolidé en dehors de l'agriculture. Dans l'agriculture, de graves difficultés statistiques empêchent de donner un chiffre significatif concernant les engagements des pays de l'ex-URSS<sup>11</sup>.

Les pays requérants sont par ailleurs souvent tenus de respecter tous leurs engagements dès leur entrée, en ce qui concerne par exemple les ADPIC, l'évaluation en douane, les normes ou règlements sanitaires et phytosanitaires, et ce, sans période de transition - analogues à celles dont bénéficient les pays déjà membres aux niveaux de développement comparables ; et indépendamment de la question de savoir si des faiblesses institutionnelles les empêchent de respecter leurs engagements. Ces faiblesses concernent généralement certains aspects du fonctionnement d'une économie de marché, où il faut du temps pour mettre



en place la structure institutionnelle appropriée qui leur permettrait de s'acquitter correctement de leurs responsabilités au titre des accords de l'OMC. On trouve de multiples exemples à cet égard : l'élaboration d'une législation et d'institutions appropriées pour la protection des droits de propriété intellectuelle et autres droits d'auteur, la mise en place d'un environnement réglementaire adapté pour les normes ou les contrôles phytosanitaires, les aspects réglementaires de la fourniture de services financiers...

Le fait que les pays membres de l'OMC insistent pour que les requérants adoptent d'emblée une politique commerciale libérale est certes susceptible de servir à la fois les intérêts à long terme des pays candidats sur le plan de leur développement et les objectifs commerciaux des membres de l'OMC ; par contre, le fait qu'ils insistent pour que ces mêmes pays en transition respectent tous les engagements pris à l'égard de l'OMC dès leur entrée dans l'Organisation et sans période de transition dans des domaines tels que l'évaluation en douane, les ADPIC, les normes et les MSP alors qu'ils souffrent manifestement de faiblesses institutionnelles pose un sérieux problème. Les pays requérants, étant donné leur volonté d'adhérer, pourraient finir par accepter des obligations qu'ils auraient plus tard du mal à respecter compte tenu de la faiblesse de leurs capacités en matière institutionnelle - ce qui les mettrait à la merci de plaintes futures.

Parfois, comme dans le cas de certains pays baltes, les retards enregistrés sont dus, non pas à des problèmes liés à l'OMC, mais à la perspective d'une association des requérants avec l'UE. Ainsi, l'Estonie, actuellement dotée d'un régime commercial très libéral dans le domaine de l'agriculture a dû proposer des consolidations tarifaires beaucoup plus élevées pour les produits agricoles afin d'éviter que l'UE, conformément à l'article 24 du GATT, ne doive dédommager ses partenaires commerciaux au moment de l'entrée de l'Estonie dans l'UE du fait d'un renforcement de son niveau de protection. Les processus d'accession de l'Albanie, de la Croatie, de l'Estonie et de la Lettonie ont tous été retardés par les désaccords entre l'UE et les États-Unis au sujet des engagements à prendre dans le secteur des services audiovisuels.

Plus généralement, la principale cause du retard des négociations d'adhésion à l'OMC tient peut-être au fait que l'économie politique du commerce international est dominée par des intérêts commerciaux particuliers dans tous les pays. Si, à un niveau de politique générale, les membres de l'OMC peuvent reconnaître que l'accession de tel ou tel pays à l'OMC revêt une importance primordiale dans l'intérêt national - et, s'agissant de certains grands pays comme la Chine et la Russie, pour le fonctionnement même du système commercial international - cette accession ne peut avoir lieu tant que les intérêts



commerciaux particuliers dans tous les pays n'ont pas été satisfaits, ce qui prend du temps.

Même lorsqu'un pays est entré à l'OMC, il subsiste des problèmes. Lorsque la Géorgie, la Mongolie et la République kirghize ont accédé à l'OMC, les États-Unis ont exercé leur droit de non application en vertu de l'article 13 de l'OMC - en d'autres termes, ils n'ont pas offert à ces pays le bénéfice de la CNPF inconditionnelle - pas plus d'ailleurs que les autres droits OMC, ce qui revenait en fait à refuser leur accession. Les États-Unis ont par la suite obtenu l'approbation du Congrès permettant d'étendre à ces pays la clause de la nation la plus favorisée (« Relations commerciales normales »). Mais il s'agit, à l'évidence, d'une question importante que les États-Unis ont dû régler par un amendement législatif avant que les négociations d'adhésion à l'OMC de partenaires commerciaux importants tels que la Chine puissent aboutir. Il faudrait en faire de même pour les autres pays en instance, ainsi que pour la Russie et l'Ukraine.

L'analyse des politiques commerciales, des conditions d'accès aux marchés et des processus d'adhésion à l'UE et à l'OMC des PECO et des pays de l'ex-URSS permet de penser que, à quelques exceptions près, les économies en transition des PECO sont désormais bien intégrées au système du commerce multilatéral. Leurs régimes commerciaux, bien que différents, tendent presque tous vers l'intégration dans l'UE, à des horizons variables. Parmi les anciennes Républiques de l'ex-URSS, cela n'est vrai que pour les États baltes. Pour les autres, les plus intégrées au système multilatéral sont la Géorgie et la République kirghize et, à un moindre degré, la République de Moldavie, qui ont accédé à l'OMC avec des régimes commerciaux relativement libéraux. Tous ces pays doivent poursuivre leurs efforts en vue de renforcer leurs capacités institutionnelles dans des domaines tels que le développement du secteur financier, l'administration douanière et la facilitation des échanges, ce qui les aiderait à mieux tirer parti et assumer les responsabilités d'une participation effective à l'OMC et au système multilatéral plus généralement.

Les réformes de marché et des échanges semblent pour l'instant dans l'impasse pour certains des plus grands pays de l'ex-URSS (Russie et Ukraine), tandis que le Bélarus a même régressé. Si les régimes commerciaux de ces pays (à certaines exceptions près, comme le Bélarus) ne sont pas particulièrement restrictifs, la faiblesse des institutions fondamentales de soutien du marché nuit à leur intégration effective au système du



commerce mondial. Le problème ne tient pas au fait que l'État contrôle la fixation des prix ou les décisions en matière de production, mais plutôt au fait que les systèmes de soutien du marché ainsi que les mécanismes de gouvernance sont faibles et constituent, *de facto*, autant d'obstacles au commerce. Ces problèmes, conjugués à des demandes constantes de mesures de protection, ont retardé les progrès et l'accession à l'OMC. Tant qu'il en sera ainsi, ces pays continueront d'être désavantagés et victimes de discrimination sur les principaux marchés. L'Arménie et l'Azerbaïdjan constituent à cet égard des cas particuliers. Leur régime commercial n'est pas actuellement restrictif. Mais les efforts de réforme de l'Arménie ont été stoppés, et le pays semble vouloir calquer sa politique sur celle de la Russie, important partenaire commercial. Quant à l'Azerbaïdjan, il a engagé ses réformes plus tardivement, présenté sa demande d'adhésion à l'OMC après les autres et connu des problèmes spécifiques d'accès aux marchés aux États-Unis.

S'agissant des autres pays d'Asie centrale, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan, ainsi que le Belarus, il leur reste énormément de réformes et d'institutions de marché à mettre en place, ainsi que des mesures de libéralisation des échanges requises pour leur intégration effective au système international. Bien que l'Ouzbékistan ait accompli certains progrès à cet égard, y compris présenté une demande d'adhésion à l'OMC, son régime reste marqué par une philosophie interventionniste et d'importants contrôles administratifs et mesures d'autorisation.

Si c'est aux pays de l'ex-URSS qu'il reste l'essentiel des efforts de réforme et d'ajustement à faire, les membres de l'OMC et en particulier les États-Unis et l'UE ont également certains changements à apporter. Premièrement, il leur faudrait revoir leur politique concernant les « économies non marchandes » et les mesures anti-dumping et, dans le cas de l'UE, les sauvegardes pour que les pays où les décisions de marché prévalent - aussi imparfaits que soient lesdits marchés - ne soient pas soumis à des procédures encore plus opaques que celles normalement associées aux pratiques anti-dumping et incités à passer des ententes de fixation des prix de type cartel. Cette révision devrait intervenir immédiatement et quel que soit l'état des négociations d'adhésion à l'OMC. Deuxièmement, les pays qui, passé le test du processus d'adhésion à l'OMC, peuvent être considérés comme des économies « marchandes » et devraient cesser d'être assujettis aux procédures réservées aux économies « non libérales » dans le cadre des mesures anti-dumping et de sauvegarde. Troisièmement, les États-Unis ont un problème particulier concernant la nécessité pour eux d'abroger l'amendement Jackson-Vanik, afin de permettre une mise en œuvre digne de ce nom de leurs engagements à l'égard des pays accédant à l'OMC. Quatrièmement, il conviendrait d'envisager d'allonger les délais accordés - sans déroger



toutefois aux principes - pour l'exécution des engagements dans les domaines de l'OMC où les institutions des pays en transition sont encore faibles - ainsi, ADPIC, normes phytosanitaires et autres, et évaluation en douane. S'il faut peut-être renforcer l'assistance technique actuellement dispensée à ces pays en vue d'améliorer leurs capacités dans ce domaine, il convient de reconnaître que l'assistance technique ne suffit pas, à elle seule, à bâtir des institutions, qui ont besoin de temps pour se développer et fonctionner correctement.

Enfin, alors que certains de ces pays ne pourront pas accéder à l'OMC avant le lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales, il faudra prendre des dispositions en vue de permettre leur participation en qualité d'observateurs. Il existe des précédents en ce sens qui remontent à l'Uruguay Round, cycle de négociations commerciales multilatérales du GATT. À cet égard, il faudra probablement que ces pays s'engagent à suspendre leurs mesures commerciales, au même titre que les autres participants au cycle. S'il ne leur est pas possible de participer au processus de concessions mutuelles des négociations en tant que telles, on pourrait envisager que plusieurs de ces pays, proches de l'accession, puissent suivre les pourparlers et adaptent au besoin leurs propres politiques, de manière à pouvoir intégrer l'Organisation à l'issue du cycle. On pourrait imaginer que ces pays adhèrent durant le cycle, mais une telle accession serait difficile, en particulier en raison du fait qu'une fois le cycle engagé, l'attention se porte sur les négociations multilatérales. D'une manière ou d'une autre toutefois, ces pays doivent faire le nécessaire pour accéder au moins d'ici la fin du prochain cycle et pouvoir ainsi participer plus effectivement au système du commerce multilatéral.

### NOTES

1. Plusieurs pays dont les États baltes, la République de Moldavie et l'Ukraine ayant accédé à l'indépendance après la dissolution de l'Union soviétique, font partie, sur le plan géographique, de l'Europe Centrale et Orientale. À des fins analytiques toutefois, ils seront envisagés ici en tant qu'ex-Républiques soviétiques, alors que tous les autres pays de la région sont intégrés à la catégorie des PECO.
2. Les exemples à cet égard ne manquent pas. Mon préféré est celui du secteur bulgare de l'industrie électronique et informatique qui, en 1987, employait plus de 100 000 personnes, avait exporté quelque 2 Md\$ vers le Comecon et avait presque entièrement disparu en 1991 (Banque mondiale, 1991). L'industrie du logiciel, par contre, a redémarré et était florissante dix années plus tard.
3. Le Comecon a été officiellement dissous en juin 1991.
4. Voir dans Michalopoulos et Tarr, (1994) une description détaillée des politiques commerciales de ces pays jusqu'en 1994, à partir de sept études de cas nationales.
5. Les statistiques commerciales du Tadjikistan et du Turkménistan sont bien trop peu fiables pour que l'on puisse se prononcer sur l'évolution de la structure de leurs échanges commerciaux.



6. La Hongrie a estimé que son appartenance au Groupe de Cairns était incompatible avec la modification imminente de sa politique agricole à l'occasion de ses négociations d'adhésion à l'UE.
7. Début 1999, le Tadjikistan a également accepté de se joindre à cet accord.
8. L'Azerbaïdjan a eu des difficultés à obtenir le bénéfice de la CNPF aux États-Unis pour des raisons liées à son conflit avec l'Arménie.
9. L'article 17 du GATT exige la notification des entreprises se livrant à des pratiques de commerce d'État. Toutefois, l'article 17 n'a jamais eu pour but de régler les problèmes qui se posent lorsqu'une grande partie du commerce extérieur est contrôlée par l'État. En fait, le GATT avait accueilli plusieurs pays en vertu de protocoles spéciaux, ainsi la Roumanie et la Tchécoslovaquie qui, à l'époque, avaient des économies dirigées.
10. Voir G. Gabunia « Reasonable Protectionism », Expert, 7 sept., 1998, #33.
11. L'accession suppose notamment que les pays s'engagent sur des mesures globales de soutien à l'agriculture par référence à une période « représentative », le plus souvent les trois années précédant la demande d'adhésion. Ces engagements reposent généralement sur des données entachées de sérieuses difficultés statistiques et économiques. Ainsi, les trois années précédant la demande d'adhésion coïncident souvent avec le début des années 1990, alors que ces pays étaient en pleine hyper-inflation et que leurs taux de change étaient instables et pouvaient difficilement être représentatifs de « l'équilibre ». Des problèmes analogues se posent si la fin des années 1980 sert de période « représentative ».

## BIBLIOGRAPHIE

- ASLUND A., (1999a). «Why Has Russia's Economic Transformation Been so Arduous », Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington DC, April.
- ASLUND A., (1999b). «Problems with Economic Transformation in Ukraine », paper presented at the 5th Dubrovnik Conference on Transition Economies, June.
- BRENTON P. and D. GROS., (1997). «Trade Reorientation and Recovery in Transition Economies » *Oxford Review of Economic Policy* 13, N° 2.
- BUCHALOVA M., (1998). «The Role of Internal Factors in Delaying Russia's Accession to the WTO ». *Occasional Paper #48*, Carleton University, Ottawa.
- DRABEK Z. and J. C. BREDÁ, (1998). « Exchange Rate Regimes and the Stability of Trade Policy in Transition Economies » *Journal of Comparative Economics* 26, 642-668.
- DREBENTSOV V. and C. MICHALOPOULOS, (1998). «State Trading in Russia » in T. Cottier and P. C. Mavroidis, *State Trading in the Twenty-First Century*. The University of Michigan Press.
- GABUNIA G., (1998). « Reasonable Protectionism » Expert #33 September.
- IMF, 2000. *Direction of Trade Statistics*, Annual 1999, Quarterly, June 2000, Washington DC.
- KAMINKSI B., (1999). « Evolving Patterns of Protectionism in Transition Economies The EU Factor » World Bank, (processed).
- KAMINSKI, B., Z. KUN WANG and L. A. WINTERS, (1996). *Foreign Trade in the Transition*. Studies of Economies in Transformation #20, World Bank, Washington DC.
- MICHAELY, M., (1998). « Ukraine: Foreign Trade and Commercial Policies » (processed) World Bank, Kiev.
- MICHALOPOULOS C., (1998). « WTO Accession for Countries in Transition » *Post-Soviet Prospects*, 6, N° 3.
- MICHALOPOULOS C., (2000). «The Integration of China into the World Trading System: Implications of WTO Accession » paper presented at the International Forum for China's Reform, CIRD, Haiku, Hainan China, March 25-27, 2000.

- MICHALOPOULOS C. and D. G. TARR, (1994). « Summary and Overview of Developments Since Independence » in C. Michalopoulos and D. G. Tarr *Trade in the New Independent States*. Studies of Economies in Transformation #13. World Bank, Washington DC.
- MICHALOPOULOS C. and D. G. TARR, (1997). « The Economics of Customs Unions in the Commonwealth of Independent States » *Post-Soviet Geography and Economics*, 38, N° 3, March.
- MICHALOPOULOS C. and L. A. WINTERS, (1997). « Summary and Overview » in P. D. Ehrenhaft *et al. Policies on Imports from Economies in Transition*. Studies of Economies in Transformation, #22, World Bank, Washington DC.
- MIRANDA J., R. TORRES and M. RUIZ, (1998). «The International Use of Anti-Dumping » *Journal of World Trade* 32, N° 5. October.
- OECD, (1999). « Round Table on the Interface Between the Central and Sub-National Levels of Government in Russia's Trade Policy », Novgorod Velikiy, March.
- PALMETER, D. N. (1998). « The WTO Antidumping Agreement and the Economies in Transition » in T. Cottier and P.C. Mavroidis Eds. *State Trading in the Twenty-First Century*. The University of Michigan Press.
- TARR, D. G. (1998). « Design of Tariff Policy for Russia » in H.G. Broadman *Russian Trade Policy Reform for WTO Accession*. World Bank Discussion Paper #401, World Bank Washington DC.
- WORLD BANK, (1991). *Bulgaria : Crisis and Transition to a Market Economy*. World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK, (2000). *The Road to Stability and Prosperity In South Eastern Europe*, World Bank, Washington DC.
- WTO, (1999a). « Accession of the Kyrgyz Republic to the Customs Union between the Russian Federation, Belarus and Kazakhstan » Notification, April, WT/REG71/N/1.
- WTO, (1999b). « Technical Note on the Accession Process », March, WT/ACC/7.