



Conseil économique et social

Distr. générale
13 avril 2011
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité du commerce

Quatrième session

Genève, 14 et 15 juin 2011

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Évaluations des besoins dans le domaine du commerce

Récapitulatif des principales conclusions: évaluation des besoins du Bélarus dans le domaine du commerce

Note du secrétariat

À l'issue des échanges de vues qui ont eu lieu entre les États membres de la CEE concernant l'orientation future du Comité du commerce, le Comité exécutif a recommandé à sa trente-quatrième réunion, tenue en février 2010, que le Comité procède avant 2013 à trois évaluations des besoins dans le domaine du commerce dans des pays en transition (ECE/EX/5).

Ces évaluations porteront principalement sur les obstacles procéduraux et réglementaires au commerce des marchandises dans le but d'éclairer les débats d'orientation dans le cadre du Comité et d'adresser des recommandations: à différents pays membres de la CEE et/ou groupements régionaux, concernant les moyens d'améliorer les institutions et les procédures à l'appui des opérations commerciales internationales; aux donateurs, en leur indiquant où il est nécessaire d'apporter une assistance; et aux organes subsidiaires de la CEE, au sujet des domaines qui se prêtent à des travaux complémentaires.

Le présent document contient un résumé des conclusions de la première évaluation des besoins effectuée au Bélarus en 2010. L'examen détaillé de ces conclusions et des recommandations de la CEE fait l'objet d'un document distinct qui sera communiqué lors de la réunion. Les résultats de l'évaluation des besoins constitueront une contribution importante au programme de coopération de la CEE visant à appuyer l'Union douanière entre le Bélarus, la Fédération de Russie et le Kazakhstan, comme le prévoit le Mémorandum d'accord entre le secrétariat de la Commission de l'Union douanière et la CEE signé le 7 avril 2011.

Introduction

1. Le Bélarus, pays à revenu moyen supérieur, est celui qui, au sein de la Communauté des États indépendants (CEI), connaît la plus forte croissance économique. Il a été le premier État de la CEI à renouer avec une croissance positive après la désintégration de l'Union soviétique et, depuis 2003, le produit intérieur brut (PIB) croît en moyenne de 9 % par an. La proportion des pauvres a été ramenée à 6,1 % en 2008, cette évolution s'accompagnant d'une réduction des inégalités de revenus. Le pays se distingue aussi traditionnellement par des indicateurs élevés de développement humain¹.

2. Le Bélarus a réalisé d'importants progrès dans la transition vers l'économie de marché. Les mesures de réforme ont porté sur la libération des prix, la rationalisation de la fiscalité et l'amélioration de l'environnement commercial. Ces mesures sont allées de pair avec des efforts de libéralisation des échanges, dont témoigne notamment la volonté du Bélarus d'adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À ce jour, le Bélarus a conclu des négociations bilatérales d'accès au marché avec 10 pays, dont l'Inde, la Turquie, le Panama, la Chine et la République dominicaine. Plus récemment, le Bélarus a constitué une union douanière avec le Kazakhstan et la Fédération de Russie, prévoyant la création d'un régime commercial unique à l'égard des pays tiers et l'harmonisation des politiques commerciales de ses membres.

3. Cela étant, le Bélarus a encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir afficher une croissance soutenue de ses revenus. Il est tributaire de l'exportation de produits pétroliers raffinés et de quelques articles manufacturés. En outre, le secteur privé reste peu développé puisqu'il comptait pour 25 % environ du PIB en 2005, chiffre le plus bas parmi les pays en transition.

4. Le rôle du Gouvernement reste essentiel pour assurer et maintenir le niveau de vie global grâce aux salaires du secteur public, aux subventions et aux transferts de revenus. Par conséquent, le niveau d'endettement est élevé, avec un ratio dette extérieure brute/PIB de l'ordre de 29,8 % en 2010, en hausse par rapport à 2008 (11,5 %). L'endettement extérieur est aggravé par un déficit persistant et croissant des échanges commerciaux, qui se concentrent sur un nombre limité de pays, en particulier la Fédération de Russie: ce pays compte pour 59 % environ dans les importations du Bélarus et pour 31 % dans ses exportations.

5. Dans ce contexte, l'économie du Bélarus demeure hautement vulnérable à l'égard des variations des dépenses publiques, des fluctuations des prix du pétrole et des chocs externes provenant de ses principaux partenaires commerciaux. Manifestement, de nouvelles mesures de réforme sont nécessaires pour diversifier l'économie. Il est tout aussi important de compléter ces mesures par des actions ciblées pour venir à bout des obstacles réglementaires et procéduraux au commerce, faute de quoi les efforts de développement économique du Bélarus risquent d'être compromis par des coûts de transaction élevés, qui nuisent à la compétitivité des entreprises sur les marchés locaux, régionaux et internationaux.

6. Fondée sur une méthode d'évaluation globale, l'étude de la CEE relative aux besoins constatés dans le domaine du commerce a pour objet de contribuer à réduire les obstacles réglementaires et procéduraux au commerce. Le présent document contient un résumé des conclusions de cette étude, qui devrait étayer les délibérations du Comité du commerce. Il

¹ Les données sur les indicateurs économiques du Bélarus proviennent des bases de données de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale du commerce et du Fonds monétaire international.

donne un bref aperçu de la méthode utilisée par la CEE et des besoins de renforcement des capacités du Bélarus dans les domaines de la facilitation du commerce, des politiques de normalisation et des règlements techniques.

I. Méthode d'évaluation des besoins de la CEE

7. La méthode d'évaluation de la CEE repose sur une série de questionnaires sur les besoins recensés qui s'appuient sur les méthodes existantes d'évaluation de la facilitation du commerce et sur l'expérience que le secrétariat a lui-même acquise dans ce domaine et dans celui de la coopération en matière de réglementation².

8. Cette méthode vise à déterminer:

- Les difficultés auxquelles les négociants et les prestataires de services doivent faire face lorsqu'ils exportent et importent des marchandises, l'accent étant mis sur les secteurs particulièrement touchés;
- Les problèmes inhérents aux prescriptions appliquées aux opérations commerciales internationales sur les plans de la réglementation, de la documentation et des procédures;
- L'impact tant quantitatif (temps/argent) que qualitatif des obstacles qui se présentent tout au long de la chaîne des opérations de transport et de commerce;
- Les services logistiques disponibles et leur structure (transports, transitaires, courtiers, etc.) dans le pays concerné, et les obstacles éventuels à la modernisation ou au développement de ces services;
- Les insuffisances constatées en termes d'efficacité opérationnelle de ces services et des activités connexes, et, partant, les mesures correctives à envisager à court et à long terme;
- L'existence, le cas échéant, d'objectifs contradictoires concernant les échanges commerciaux et la facilitation du commerce;
- La disponibilité, à un coût raisonnable, de services internationalement reconnus en matière d'essai d'inspection et de certification;
- Les faiblesses de l'infrastructure nationale liée à la qualité (laboratoires d'essai accrédités au niveau international, évaluation de la conformité, organismes de certification et d'homologation, et instituts de métrologie) et des compétences connexes, d'où des coûts supplémentaires et des retards dans les activités d'exportation;
- L'existence éventuelle de mécanismes institutionnels de consultation appropriés pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques réglementaires garantissant que les préoccupations du secteur des entreprises sont prises en considération;

² Les méthodes d'évaluation de la CEE se sont fondées sur les sources ci-après: Banque mondiale (2010) "Trade and Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation"; Organisation mondiale du commerce (OMC) (2009) "Negotiations on Trade Facilitation: Self Assessment Guide"; Programme des Nations Unies pour le développement (2008) "Trade and Human Development: How to Conduct Trade Needs Assessment in Transition Economies"; Centre du commerce international (CCI) (2004) "Road Map for Quality"; CCI (2010) "Non-Tariff Measures Survey Questionnaires, mimeograph"; et Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) (2009) "Classification of Non-tariff Measures".

- Les lacunes en ce qui concerne la participation du pays aux activités des organes internationaux compétents en matière de normalisation.

9. Les questionnaires ont été adressés à quelque 132 parties prenantes représentant les exportateurs, les importateurs et les responsables gouvernementaux concernés, ainsi que les transporteurs et les prestataires de services logistiques. Des entretiens individuels avec ces parties prenantes ont ensuite été menés par des consultants internationaux et locaux de la CEE durant l'été et l'automne de 2010. Les consultants se sont fondés sur les conclusions d'une étude théorique consacrée au cadre institutionnel et réglementaire d'appui au commerce, de normalisation et de prescriptions techniques au Bélarus. La CEE a également organisé une mission de suivi au Bélarus au début de 2011 pour solliciter des observations en retour sur les questions pertinentes qui se dégageaient des travaux réalisés sur le terrain en 2010.

10. La conception et la réalisation de l'évaluation des besoins ont fait l'objet d'une étroite concertation avec le Gouvernement du Bélarus. Pour appuyer cette collaboration, le Gouvernement a créé un Comité consultatif national réunissant des représentants de tous les ministères et établissements publics concernés, sous la houlette du Vice-Ministre de l'économie du Bélarus.

II. Principales conclusions

A. Politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation

11. Le Bélarus s'est engagé activement dans la réforme de l'ensemble du système réglementaire lié aux politiques de normalisation et aux règlements techniques. Des mesures spécifiques ont porté sur l'harmonisation des politiques de normalisation avec les normes et les règlements techniques internationalement reconnus, l'accent étant mis en particulier sur ceux de l'Union européenne (UE), en sus de la modernisation de l'infrastructure et des procédures d'évaluation de la conformité. Parmi les principaux résultats obtenus à ce jour, il convient de mentionner: la mise en place d'un organisme d'accréditation; l'harmonisation plus poussée des règlements et des normes techniques; et le retrait de 40 % environ des articles figurant sur la liste bélarussienne de certification obligatoire des produits.

12. L'évaluation a permis de déterminer que des efforts ciblés de renforcement des capacités s'avéraient nécessaires dans quatre domaines principaux:

- a) Élaboration et application des normes
 - Renforcer les capacités de coopération du Bélarus en matière de réglementation. Il faudrait en priorité aider le Bélarus à trouver un juste milieu entre les exigences liées à l'harmonisation de ses plans de réglementation technique avec ceux de la Communauté économique eurasiennne (CEEAE) et de l'Union douanière avec la Fédération de Russie et le Kazakhstan, d'une part, et, de l'autre, l'harmonisation à prévoir avec la législation correspondante de l'UE;
 - Aider le Bélarus à adapter la législation de l'UE (par exemple, les directives «Nouvelle approche») à ses propres besoins.
- b) Élaboration et mise en œuvre des règlements techniques
 - Renforcer une approche plus participative de la planification et de l'élaboration des règlements techniques;

- Donner la priorité à la modernisation des règlements techniques de type horizontal relatifs à la sécurité globale des produits, en général, et à la sécurité des produits alimentaires, en particulier.
- c) Métrologie, évaluation de la conformité et accréditation
- Renforcer le Centre national d'accréditation en le dotant des structures institutionnelles, des connaissances techniques et des compétences requises et en l'aidant à conclure des accords de reconnaissance multilatérale avec l'International Accreditation Forum (IAF), la Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essai (ILAC) et la Coopération européenne pour l'accréditation (EA);
 - Développer l'infrastructure métrologique du Bélarus, notamment les laboratoires d'essai; renforcer les capacités institutionnelles de l'Institut national de métrologie et aider le Bélarus à adhérer à la Convention du Mètre;
 - Renforcer les capacités du Bélarus en matière d'évaluation de la conformité en prévoyant les compétences, les qualifications et les connaissances techniques nécessaires à l'application de normes et de méthodes de certification de pointe. Il faudrait également, en priorité, faire en sorte que les autorités bélarussiennes soient à même d'employer des outils d'évaluation et de gestion des risques de façon à pouvoir adapter les procédures d'évaluation de la conformité en fonction du niveau de risque d'un produit.
- d) Surveillance des marchés
- Renforcer les systèmes d'échange d'informations sur les produits dangereux avec les pays partenaires et appuyer la participation du Bélarus aux systèmes interrégionaux de mise en garde contre les marchandises dangereuses ou à risque tels que le système d'alerte rapide pour les produits dangereux (RAPEX) de l'UE.

B. Facilitation du commerce

13. Le Bélarus a mis en œuvre de vastes mesures de réforme afin d'améliorer son environnement commercial. Ces mesures ont eu pour effet d'améliorer le classement général du Bélarus selon l'indice de «facilité des transactions commerciales» établi par la Banque mondiale, puisqu'il est passé de la 115^e place (sur 178 pays) en 2008 à la 68^e place (sur 183) en 2011. Les mesures les plus complètes ont été prises dans le domaine de la création d'entreprises, avec la mise en place d'un guichet unique pour l'enregistrement de la propriété et un large programme de simplification administrative qui a fixé des délais stricts pour l'enregistrement et mis en place un système de fichiers informatisés. Les procédures de facilitation du commerce en sont encore au premier stade, les mesures les moins avancées selon l'indice de «facilité des transactions commerciales» de la Banque mondiale paraissant être celles qui sont liées au «commerce transfrontalier».

14. L'évaluation a permis de déterminer que des actions ciblées de renforcement des capacités s'avéraient nécessaires dans neuf domaines principaux:

- a) Réduire, simplifier et harmoniser la documentation exigée dans le secteur de l'import-export;
- b) Simplifier les formalités douanières aux principaux postes frontière;

- c) Améliorer l'interface entre les systèmes d'information et les procédures des différents organismes gouvernementaux chargés d'apporter un appui aux activités d'import-export, l'objectif étant essentiellement d'harmoniser les structures des données et les prescriptions relatives aux informations, et d'automatiser l'échange et le traitement des données;
- d) Renforcer l'administration douanière biélorussienne en l'équipant d'outils utilisant les technologies modernes de l'information et des communications (TIC), dont l'échange de données informatisé (EDI);
- e) Mettre en place un dispositif d'information commerciale qui crée des passerelles entre les normes et règlements établis dans le cadre de l'Union douanière du Bélarus, de la Fédération de Russie et du Kazakhstan et ceux de l'UE, ainsi que les normes récemment publiées par l'Organisation mondiale des douanes (OMD). L'accent devrait être mis sur la transformation et l'adaptation des normes et règlements de l'Union douanière afin de les rapprocher des normes internationales;
- f) Employer des outils d'évaluation et de gestion des risques internationalement reconnus, ainsi que des systèmes de pointe pour l'échange électronique d'informations, lorsque cela est possible, afin de tenir compte des impératifs de sécurité et d'éviter l'inspection physique des marchandises;
- g) Améliorer le commerce de transit passant par les voisins immédiats, en particulier la Fédération de Russie, en simplifiant et en harmonisant les prescriptions relatives aux documents, en facilitant la transmission électronique des documents et en aménageant l'infrastructure matérielle aux postes frontière;
- h) Développer le réseau de transport ferroviaire afin d'améliorer la prévisibilité, la sécurité et la qualité de ses services;
- i) Développer le secteur de la logistique du Bélarus afin de positionner le pays en tant que plate-forme de transit régionale, l'objectif étant en priorité de remettre sur pied les installations d'entreposage existantes et de créer des centres logistiques.

C. Questions transversales

15. L'évaluation des besoins dans le domaine du commerce a également mis en évidence divers domaines transversaux susceptibles de faire l'objet d'améliorations, consistant notamment à:

- a) Promouvoir les approches participatives de la planification et de l'élaboration des politiques qui facilitent le dialogue entre les intervenants des secteurs public et privé;
- b) Favoriser le dialogue public-privé afin que les autorités responsables de la réglementation et les décideurs puissent obtenir des informations en retour sur l'incidence des politiques, des procédures et des règlements commerciaux et que les entreprises puissent mieux comprendre les objectifs qui sous-tendent les décisions du Gouvernement;
- c) Renforcer et développer davantage la coordination interorganisations tant au niveau de la planification que de la mise en œuvre;
- d) Créer des services d'assistance et/ou d'information pour diffuser des renseignements à jour sur les procédures d'import-export, les règlements techniques et les normes;
- e) Accroître la participation du secteur privé dans le secteur des transports et des services logistiques;

f) Développer une infrastructure globale des TIC afin de permettre une utilisation accrue des outils et instruments électroniques internationalement reconnus employés dans le commerce;

g) Faire mieux connaître aux entreprises biélorussiennes les meilleures pratiques relatives au développement du commerce des entreprises et les exigences de qualité applicables aux niveaux européen et international.
