



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/ECE/1311/Add.1
15 février 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE
(Cinquantième session, 3-11 avril 1995)
(Point 3 de l'ordre du jour provisoire)

MOYENS DE PROMOUVOIR L'EXPANSION DU COMMERCE DES PAYS EN TRANSITION

Rapport du secrétariat

ADDITIF 1

PARTIE II

Diagnostic des problèmes

Note : Dans la décision C (49) relative à la promotion de l'expansion du commerce des produits en provenance des pays en transition sur les marchés internationaux, qu'elle a adoptée à sa quarante-neuvième session, la Commission économique pour l'Europe, priait le Secrétaire exécutif, en consultation avec les Etats membres de la CEE, d'élaborer une étude contenant des recommandations sur les moyens de promouvoir l'expansion du commerce des pays en transition.

Le secrétariat a en conséquence réalisé l'étude ci-après, intitulée "Moyens de promouvoir l'expansion du commerce des pays en transition", qui comprend trois parties : Partie I "Résumé analytique et recommandations" (E/ECE/1311); Partie II "Diagnostic des problèmes" (E/ECE/1311/Add.1); Partie III "Mesures spécifiques et conclusions" (E/ECE/1311/Add.2).

TABLE DES MATIERES

Partie IIDiagnostic des problèmes

(E/ECE/1311/Add.1)

	<u>Paragraphes</u>
C. INTRODUCTION	1 - 7
D. IMPORTANCE ET STRUCTURE DU COMMERCE DES PAYS EN TRANSITION	8 - 17
E. PRINCIPAUX FACTEURS INFLUANT SUR LA COMPETITIVITE COMMERCIALE DES PAYS EN TRANSITION	
1. Compétitivité : le rôle de la stratégie et de l'appui industriels	18 - 43
2. Stabilisation macroéconomique et réformes structurelles	44 - 49
3. Obstacles internes au développement des exportations et à la compétitivité des entreprises	50 - 62
4. Accès aux marchés	
a) L'accès au marché dans le cadre du Cycle d'Uruguay	63 - 71
b) Accès aux marchés occidentaux	72 - 89
c) Accès aux marchés des pays de l'Est	90 - 93
5. Importance relative des obstacles externes et internes au commerce des pays en transition	94 - 107

MOYENS DE PROMOUVOIR L'EXPANSION DU COMMERCE DES PAYS EN TRANSITION

PARTIE II

C. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a trois objectifs : examiner les problèmes généraux que pose aux pays en transition le développement de leurs échanges commerciaux, définir les mesures spécifiques qui peuvent être mises en oeuvre pour améliorer les résultats commerciaux de ces pays, et présenter un programme de recommandations concret de portée régionale s'adressant aux pays en transition et aux pays occidentaux à économie de marché qui puisse contribuer à dynamiser l'expansion du commerce.

2. Il est rare que l'on conteste la nécessité où se trouvent les pays en transition de développer leurs échanges commerciaux. Le processus de transition vers une économie de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale a eu des incidences négatives sur la production, le PIB et, dans de nombreux pays, sur le commerce extérieur. Le commerce est d'une importance vitale pour le succès du passage à l'économie de marché. Un accroissement de leurs exportations procurera aux pays en transition les recettes nécessaires au financement des importations des biens d'équipement dont ils ont besoin pour restructurer leurs entreprises. En outre, le développement de leurs échanges commerciaux permettra aux pays en transition de s'intégrer dans aux marchés régionaux et au marché mondial. Il renforcera aussi la compétitivité de leurs entreprises nationales et assurera la croissance économique dans des pays qui souffrent encore d'une baisse de la demande intérieure. A court terme comme à moyen terme, à mesure que les obstacles à l'importation de biens et de services disparaîtront dans les pays en transition et que la concurrence s'intensifiera sur le marché intérieur, le besoin qu'ont ces pays d'accroître leurs exportations ira s'accroissant.

3. Si l'on s'accorde généralement à reconnaître que les pays en transition doivent accroître leurs échanges commerciaux et développer leurs exportations, l'unanimité est moins grande en ce qui concerne les causes des problèmes commerciaux que rencontrent les pays en question et les solutions à y apporter. S'agissant des causes des problèmes commerciaux, par exemple, les avis divergent quant au rôle relatif que jouent dans les déficits commerciaux les barrières commerciales extérieures (c'est-à-dire les obstacles tarifaires et non tarifaires que les pays à économie de marché occidentaux dressent contre les importations en provenance de l'Est) et les barrières internes (c'est-à-dire le manque de compétitivité des entreprises nationales et l'absence d'infrastructures et d'appui institutionnel appropriés). En outre, d'aucuns considèrent que les problèmes de financement des échanges commerciaux sont dus à une pénurie chronique de capitaux dans la région tandis que d'autres l'attribuent aux déficiences des structures institutionnelles de financement nationales. Pour ce qui est des mesures et stratégies à adopter en vue d'améliorer le climat commercial, les avis divergent aussi quant au rôle que doivent jouer les gouvernements dans le développement des échanges commerciaux, et au degré jusqu'auquel des arguments s'appuyant sur le dysfonctionnement du marché et le souci de préserver des industries naissantes peuvent justifier l'application de stratégies plus protectionnistes et interventionnistes. Par ailleurs, l'opportunité de stimuler les

investissements étrangers directs pour développer le commerce fait maintenant l'objet d'une vive controverse dans plusieurs pays en transition.

4. Les réponses à ces questions et à d'autres questions débattues dans le présent rapport présentent un grand intérêt pour l'élaboration de stratégies visant à développer les échanges commerciaux dans la région. Les pays en transition se doivent d'évaluer l'importance de ces facteurs pour rendre leurs politiques commerciales plus effectives et plus efficaces. Eu égard au caractère limité des ressources disponibles, d'une part, et à l'étendue de la gamme des mesures possibles, d'autre part, ces pays devront choisir entre les mesures qu'il faut introduire immédiatement et celles qui peuvent attendre l'application préalable de certaines des autres mesures. Les gouvernements occidentaux devront, eux aussi, évaluer l'importance des divers facteurs influant sur les échanges commerciaux, non seulement parce qu'ils profitent directement d'une amélioration des résultats commerciaux des pays en transition, mais également parce qu'ils veulent avoir l'assurance que leurs politiques d'assistance technique sont bien ciblées, c'est-à-dire axées sur les domaines où elles produiront le plus d'effet. Par exemple, est-ce que leur assistance technique (sous la forme de services consultatifs dans les domaines législatif et financier) ayant ouvert la voie à de nombreuses privatisations où intervenaient des sociétés occidentales doit toujours être jugée appropriée, dans les circonstances actuelles, alors que l'un des effets des investissements en question a été la hausse des droits de douane à l'importation décrétée par des gouvernements soucieux de protéger des sociétés acquises récemment et de décourager de nouveaux investissements ?

5. Sans aucun doute, la diversité des pays en transition de même que le fait qu'ils se trouvent à différents stades du processus de transition rend extrêmement ardue la présentation d'une série de recommandations applicable à tous ces pays. Dans le domaine commercial, par exemple, la plupart des Etats membres de la CEI en sont encore aux prémices de l'édification d'une nation et de la création d'un ensemble d'institutions tandis que les pays d'Europe centrale sont déjà dotés d'institutions bien établies même si celles-ci ne sont pas entièrement organisées en fonction d'une économie de marché. Manifestement, les Etats membres de la CEI auront des listes de priorités différentes de celles des pays d'Europe centrale. Néanmoins, le processus de transition est encore, en soi, un facteur commun suffisamment puissant et la recherche de la compétitivité en matière de commerce et d'exportations demeure un objectif suffisamment universel pour justifier les efforts accomplis en vue de traiter les pays en transition comme un groupe.

6. Cependant, le présent rapport, eu égard à l'ampleur du sujet et aux exigences du calendrier, ne peut pas couvrir l'ensemble des questions relatives au commerce. On s'est donc efforcé de privilégier, de manière sélective, les domaines où la CEE/ONU peut apporter une contribution particulière soit par ses propres activités soit de manière concertée avec d'autres institutions internationales ou en leur prêtant son concours, et de formuler des suggestions pour la mise en oeuvre de ces travaux (voir partie I, section B, Recommandations). Les gouvernements des pays membres de la CEE sont encouragés à examiner ces propositions et invités à présenter leurs propres suggestions en ce qui concerne les activités de suivi à entreprendre dans un domaine dont l'importance ne pourra que croître à mesure que se renforceront les processus d'intégration économique dans la région.

7. Le rapport est divisé en trois parties : la partie I, sections A et B, contient le résumé analytique du rapport et les recommandations; la partie II, sections C, D et E, renferme l'introduction du rapport et un diagnostic des principaux problèmes relatifs au commerce des pays en transition. La partie III, sections F et G, fait état des mesures spécifiques tendant à faciliter le commerce et des conclusions du rapport.

DIAGNOSTIC DES PROBLEMES

D. IMPORTANCE ET STRUCTURE DU COMMERCE DES PAYS EN TRANSITION

8. Pour les pays en transition d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique, le commerce extérieur a représenté un facteur important de croissance économique et le principal déterminant de leur balance extérieure. A l'exception de la Russie, tous les pays en transition sont des pays assez petits et dotés de ressources limitées dont la dépendance à l'égard des échanges commerciaux s'est intensifiée depuis qu'ils ont renoncé à une politique d'autarcie économique à la fin des années 50. Sous le régime socialiste, les pays d'Europe centrale et orientale se sont efforcés de réaliser une intégration "intragroupe", mais ces efforts ont échoué en raison des déficiences systémiques de la planification centralisée qui ont conduit à une mauvaise affectation et un gaspillage massif des ressources. L'importance du commerce extérieur a encore augmenté après que les pays de la région eurent décidé d'ouvrir leur économie aux marchés internationaux suite à l'amorce, à la fin des années 80 et au début des années 90, de réformes globales favorisant les mécanismes du marché.

9. Cependant, depuis le début du processus de transition, les performances commerciales d'ensemble des pays d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique ont été généralement décevantes, en ce sens que les niveaux globaux des échanges commerciaux ont baissé ou, au mieux, ont stagné. Dans la plupart de ces pays, en 1993, la valeur en dollars des exportations était inférieure à celle de 1988 et se situait même, parfois, bien en deçà. En général, les importations ont diminué dans une moindre mesure et, dans certains pays, elles ont même augmenté de façon très sensible, ce qui a engendré des problèmes de balance des paiements. Le développement asymétrique des exportations et des importations a entraîné une dégradation substantielle des balances commerciales des pays en transition entre 1988 et 1993 (voir le tableau 1), et ce n'est qu'en 1994 que des signes d'amélioration ont commencé à se manifester.

Tableau 1

Commerce extérieur des pays en transition,
1988-1993, en millions de dollars E.-U.

Groupe de pays	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Europe orientale */						
exportations	53 478	51 052	48 551	43 471	44 886	45 057
importations	48 031	46 735	45 697	45 636	52 066	56 837
balance commerciale	5 447	4 317	2 854	- 2 165	- 7 180	- 11 980
Fédération de Russie						
exportations	..	74 735	71 148	50 911	42 391	44 297
importations	..	77 932	81 751	44 473	36 990	26 807
balance commerciale	..	- 3 197	- 10 603	6 438	5 401	17 490

*/ Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, République tchèque et Slovaquie (Tchécoslovaquie jusqu'en 1992).

Note : Les courants commerciaux libellés en roubles de l'Europe orientale pour la période 1988-1991 ont été convertis en dollars à un taux de change croisé "cohérent" (voir : CEE/ONU, Bulletin économique pour l'Europe, vol. 43 (1991)).

Source : Base de données CEE/ONU et statistiques nationales.

10. Les résultats en matière de commerce extérieur enregistrés par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) au cours du premier semestre de 1994 ont été caractérisés par une expansion des courants commerciaux et une amélioration des balances commerciales. Cette expansion marque le premier renversement de la tendance à la contraction des exportations observée dans la région depuis 1989 et représente une progression sensible par rapport au premier semestre de 1993 au cours duquel les exportations avaient chuté de plus de 4 %. Durant la même période, la valeur globale des importations dans la région a diminué de près de 5 %, ce qui marque là aussi une inversion de l'expansion observée en 1992 et 1993. Si la croissance des exportations est principalement due à une relance de la demande dans les pays occidentaux, le ralentissement des importations est essentiellement attribuable à l'emploi de combinaisons diverses des instruments ci-après : politiques monétaires restrictives, mesures protectionnistes, transformations des régimes commerciaux (élimination progressive des transactions de troc) et, dans certains cas, dépréciation des monnaies nationales.

11. L'évaluation globale de l'évolution des échanges commerciaux dans la région n'est pas une tâche facile, principalement parce que toutes les mesures statistiques des changements intervenus dans la composition et les chiffres du commerce de l'Europe orientale sont entachées d'une imprécision de degré variable mais, en tout état de cause, substantiel 1/. Néanmoins, trois tendances fondamentales, communes à presque tous les pays en transition, peuvent être dégagées pour la période 1988-1993, en l'occurrence : la baisse générale des exportations, la réorientation des échanges commerciaux de l'Est vers l'Ouest et l'évolution des exportations vers des produits à forte proportion de ressources naturelles et relativement moins transformés.

12. La contraction des exportations était principalement due au démantèlement du système commercial mis en place dans le cadre du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), impliquant l'abandon de prix en roubles artificiellement bas et une évolution vers le commerce décentralisé entre pays de l'Est. Le développement parallèle des exportations vers les marchés occidentaux, rendu possible par la libéralisation générale des régimes de commerce extérieur dans la plupart des pays en transition, n'a pas été suffisant pour compenser la diminution des échanges intrarégionaux. En se fondant sur une série hypothétique de taux de change cohérents 2/, la valeur globale des exportations de six pays d'Europe orientale est tombée de 53,5 milliards de dollars des Etats-Unis en 1988 à 45 milliards de dollars des Etats-Unis en 1993, tandis que la valeur des exportations de la Fédération de Russie est descendue de 74,7 milliards de dollars des Etats-Unis à 44,3 milliards de dollars des Etats-Unis. Au cours de la même période, la balance commerciale combinée des pays d'Europe orientale qui accusait au départ un excédent de 5,4 milliards de dollars des Etats-Unis est devenue déficitaire de 12 milliards de dollars des Etats-Unis.

13. Malgré la baisse des niveaux d'exportation, la part des exportations dans le PIB est demeurée relativement importante dans les pays en transition à cause de la contraction de la production. En 1993, le rapport exportations-PIB allait de 17-20 % en Pologne et en Roumanie, à 32-34 % en Bulgarie et dans la République tchèque, les rapports importations-PIB étant généralement plus élevés. La dépendance relative à l'égard des échanges commerciaux est plus faible en Russie et dans quelques-uns des autres grands pays membres de la CEI. Il importe de noter que dans la plupart des pays à croissance économique rapide qui bordent le Pacifique, le rapport exportations-PIB est beaucoup plus élevé que ceux enregistrés jusqu'ici par les pays précités.

14. La baisse des exportations totales masque un important changement dans la structure territoriale des exportations de l'Europe orientale. La part des anciens membres du CAEM dans les exportations totales qui allait de 40 à 60 % en 1988 est tombée à un niveau se situant entre 15 et 30 % en 1993. Des changements analogues se sont produits dans les importations. Parallèlement, la part des pays occidentaux a sensiblement augmenté, l'Union européenne absorbant désormais entre 50 et 75 % des exportations totales des pays en transition. La Russie a été remplacée par l'Allemagne en tant que principal partenaire commercial dans la région.

15. Les effets conjugués de la dissolution du CAEM, l'effondrement de l'ancien marché soviétique, et la libéralisation générale du commerce et des paiements en Europe orientale ont suscité une substantielle modification de la

composition par produits des échanges commerciaux de l'Europe orientale. Ce sont les exportations et les importations de biens d'équipement qui en ont le plus pâti, notamment celles de produits de l'industrie mécanique, de la métallurgie et de l'industrie chimique lourde. Par ailleurs, la part dans les exportations totales des matières premières et semi-ouvrées et des textiles s'est fortement accrue, de même que celle des biens de consommation dans les importations.

16. En grande partie, cette évolution est essentiellement imputable à l'élimination des contraintes administratives qui pesaient sur le commerce à l'époque de la planification centralisée, et, en tant que telle, elle devrait être considérée comme un facteur d'efficacité. Des courants commerciaux motivés par des considérations politiques et économiquement injustifiés ont été interrompus et de nouveaux débouchés ont été trouvés, principalement en Europe occidentale. Cependant, il y a également lieu de croire qu'à certains égards, les ajustements ont peut être été trop loin, et que de nombreux liens commerciaux potentiellement viables ont sans doute été rompus à cause de l'effondrement soudain des arrangements institutionnels existants, du manque de moyens financiers, des changements abrupts dans les conditions extérieures, et de l'aggravation profonde de l'incertitude. La transition des anciens marchés intra-CAEM aux nouvelles zones d'expansion commerciale, principalement situées dans les pays occidentaux, est un processus à la fois long et difficile qui nécessite une expérience de la gestion et de la commercialisation, ainsi que des investissements substantiels en actifs physiques et dans l'acquisition de compétences, mais aucun de ces éléments n'est immédiatement disponible dans les pays en transition. Le démantèlement précipité du CAEM a jeté le commerce intrarégional dans le chaos et l'absence d'arrangements commerciaux adaptés à une économie de marché a contribué à une accentuation des risques et engendré des coûts de transaction élevés; par conséquent, les échanges réciproques sont tombés bien en deçà d'un niveau économiquement justifié. En outre, les pays en transition semblent avoir perdu rapidement le potentiel d'exportation qu'ils avaient accumulé par le passé dans le secteur de l'industrie mécanique et celui de la technologie de pointe.

17. Si ces observations sont correctes, elles peuvent nous amener à penser qu'une approche purement libérale de la restructuration s'avère excessivement coûteuse sur le plan social et risque de donner naissance à des économies de "deuxième zone" en Europe. On peut éventuellement avoir davantage recours à des politiques "favorisant les mécanismes du marché" afin de soutenir les activités qui offrent un potentiel d'ajustement réussi aux conditions du marché. L'expérience passée des politiques industrielles et commerciales traditionnelles a souvent été décevante, et la baisse du niveau de vie résultant d'interventions discrétionnaires et motivées par des considérations politiques a parfois été substantielle. Pour être efficaces, de telles politiques doivent être novatrices, transparentes (fondées sur des règles précises et non pas sur l'arbitraire), provisoires (progressivement abandonnées, en fonction d'un calendrier préétabli) et crédibles. La conception et la mise en oeuvre de ces politiques "favorisant les mécanismes du marché" représentent une tâche et un enjeu de grande envergure pour les pays en transition au stade actuel de la transformation des marchés.

E. PRINCIPAUX FACTEURS INFLUANT SUR LA COMPETITIVITE COMMERCIALE
DES PAYS EN TRANSITION

1. Compétitivité : le rôle de la stratégie et de l'appui industriels

18. Les pays dont le commerce est florissant sont ceux qui ont une économie compétitive. C'est pourquoi il est utile, dans la recherche des moyens de promouvoir l'expansion du commerce des pays en transition, d'examiner la signification de la compétitivité et les mesures qui sont nécessaires pour la stimuler.

19. Il n'est pas facile de définir le concept de compétitivité. Selon la définition de l'OCDE, la compétitivité, pour un pays, est le degré auquel il peut, dans des conditions de marché libres et équitables, produire des biens et des services capables de faire face à la concurrence sur les marchés internationaux, tout en parvenant simultanément à maintenir et à augmenter à long terme le niveau des revenus réels de sa population. La définition de l'OCDE, bien qu'assez générale, ne souligne pas l'importance du commerce pour la "compétitivité" d'ensemble. Cependant, le commerce n'est pas le seul élément qui entre en jeu dans la compétitivité d'une économie. Les échanges commerciaux sont déterminés par d'autres facteurs, notamment le niveau de la productivité intérieure qui, à son tour, dépend du taux des investissements d'équipement et des investissements dans la recherche-développement, dans l'enseignement et la formation, etc. Des investissements importants exigent, quant à eux, un système financier moderne et un secteur des entreprises compétitif. Par conséquent, l'expansion du commerce requiert que l'on prête attention à des facteurs dépassant le cadre des questions commerciales.

20. Tous les pays, et non pas juste ceux d'Europe centrale et orientale, reconnaissent l'importance de la compétitivité et la nécessité de l'améliorer 3/. Aux Etats-Unis, l'inquiétude suscitée par les graves déficits commerciaux et la perte de nombreux emplois bien rémunérés au profit de concurrents étrangers a déclenché un débat sur une baisse générale de la compétitivité, appelant l'attention sur des sujets plus vastes comme l'éducation et la formation, l'innovation et l'investissement. La Commission des Communautés européennes a publié récemment un livre blanc sur ce thème ayant une portée à peu près aussi générale 4/. Des rapports distincts sont parus en Allemagne et au Royaume-Uni 5/. Des centres nationaux de compétitivité sont actuellement mis en place dans des pays aussi divers que les Etats-Unis, le Canada, la Corée du Sud, le Portugal et le Venezuela.

i) Mesures de la compétitivité

21. Le souci qu'ont les gouvernements de mesurer leur compétitivité est fondé sur des considérations légitimes. Ils veulent connaître la mesure de leur succès face à la concurrence. Ils souhaitent aussi déterminer dans quel(s) secteur(s) ils bénéficient actuellement ou bénéficieront à l'avenir d'un avantage comparé afin, notamment, de fournir une assistance particulière au(x) secteur(s) en question (voir encadré 1), de combler les lacunes éventuelles dans les institutions et infrastructures qui appuient ce(s) secteur(s) ou d'éviter de faire de mauvais investissements dans des secteurs où ils pensaient - à tort - bénéficier d'un avantage comparé.

22. Les classements d'ordre général en fonction de la compétitivité sont des indicateurs utiles des progrès réalisés par un pays, mais ils présentent moins d'intérêt pour le décideur qui recherche des informations par secteur ou par branche d'activité. Il convient de noter, cependant, s'agissant du World Copetitiveness Report de 1994, que trois pays en transition ont été pour la première fois pris en compte dans l'enquête annuelle pertinente. Le rapport en question évalue la compétitivité sur la base de huit facteurs distincts qui, eux-mêmes, reflètent non seulement la viabilité d'une entreprise mais aussi l'environnement concurrentiel dans lequel elle opère. Ces huit facteurs sont les suivants : puissance économique national; infrastructure; internationalisation; gestion; gouvernement; science et technologie; finances; et population. Parmi les 41 pays énumérés au palmarès mondial de la compétitivité de 1994, la Pologne occupe la dernière place, la Hongrie la 39ème et la République tchèque la 36ème. Les trois pays en transition qui ont été pris en compte dans l'enquête figurent donc parmi les six pays les moins compétitifs et sont classés après des pays comme l'Inde, la Colombie et l'Indonésie.

Encadré 1

AVANTAGES COMPARES DU PORTUGAL

Le Ministère de l'industrie portugais, agissant en coopération avec 47 des principales sociétés privées et publiques du pays, a fait appel aux services de la Monitor Company, une société de conseil dirigée par un économiste d'Harvard, Michael Porter, pour réaliser une étude des avantages comparés du Portugal. L'objet de cette étude était d'identifier les secteurs de l'économie où le Portugal s'avérait le plus compétitif à court ou moyen terme.

La première phase de l'étude a cerné trois grands secteurs : l'agriculture, l'industrie et le tourisme. A l'intérieur de ces secteurs, Monitor a sélectionné - en vue d'un examen plus approfondi - six groupes d'industries, à savoir : le tourisme, la production de vins, l'industrie de la chaussure, les textiles et l'habillement, les produits dérivés du bois et l'automobile. Au cours de la deuxième phase de l'étude, on définira les mesures à prendre pour moderniser ces six groupes d'industries.

La première phase de l'étude a soulevé une polémique dans la mesure où certaines sociétés qui l'avaient commandée s'attendaient à ce que les résultats fassent ressortir la nécessité d'axer les efforts du Portugal sur les secteurs de haute technicité et les technologies novatrices. Or, les six groupes d'industries sélectionnés par Monitor appartenaient tous à des branches d'activité "traditionnelles". A cela, Porter a répondu que toutes les industries pouvaient être d'une "haute technicité" et qu'il faudrait se concentrer sur une modernisation des groupes d'industries identifiés en les dotant des équipements et techniques de production les plus avancés.

Source : Export Today, p. 38, "Why Portugal?", juillet/août 1994.

23. La plupart des modèles du commerce international expliquent la composition par produits des échanges commerciaux en fonction de la loi de l'avantage comparé : les pays ont tendance à exporter les biens dont les coûts (et par conséquent les prix) relatifs sont les plus faibles dans des conditions d'autarcie. On peut se fonder, avec certaines réserves, sur la mesure directe des résultats commerciaux antérieurs, ou sur l'avantage comparé "révélé" pour expliquer les différences dans la compétitivité et le commerce 6/. Cependant, dans les pays en transition, tout avantage "révélé" est, par la force des choses, considérablement influencé par les prix relatifs faussés et les structures de production remontant à l'époque de la planification centralisée. En outre, dans de nombreux pays en transition, on ne dispose pas des données commerciales ou industrielles nécessaires pour effectuer ce genre de mesure.

24. Les études empiriques récentes sur les pays d'Europe centrale fondées sur un plus grand nombre de données concernant les dotations en facteurs de production confirment l'impression générale selon laquelle c'est dans le secteur des produits à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée ou semi-qualifiée que les pays en transition peuvent être les plus compétitifs 7/. Une étude - comparant les valeurs unitaires et moyens de production d'une même catégorie de produits - qui traite de la compétitivité dans le commerce entre l'Allemagne et les pays d'Europe centrale révèle que tous les pays en transition, à l'exception de la Hongrie, se spécialisent dans les produits de qualité inférieure (et importent des produits allemands de qualité supérieure). La Hongrie est le seul pays qui soit parvenu à acquérir une position relativement forte dans les exportations de produits plus élaborés. Contre toute attente, le volume des exportations de produits "de qualité supérieure" de la République tchèque s'avère insignifiant 8/.

25. D'autres méthodes ont été employées pour déterminer la compétitivité des pays en transition. Par exemple, dans une étude fondée sur des données relatives aux brevets déposés aux Etats-Unis pour le compte de sociétés occidentales, qui résultaient d'une activité technologique menée en Europe orientale entre 1969 et 1990, on s'est efforcé de répertorier les technologies locales des pays en transition susceptibles de contribuer à la promotion de la croissance et des échanges commerciaux. Ces données révèlent que la recherche dans la région est concentrée sur les produits des industries chimique et mécanique. Les fabricants occidentaux de produits chimiques et pharmaceutiques ont développé certaines catégories de produits chimiques en Europe centrale et orientale, tandis que les sociétés des industries métallurgique et mécanique y ont conçu des technologies applicables à la fabrication de machines 9/. Ces constatations donnent à penser, et cela n'a sans doute rien de surprenant, que dans les ex-pays membres du CAEM, il existe actuellement un potentiel de développement dans certains des domaines technologiques plus traditionnels.

26. Ces informations ainsi que d'autres données sur la compétitivité des pays en transition ne peuvent être considérées que comme des indicateurs approximatifs des tendances générales. Elles ne fournissent pas aux décideurs des indicateurs objectifs leur permettant de déterminer quels sont les secteurs ou branches d'activités à promouvoir et ceux qu'il ne faut pas promouvoir.

ii) Mesures destinées à stimuler la compétitivité : rôle de la stratégie et de l'appui industriels

27. Dès le début du processus de réforme, il a été recommandé aux gouvernements des pays en transition de libéraliser rapidement leur commerce extérieur et ce de manière générale. Comme indiqué plus haut, les effets de la libéralisation rapide du commerce ont exercé une pression sur les balances commerciales de ces pays et dans certains cas, ont réorienté les échanges commerciaux vers des produits de faible valeur. On peut dès lors se demander si une politique commerciale plus interventionniste, comprenant des mesures sélectives de protection à l'encontre des importations, est maintenant souhaitable pour promouvoir la compétitivité et éliminer certaines des conséquences indésirables de ce qui, avec le recul, peut apparaître comme une libéralisation trop rapide.

28. Il est très difficile de trouver des arguments économiques qui justifient l'intervention des pays en transition dans certains secteurs d'activité au titre de stratégies visant à stimuler le commerce et la compétitivité, tout simplement parce que ce genre de politique n'atteindrait pas les objectifs visés 10/. On a attaché beaucoup d'importance au succès obtenu autrefois par les pays asiatiques dont les pouvoirs publics ont ciblé un certain nombre d'industries naissantes à protéger contre les importations. Aujourd'hui, toutefois, les études montrent que dans de nombreux secteurs d'activité relativement fragmentés pour lesquels les barrières à l'entrée sont peu élevées et où l'on compte de nombreuses entreprises dispersées dans le monde entier, il est vraiment trop difficile pour un gouvernement agissant isolément de tenter par le biais de subventions, d'une protection contre les importations ou d'une autre forme quelconque d'intervention de modifier la structure des échanges ou la concurrence au niveau international, ou encore d'influer durablement sur les résultats de son propre pays en matière de commerce extérieur 11/. Sur le plan économique, les mesures de protection contre les importations ont pour effet de décourager relativement une production axée sur les marchés d'exportation. Les incidences négatives directes de ce processus nuisible aux exportations sont une mauvaise affectation des ressources (coûts plus élevés des ressources associés à des distorsions de la production) et une hausse des prix à la consommation (distorsions de la consommation). Dans les conditions qui règnent actuellement en Europe centrale et orientale, une protection discriminatoire risque d'induire en erreur les groupes d'intérêt, poussant ainsi à un renforcement du protectionnisme, alors que les décideurs, comme on l'a déjà dit plus haut, ont beaucoup de mal à déterminer exactement où réside l'avantage comparé de leur pays.

29. Cependant, il ne faudrait pas, pour autant, renoncer à l'application, pour d'autres raisons, de politiques de protection délibérée contre les importations. Compte tenu de l'écart technologique et de la différence de productivité existant entre les entreprises occidentales et celles de l'Est, une libéralisation rapide risque de faire disparaître de nombreuses industries non compétitives. Une protection des industries dites "séniles" peut donc se justifier dans le but d'atténuer les coûts de reconversion et les conséquences sociales résultant de la libéralisation. Une élimination progressive de la protection sur une période de 5 à 7 ans, par exemple, est donc préférable. La protection accordée à certains investisseurs étrangers,

en particulier dans les secteurs de pointe, est moins légitime. Parfois, en échange d'investissements et de l'engagement de protéger l'emploi, les investisseurs étrangers se sont vus garantir des contrats d'achats exclusifs par les autorités publiques. Les importations des biens visés dans les accords en question ont été restreintes. Bien qu'une limitation des importations puisse encourager les sociétés occidentales à investir, et permettre de conserver durant quelques années un minimum d'emplois, ce genre d'accord place les représentants de l'Etat dans une situation très éprouvante dans la mesure où ils doivent par exemple veiller à ce que le transfert de technologie s'effectue en fonction des spécifications prévues et selon le calendrier convenu. Par ailleurs, ce type d'accord n'offre aucune garantie quant au maintien d'une capacité industrielle compétitive après son expiration.

30. Pour toutes ces raisons, l'utilisation de stratégies industrielles sélectives pour stimuler la compétitivité ne devrait pas être considérée comme la panacée au manque de compétitivité des pays en transition.

31. Cependant, les gouvernements ont un rôle significatif à jouer, si ce n'est par l'application de stratégies industrielles, du moins en menant des politiques d'appui aux industries au niveau national. En règle générale, ce sont les entreprises qui créent la richesse et non pas les gouvernements et c'est aux entreprises que doit incomber essentiellement la responsabilité d'améliorer la compétitivité. Le rôle du gouvernement doit donc consister à créer des conditions propres à faciliter les opérations des entreprises privées.

32. Une description détaillée de toute la panoplie de politiques que les pays en transition pourraient adopter à cette fin dépasserait la portée du présent rapport. Mais il y a lieu d'en mentionner certaines des caractéristiques générales.

33. Le principal objectif des gouvernements devrait être de promouvoir une croissance économique soutenue et une amélioration des niveaux de vie en faisant en sorte que les marchés fonctionnent bien et en créant un environnement macroéconomique stable pour les entreprises. Une politique macroéconomique efficace est d'une importance cruciale pour la compétitivité. Les entreprises ont besoin de stabilité pour planifier leurs stratégies d'investissement et pour concevoir des produits et des services. Les changements rapides de politique vont à l'encontre de cet objectif; les entreprises seront plus disposées à investir si elles peuvent raisonnablement compter sur une croissance soutenue et continue de la demande. La maîtrise de l'inflation est aussi un objectif important dans la mesure où celle-ci fausse les prix et fait grimper les taux d'intérêt. Dans les pays en transition, tout comme dans les pays développés à économie de marché, une forte inflation incite à privilégier les profits à court terme aux dépens de la rentabilité à long terme. De la même manière, il est important que les gouvernements s'engagent à maintenir l'équilibre des finances publiques, sans lequel l'incertitude et les frais des entreprises vont s'accroissant. Des niveaux élevés d'emprunt public augmentent la charge de la dette publique, font monter les taux d'intérêt et contraignent en fin de compte les gouvernements à relever les taux d'imposition ou à limiter les dépenses publiques.

34. Ces objectifs macroéconomiques, s'ils sont concrétisés, créent les conditions dans lesquelles le secteur privé peut se développer. La privatisation demeure l'une des orientations clés des pays en transition. Le développement du secteur privé porte déjà ses fruits dans bon nombre des pays en transition qui n'ont pas craint de lancer des programmes de privatisation de grande ampleur. La privatisation des réseaux de distribution, en particulier, élargit l'éventail des options offertes aux négociants comme aux consommateurs.

35. Dans le cadre de leurs politiques monétaires et politiques en matière de taux de change, les gouvernements devraient libéraliser autant que possible les entrées et les sorties de capitaux en s'engageant, à moyen terme, à assurer la convertibilité intégrale des monnaies tant pour les transactions qui concernent les comptes d'opérations courantes que pour celles qui concernent les comptes des opérations en capital. Evidemment, ce dernier objectif n'a été réalisé par les pays membres de l'OCDE qu'après de nombreuses décennies. A l'heure actuelle, la libre convertibilité n'existe que pour les besoins des comptes d'opérations courantes (avec quelques restrictions s'appliquant aux opérations des non-résidents) ce qui signifie que dans certains pays, les exportateurs doivent convertir toutes leurs recettes d'exportation en monnaie nationale aux taux de change officiels défavorables.

36. Les gouvernements, se conformant au principe de la loyauté de la pratique commerciale et de l'ouverture des marchés, peuvent contribuer à rendre leurs entreprises nationales plus compétitives sur les marchés internationaux en appliquant une politique de libre échange, en favorisant les exportations, en limitant les subventions et les aides publiques et en améliorant les conditions dans lesquelles peuvent s'effectuer les investissements étrangers dans le pays de même que les investissements à l'étranger. Les gouvernements devraient aussi faire en sorte que les entreprises de leur pays aient accès aux marchés et puissent acquérir des biens de production modernes à des prix compétitifs, en s'attachant à réduire les barrières commerciales.

37. Les règles et les procédures du nouveau système commercial institué dans le cadre de l'OMC devraient être adoptées car elles assureront une stabilité qui fait grandement défaut aux milieux commerciaux dans les pays en transition.

38. Les compétences nécessaires à la promotion des exportations devraient être développées dans les pays en transition, les gouvernements jouant un rôle clé dans ce processus par la fourniture de renseignements, de conseils et d'un appui aux exportateurs, en faisant appel à cet effet aux ressources de leurs bureaux extérieurs et d'un réseau interne d'offre en expansion. Les gouvernements peuvent également aider les exportateurs en offrant les facilités nécessaires pour la garanties des crédits à l'exportation. A ce propos, une aide étrangère sera nécessaire pour le financement des facilités en question.

39. L'amélioration du contexte institutionnel dans lequel les entreprises peuvent accroître leur compétitivité est également essentielle. La priorité absolue des pays en transition doit être la mise à la disposition des entreprises des moyens financiers dont elles ont besoin pour se développer et faire du commerce. Les gouvernements doivent, entre autres, encourager,

par une réforme du secteur financier, le financement à long terme, l'offre de capitaux aux petites et moyennes entreprises (PME) et la disponibilité de crédits commerciaux. La modernisation des télécommunications est indispensable, de même qu'un bon réseau de transport. La BERD et la Banque mondiale, entre autres organismes multilatéraux de crédit, ont axé leur assistance sur ces secteurs mais il faudra aussi réaliser d'autres investissements en ayant recours à différents modes de financement (projets de construction-exploitation-transfert, par exemple).

40. Les entreprises, leurs clients et leurs fournisseurs dépendent tous d'un cadre législatif et réglementaire précis et efficace. Ce cadre commercial fondamental comprend les éléments suivants : réglementation de la concurrence; droit des sociétés; droit commercial; dispositions juridiques relatives aux faillites; normes; réglementation en matière d'environnement; et législation relative à la propriété intellectuelle.

41. Le cadre commercial peut stimuler le développement du secteur privé, ainsi que la concurrence et l'innovation et favoriser l'esprit d'entreprise. Cependant, si ce cadre est défectueux, il agira comme une contrainte et entravera le commerce. Certaines entreprises pourraient alors émigrer. Le cadre commercial doit être :

- stable - afin de dissiper les doutes des entreprises;
- effectivement mis en application - afin que les entreprises ne soient pas pénalisées par la non-exécution des contrats ou le non-remboursement des dettes;
- réduit à l'essentiel pour ne pas imposer plus de contraintes qu'il n'y a lieu de le faire;
- clair - afin que les entreprises sachent ce qui leur est permis et ce qui ne l'est pas;
- appliqué de manière cohérente - afin que les entreprises puissent faire des projets à longue échéance; et
- orienté vers les entreprises - afin que, dans la mesure du possible, ces dernières soient libres de prendre des décisions commerciales sans être confrontées à des distorsions dues à l'impôt ou à la réglementation.

42. L'innovation est essentielle à la compétitivité. Les pays ont besoin de sociétés qui innovent. Pour porter ses fruits, le processus d'innovation a besoin d'une saine gestion, de moyens financiers appropriés, de compétences et d'un climat général favorable.

43. Enfin, les ressources humaines sont cruciales pour une économie compétitive. Les pays en transition doivent améliorer le réservoir de compétences dont disposent leurs économies. Ils ont besoin, en particulier, d'un programme national de formation à la gestion dans les secteurs de la commercialisation et du commerce, qui resserre les liens entre les employeurs et les établissements d'enseignement.

2. Stabilisation macroéconomique et réformes structurelles

44. La compétitivité internationale des pays en transition, au cours de la première phase de leur évolution vers une économie de marché, a été affectée par un grand nombre de facteurs externes et internes. Sur le plan intérieur, les programmes de stabilisation macroéconomique ainsi qu'un large éventail de réformes institutionnelles et structurelles engagées au début du processus de transition, sont les principaux facteurs qui ont influé sur la compétitivité à court terme des producteurs nationaux par rapport aux fournisseurs étrangers.

45. La plupart des programmes de stabilisation appliqués en Europe orientale au début des années 90 comprenaient plusieurs composantes communes à presque tous les pays telles que : a) des politiques monétaires restrictives, notamment des taux d'intérêt réels positifs de niveau élevé et une contraction du volume des crédits; b) une forte dévaluation des monnaies nationales; c) une libéralisation de la plupart des prix intérieurs et, d'une contraction de la demande intérieure globale résultant d'une réduction directe des dépenses publiques et des baisses de la consommation privée et des investissements privés induites par une diminution des revenus réels et des patrimoines et par des taux d'intérêt élevés. Toutes ces mesures ont profondément affecté la compétitivité des échanges commerciaux, avec toutefois un impact individuel variable sur les exportations et les importations.

46. Les facteurs b) et d) ont manifestement favorisé les exportations, par une conjugaison d'influences positives (rentabilité accrue des ventes à l'exportation par rapport aux ventes sur le marché national) et négatives (baisse de la demande intérieure réelle). En revanche, on aurait pu s'attendre à ce que les facteurs a) et c) aient une incidence négative sur les exportations, en raison de la réduction des ressources disponibles pour le financement des exportations (et celui de la production) et de la hausse des prix de vente sur le marché intérieur. Cependant, comme les dévaluations initiales ont été en règle générale excessives, tandis qu'un nombre limité de contrôles des prix sont demeurés en vigueur, l'impact des politiques de stabilisation sur les exportations a sans doute été très positif dans l'ensemble, ainsi que l'a confirmé l'expansion rapide des exportations des pays en transition vers les marchés occidentaux les premiers temps de la transformation. Sur le plan des importations, les dévaluations, les politiques monétaires restrictives et la contraction de la demande intérieure sont autant de facteurs qui ont eu des répercussions clairement négatives sur le volume des importations (du fait de la baisse de la rentabilité des achats à l'importation et de la diminution de la demande effective de biens importés), bien que la libéralisation des prix sur le marché intérieur ait généralement été favorable aux importations.

47. Le commerce des pays en transition a également été stimulé par des réformes institutionnelles et structurelles importantes. En premier lieu, grâce à la libéralisation du commerce extérieur et des paiements internationaux, et notamment grâce à l'introduction de la convertibilité des monnaies nationales, bon nombre d'agents économiques nouveaux ont pu se lancer dans des transactions internationales et bon nombre de nouveaux produits ont fait l'objet de telles transactions, évolution qui a permis d'exploiter les amples possibilités d'arbitrage de prix qu'offre le commerce international.

L'ouverture institutionnelle vers les marchés étrangers a entraîné une expansion générale des exportations des pays en transition. La libéralisation interne du secteur des entreprises a donné aux agents nationaux la possibilité de choisir librement les meilleurs débouchés et les meilleures sources d'approvisionnement, condition préalable d'une structure nouvelle et plus optimale des échanges, fondée sur l'avantage comparé. D'autres réformes, notamment l'amélioration de l'accès aux investissements étrangers directs, et la création de marchés des capitaux, ont également renforcé l'incitation à l'exportation et la capacité d'exporter.

48. Cependant, l'impulsion donnée au commerce par les programmes de stabilisation ne se fait généralement sentir qu'une seule fois et on doit s'attendre à ce que l'impact de ces programmes sur la croissance du commerce s'estompe avec le temps. Après leur dévaluation initiale, les monnaies de la plupart des pays d'Europe orientale ont enregistré une appréciation réelle, et les coûts unitaires de la main-d'oeuvre se sont mis à augmenter. De la même manière, la libéralisation des prix et du commerce extérieur a, certes, éliminé les contraintes administratives qui pesaient sur les activités commerciales, mais elle ne garantit pas l'expansion d'exportations nouvelles et profitables. Les réformes orientées vers l'économie de marché créent des possibilités d'échanges commerciaux mais pas les courants commerciaux eux-mêmes; pour que cela se produise, il faut réunir un certain nombre d'autres conditions. Premièrement, les entreprises des pays en transition doivent vouloir et pouvoir exploiter ces possibilités nouvelles, d'où la nécessité d'autres réformes dans le secteur des entreprises et celui des banques, notamment une restructuration et une privatisation. Deuxièmement, les ressources doivent être acheminées vers des secteurs d'exportation potentiellement viables pour assurer la restructuration; mais les marchés des facteurs des pays en transition sont imparfaits, et l'afflux d'investissements étrangers directs a été inférieur aux prévisions. Troisièmement, les perspectives de bénéfices futurs dans les secteurs d'exportation sont encore floues en raison des incertitudes qui subsistent quant aux politiques macroéconomiques internes et à la sécurité à long terme de l'accès aux marchés occidentaux.

49. Certaines de ces contraintes échappent manifestement au contrôle des pays en transition, mais ils peuvent et doivent agir sur bon nombre d'entre elles en adoptant des politiques internes plus novatrices. Dans les pays en transition, une croissance soutenue ne peut être assurée que si elle repose sur une relance de la formation de capital fixe et une expansion continue des exportations qui, avec la stabilisation financière et l'assainissement des finances publiques, devraient constituer les objectifs prioritaires des politiques économiques des pays en transition.

3. Obstacles internes au développement des exportations et à la compétitivité des entreprises

50. Dans bien des cas, les milieux commerciaux des pays en transition ont très bien réagi au démantèlement du système commercial antérieur. Une part importante des échanges commerciaux a été réorientée des marchés de l'Est vers les marchés occidentaux. Cependant, une amélioration continue est nécessaire pour que le secteur extérieur ne devienne pas une entrave à la production,

ce qui signifie qu'il faudra éliminer un certain nombre d'obstacles internes que l'on constate au niveau national et au niveau des entreprises, les plus saillants d'entre eux étant exposés ci-après.

a) Principaux obstacles au commerce à l'échelon national

i) Paielements

51. Parmi les principales difficultés auxquelles se heurtent les négociants figurent les problèmes de paiement. A moins que les entreprises n'obtiennent l'assurance d'être payées promptement pour les biens et les services qu'elles fournissent, et jusqu'à ce que cette condition soit satisfaite, il ne peut y avoir de base réelle d'un échange commercial. Au nombre des causes des difficultés de paiement, on peut citer les niveaux importants de l'endettement, les taux d'intérêt élevés et les forts taux d'imposition; les insuffisances et l'inexpérience du secteur financier; le manque de facilités de crédit à l'exportation appropriées et de systèmes adéquats d'assurance des exportations; et les difficultés rencontrées en ce qui concerne l'exécution des contrats et la mise en oeuvre de la législation relative aux faillites.

ii) Infrastructures

52. Les exportateurs sont sévèrement handicapés par l'absence de télécommunications modernes et efficaces et d'un réseau de transport sûr et fiable. De nouveaux investissements sont nécessaires pour moderniser ces infrastructures. De plus, les pouvoirs publics ont aggravé eux-mêmes les problèmes de transport en instaurant des procédures commerciales coûteuses, qui demandent beaucoup de temps et exigent le traitement de documents douaniers ainsi que la collecte de droits de transit.

iii) Médiocrité des moyens d'information

53. Au niveau national, les gouvernements, les associations professionnelles et les chambres de commerce jouent un rôle important dans la diffusion de l'information relative aux débouchés et aux conditions d'accès au marché. Dans la plupart des pays en transition toutefois, les gouvernements ne jouent encore qu'un rôle marginal dans la fourniture de renseignements tandis que les associations professionnelles et les chambres de commerce sont encore embryonnaires.

b) Principaux obstacles au niveau de l'entreprise

i) Faiblesse de la productivité

54. Le gigantisme des installations, les sureffectifs et l'utilisation défectueuse de la main-d'oeuvre et des équipements se traduisent par une faiblesse chronique de la productivité dans la plupart des entreprises, qui ne peut être compensée par une baisse des salaires.

Encadré 2

PRODUCTION DE TRACTEURS A MINSK ET A COVENTRY

L'usine de tracteurs de Minsk (Bélarus) offre un exemple type d'installation où la productivité laisse à désirer. Avec un effectif total d'environ 30 000 travailleurs, dont seulement un tiers était directement employé à la production des tracteurs, elle produisait quelque 80 000 tracteurs par an. La même année, l'usine de tracteurs Massey Ferguson de Coventry (Angleterre), qui comptait un petit peu moins de 2 000 travailleurs, a produit 120 000 tracteurs. Même si l'on tient compte du fait que l'usine de Coventry est moderne et plus automatisée que celle de Minsk, la différence de productivité n'en est pas moins très importante.

ii) Gestion et ressources humaines

55. Si la planification centrale formait d'excellents gestionnaires d'un point de vue technique et scientifique, elle les privait d'un contact direct avec leurs fournisseurs et leurs clients. La plupart des entreprises n'ont en fait jamais mis sur pied leur propre capacité permettant une commercialisation efficace. La distorsion des incitations résultant de la planification dispensait les chefs d'entreprise d'élaborer des stratégies de vente de leurs produits sur le marché intérieur, et à fortiori sur les marchés étrangers. Cette constatation mérite toutefois d'être nuancée : dans certains pays, telle la Hongrie, les chefs d'entreprise avaient davantage de contacts avec les marchés étrangers et donc les connaissaient mieux.

56. La main-d'oeuvre est très qualifiée, et donc même si elle n'est pas pleinement adaptée aux exigences du marché, potentiellement compétitive. Toutefois, la discipline, les attitudes au travail, les conditions de travail, les salaires, etc., sont insuffisants, ce qui se manifeste par une exécution peu soignée et l'absentéisme. En outre, les sureffectifs sont importants, de nombreux travailleurs étant employés à des activités (construction et entretien d'ensembles de logements, d'hôpitaux, d'écoles, etc.) étrangères à la production de l'entreprise.

iii) Installations et équipements

57. A un petit nombre d'exceptions notables près, la plupart des entreprises sont situées dans des bâtiments vastes, anciens et mal entretenus, pleins de machines et de matériel tout aussi volumineux, lourds et vétustes. De nombreuses entreprises disposent d'équipements automatisés mais ceux-ci sont généralement sous-utilisés. Les machines modernes peuvent donner lieu à des goulets d'étranglement lorsqu'elles sont employées en même temps que l'équipement ancien beaucoup plus lent. Par ailleurs, l'état précaire de nombreuses usines décourage leurs propriétaires d'y installer les équipements les plus récents et les plus chers.

iv) Produits et problèmes liés au marché

58. Un grand nombre des produits actuellement fabriqués dans les pays en transition ne satisfont pas aux normes (par exemple en matière de santé, de sécurité ou d'environnement) rigoureuses ni aux cahiers des charges en vigueur dans les pays occidentaux. La qualité des produits est bien souvent très inférieure aux normes internationales. Si des contrôleurs de la qualité sont généralement en mesure de vérifier la conformité d'un produit à des normes mesurables par des moyens physiques, chimiques, etc., ils ne disposent pas des critères leur permettant de juger des caractéristiques subjectives des produits (dessin, surface, fini, style, couleur, etc.). En conséquence, de nombreux produits respectent exactement le descriptif technique en termes de tolérances dimensionnelles, de durabilité ou de performance alors que leur esthétique et leur présentation laissent beaucoup à désirer.

v) Détermination des coûts et des prix

59. Formés à une époque durant laquelle tous les prix étaient fixés par l'Etat, les chefs d'entreprise n'ont pas les compétences élémentaires leur permettant de déterminer correctement les coûts et les prix de leurs produits. Bien souvent, les prix de vente sont trop faibles car les coûts de production n'ont pas été correctement calculés dans leur intégralité, le prix négligeant des facteurs tels que la qualité et les coûts de conception et de mise au point.

60. Dans d'autres cas, le prix auquel un produit est offert est beaucoup trop élevé par rapport à celui des produits concurrents. Cette anomalie perdurera tant que les entreprises n'auront pas acquis des techniques et un savoir-faire leur permettant de calculer correctement les coûts et les prix et que les comptables ne seront pas plus nombreux dans le pays.

vi) Livraison

61. La ponctualité dans la livraison des produits aux clients est l'un des facteurs décisifs d'une pénétration durable du marché. Les clients s'abstiendront d'acheter des produits, même de qualité supérieure et dont les prix sont concurrentiels, s'ils ne peuvent les obtenir dans un délai convenu. Les entreprises des pays en transition ont du mal à satisfaire à de telles obligations contractuelles, en particulier sur les marchés régionaux, en raison des difficultés de transport et de transit. Bien entendu, peu importe au client que le retard soit imputable aux fournisseurs ou à quelqu'un d'autre; il est essentiel que les délais de livraison soient prévisibles.

vii) Conditionnement et étiquetage des exportations

62. Toutes les entreprises de la région souffrent du manque de matériaux d'emballage satisfaisants et de la médiocrité de l'étiquetage. Un emballage et un étiquetage de qualité sont essentiels pour éviter les dommages durant le transit et permettre une présentation à la clientèle qui soutienne la concurrence. Les emballages et les étiquettes doivent être séduisants et conçus de telle sorte qu'ils permettent d'assurer la publicité et la vente des produits. Le texte imprimé sur les étiquettes doit toujours être dans la

langue du marché et satisfaire intégralement aux règles et aux prescriptions souvent assez complexes de ce marché en matière d'étiquetage.

4. Accès aux marchés

a) L'accès au marché dans le cadre du Cycle d'Uruguay

63. Lorsque les négociations commerciales du Cycle d'Uruguay entre les Parties contractantes au GATT ont débuté en 1986, le bloc soviétique était encore une réalité politique. Le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) était la principale instance commerciale des pays d'Europe centrale et orientale dont l'économie était soumise à la planification socialiste. Au cours des huit longues années qu'ont duré les négociations, le système soviétique s'est effondré, les économies planifiées ont disparu et les pays ayant succédé à ceux du bloc soviétique ont réintégré l'économie mondiale. L'heureuse conclusion du Cycle d'Uruguay et la création prochaine de l'Organisation mondiale du commerce fournit à présent le cadre permettant aux pays en transition de libéraliser leur économie et de s'adapter aux conditions du marché libre.

64. La République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie sont Parties contractantes au GATT et deviendront membres fondateurs de l'OMC. Le secrétariat du GATT croit savoir que tous les pays en transition souhaitent adhérer à l'OMC à moyen terme, mais un grand nombre d'entre eux auront besoin de temps et d'une assistance technique substantielle pour adapter leurs politiques commerciales et leurs structures économiques aux règles de la libre entreprise. En tout état de cause, les conséquences seront différentes pour les pays en transition qui sont membres du GATT et pour ceux qui en sont à une phase antérieure du processus de transition.

65. Dans l'ensemble, le Cycle d'Uruguay devrait entraîner une expansion des échanges mondiaux de l'ordre de 9 à 24 % selon le secrétariat du GATT 12/. Les bénéfices qu'en retireront les pays en transition dépendront dans une large mesure de leurs capacités à participer au commerce international et de leur compétitivité. Leur place dans l'économie mondiale est marginale : ils représentaient moins de 2,5 % des échanges mondiaux en 1992 13/. Il faut toutefois considérer le Cycle d'Uruguay comme un cadre doté d'une certaine souplesse qui devrait encourager les pays en transition à accélérer leurs processus d'ajustement.

66. Les principaux résultats du Cycle d'Uruguay peuvent être résumés comme suit :

- mesures d'ouverture du marché;
- renforcement des règles du libre-échange et du contrôle des pratiques commerciales;
- nouvelles règles internationales applicables aux services, à la propriété intellectuelle et aux investissements liés aux échanges;
- création d'un nouvel organisme international, l'OMC.

67. Ces mesures auront des effets à la fois quantitatifs et qualitatifs qui, pour les pays en transition, pourraient être à court terme négatifs (par exemple, des contrôles plus stricts sur les échanges concernant l'environnement); mais à moyen et à long terme, ces pays devraient retirer des avantages substantiels de la libéralisation du cadre des échanges, davantage vraisemblablement que les pays les plus avancés. L'agriculture et les textiles, notamment, sont deux secteurs qui devraient profiter sensiblement de la conclusion du Cycle d'Uruguay.

68. Les pays en transition qui sont Parties contractantes au GATT profiteront plus immédiatement de l'accord. Parallèlement, il est à souligner que les accords européens auront des effets encore plus favorables que le Cycle d'Uruguay sur leurs exportations vers les grands marchés de l'Union européenne. Ces accords offrent un cadre de plus en plus propice à la réduction des obstacles au commerce entre l'Union européenne et la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie.

69. Les observations concernant la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne confirment l'impossibilité d'établir des estimations qualitatives sûres des effets du Cycle d'Uruguay. Beaucoup dépend de la capacité des pays en transition à répondre à la demande du marché et à offrir dans des conditions concurrentielles des produits satisfaisant aux normes de qualités exigées. On s'attend généralement à un développement des coentreprises Est-Ouest, en particulier dans le secteur des services. En outre, le fait que les pays d'Europe orientale membre du GATT ouvrent leurs marchés, limitent leurs droits de douane et démantèlent les restrictions quantitatives protectionnistes devrait encourager les investisseurs occidentaux à s'installer dans ces pays, non seulement pour approvisionner le marché national mais également pour réaliser des exportations intrarégionales 14/.

70. La Russie, première entité commerciale parmi les pays en transition, n'est pas partie contractante au GATT et n'a pas participé au Cycle d'Uruguay. La Fédération de Russie devrait négocier son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce d'ici à la fin de la décennie. Déjà la plupart des produits qu'elle exporte ne sont frappés que de droits de douane minimaux. Pour elle, la priorité est de veiller à ce que le Cycle d'Uruguay n'entraîne pas de discrimination supplémentaire vis-à-vis de ses exportations de produits transformés. Elle recherche l'égalité de traitement comme principe de base dans le cadre d'un système commercial global. L'économie russe demeure toutefois soumise à une lourde réglementation étatique et le processus de transition n'est pas encore achevé.

71. Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales établi par le Cycle d'Uruguay permettra d'imposer une règle de conduite aux pays en transition en matière de politique commerciale. Il leur garantira également l'accès aux marchés des pays tiers et renforcera le règne du droit dans le commerce international 15/.

b) Accès aux marchés occidentaux

72. Faciliter l'accès aux marchés passe pour le moyen le plus efficace de soutenir les réformes : c'est renforcer la capacité à importer tout en favorisant l'ajustement structurel ainsi que la mise en place d'une nouvelle

structure des échanges fondée sur des avantages comparatifs que traduisent de nouveaux prix relatifs. Cela peut aussi contribuer à stimuler la compétitivité des pays en transition en soumettant leurs entreprises à la concurrence des firmes étrangères importatrices.

73. De nombreux pays en transition se sont toutefois plaints de ce que les gouvernements de pays occidentaux ont adopté diverses mesures qui limitent l'accès de leurs produits et nuisent à leurs résultats commerciaux. Au cours des cinq dernières années cependant, une série de nouveaux accords commerciaux et d'actions unilatérales ont entraîné une libéralisation majeure des relations commerciales entre l'Ouest et les pays en transition. Ces accords ont facilité la croissance des exportations des pays de l'Est vers les pays développés à économie de marché, compensant en partie le recul des échanges avec leurs ex-partenaires du CAEM et contribuant à la réorientation spectaculaire de leurs courants commerciaux vers l'Occident. Le degré effectif d'ouverture des marchés occidentaux aux producteurs d'Europe orientale peut être apprécié en examinant les politiques des pays occidentaux en matière 1) de droits de douane; 2) d'obstacles non tarifaires; 3) d'autres facteurs susceptibles de limiter les échanges.

- 1) Droits de douane - nation la plus favorisée (NPF), système généralisé de préférences (SGP) et accords commerciaux préférentiels

74. S'agissant de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et du système généralisé de préférences (SGP) aux pays en transition, il convient de noter que depuis les années 60 et 70, tous ces pays bénéficiaient du statut NPF en Europe occidentale et au Canada. En revanche, les Etats-Unis n'ont accordé ce statut à la Hongrie, à la Pologne et à la Roumanie que tout récemment. L'Union européenne l'a accordé à l'ex-URSS en 1989, dans le cadre de son accord de commerce et de coopération. Actuellement, de nouveaux accords de partenariat et de coopération sont négociés avec chacun des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique; ils remplaceront l'accord de commerce et de coopération et seront aussi fondés sur le traitement NPF.

75. Dans le cadre du SGP, les pays industriels occidentaux accordent des droits de douane préférentiels aux pays les moins avancés, sans obtenir en retour des concessions commerciales de leur part; habituellement, les produits sensibles sont exclus et les avantages qu'un pays donné peut retirer pour au titre d'un produit particulier sont plafonnés. Les taux du SGP ne sont pas obligatoires, ils peuvent être annulés unilatéralement en cas de brusque gonflement des exportations ou d'autres circonstances. L'obtention du statut SGP permet en principe aux pays en transition de mieux pénétrer les marchés occidentaux. En janvier 1993, l'Union européenne a accordé le SGP à plusieurs pays de la CEI. Selon la Commission européenne, sur la base des courants commerciaux actuels, environ 10 % des importations en provenance des pays de la CEI peuvent bénéficier d'un traitement au titre du SGP et si ces pays exploitent le système au mieux, le tarif moyen pondéré de l'Union applicable aux produits industriels ne serait que de 0,3 % 16/.

76. L'Union européenne négocie actuellement une nouvelle série d'accords bilatéraux avec les Etats nouvellement indépendants. Lors de leur entrée en vigueur, ils remplaceront l'accord de commerce et de coopération passé avec l'ex-URSS en 1989, qui demeure la base contractuelle régissant les échanges de marchandises avec ces Etats (autres que les Etats baltes). Les accords de partenariat et de coopération comprendront des chapitres concernant les services, la création et le fonctionnement des sociétés, les transferts de capitaux et la protection de la propriété intellectuelle. Ils prévoieront également des consultations en matière de concurrence. Jusqu'à présent, de tels accords, qui seront non-préférentiels, ont été négociés avec plusieurs Etats nouvellement indépendants. Ils prévoient que des discussions auront lieu en 1998, pour décider s'il y a lieu d'ouvrir des négociations sur une zone de libre-échange.

77. Les accords commerciaux préférentiels offrent les réductions tarifaires les plus importantes. Les accords passés avec l'Union européenne et les accords de libre-échange, signés avec l'AELE, constituent d'importantes mesures de libéralisation du commerce. Les accords européens portent sur toutes les marchandises mais n'établissent le libre-échange que pour les produits industriels. Pour les produits agricoles, ils prévoient des concessions tarifaires réciproques. La liberté du commerce des produits industriels doit être instaurée de manière asymétrique, l'Union européenne démantelant ses propres barrières plus tôt et plus rapidement que les différents pays associés.

78. Au 1er janvier 1995, l'Union européenne avait complètement supprimé tous les droits applicables aux importations des produits industriels en provenance de pays associés aux accords européens. Les seules exceptions concernaient les produits sidérurgiques, pour lesquels les droits subsistants doivent être abolis d'ici la fin de 1995, et les produits textiles couverts par l'Accord multifibres qui doivent être admis en franchise d'ici à la fin de 1996. En ce qui concerne ces derniers, certaines restrictions quantitatives subsisteront également jusqu'au 1er janvier 1999. Il y a lieu de noter qu'en décembre 1994, le Conseil d'Essen a décidé d'harmoniser le calendrier de la libéralisation des accords d'association avec la Bulgarie et la Roumanie avec celui des accords négociés auparavant (avec les républiques tchèque et slovaque, la Hongrie et la Pologne). Les Etats baltes ont également commencé à bénéficier d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne à compter du 1er janvier 1995 avec l'entrée en vigueur d'accords de libre-échange.

79. L'accord du Cycle d'Uruguay aura des effets différents sur l'accès au marché dans la région de la CEE. Depuis le 1er janvier 1995, les transactions des pays qui bénéficient de la clause de la NPF sont frappées de droits de douane réduits par suite de l'application de la première des cinq réductions égales des tarifs douaniers. En ce qui concerne les pays en transition qui jouissent d'arrangements préférentiels, les accords passés avec l'Union européenne et avec l'AELE prévoient une réduction des droits initiaux (les droits dits de base) à la lumière des résultats du Cycle d'Uruguay. L'application de ces réductions préservera, du moins en partie, les préférences accordées au titre des accords d'association et des accords de libre-échange. Lorsque les droits ont déjà été ramenés à zéro, et vraisemblablement dans certains cas lorsqu'ils ne l'ont pas encore été, les préférences de l'exportateur seront progressivement réduites et entraîneront

donc une intensification de la concurrence par les prix de pays tiers (l'effritement des préférences dont bénéficient la Bulgarie et la Roumanie est moins prononcé en raison du retard dans l'application de leurs accords intérimaires). En 1995, les Etats baltes auront bénéficié, d'une part, des réductions tarifaires appliquées en vertu des accords de libre-échange qu'ils ont passés avec l'Union européenne et, d'autre part, de l'abaissement supplémentaire des droits de base dans les accords liés aux réductions du Cycle d'Uruguay.

2) Obstacles non tarifaires

80. Les contingents, l'autolimitation des exportations ou les réglementations des prix, l'Accord multifibres (partage des contingents disponibles par voie réglementaire pour les textiles, qualification des pays en transition comme pays à commerce d'Etat) ont été pour l'essentiel éliminés, les entreprises n'étant plus considérées comme des sociétés de commerce d'Etat. Les obstacles non tarifaires qui subsistent sont concentrés dans les secteurs "sensibles" (par exemple, l'agriculture, la sidérurgie, les produits chimiques, les textiles et les vêtements). Cette protection compense en partie la stimulation des échanges due à la réduction des obstacles traditionnels (droits de douane et contingents) sur les marchés occidentaux. Une protection conditionnelle peut limiter les exportations de biens dans les secteurs autres que ceux auxquels les mesures spécifiques sont appliquées. Tous les exportateurs (et les investisseurs étrangers potentiels) risquent de craindre que leurs produits fassent, eux aussi, l'objet de mesures protectionnistes et, en conséquence, de réduire leurs ventes (investissements) davantage qu'ils ne l'auraient fait en d'autres circonstances. L'utilisation de ces instruments pourrait par ailleurs avoir un effet d'entraînement sur les pays en transition. Par ailleurs, l'Union européenne a désormais aboli toutes les restrictions quantitatives spécifiques précédemment appliquées aux pays à commerce d'Etat. Des clauses de sauvegarde ont été appliquées dans le cas de l'aluminium. Sept catégories de produits exportés par la Russie ont été soumises à des droits antidumping et huit autres font actuellement l'objet d'une enquête. Si des droits leur étaient appliqués, le volume total des échanges qui demeureraient frappés représenterait moins de 1 % de l'ensemble du commerce 17/.

81. Il est toutefois inévitable qu'un certain délai s'écoule entre l'adoption de nouvelles mesures et la constatation générale du changement de situation dans les pays en transition. Il appartient peut-être aux organismes publics de sensibiliser davantage le secteur privé aux nouvelles possibilités.

Encadré 3

PRODUITS A FORTE INTENSITE TECHNOLOGIQUE EN PROVENANCE DES PAYS DE L'EST

Certains pays en transition ont fait état de difficultés rencontrées par leurs produits à forte intensité technologique pour accéder au marché. En ce qui concerne toutefois la protection classique, on observe que ni l'Union européenne ni les Etats-Unis n'appliquent de droits de douane particulièrement élevés.

L'Union européenne, par exemple, applique un tarif de 6,4 % aux importations NPF de satellites. Pour les avions et hélicoptères militaires, le taux NPF varie entre 5 et 15 %. Pour les composants électroniques et les microprocesseurs, le taux n'est jamais supérieur à 14 % et pour le matériel de télécommunication il avoisine 7,5 %. On ne peut pas considérer de tels taux comme spécialement élevés, si on les compare par exemple au droit NPF de 20 % sur les importations de chaussures ou au régime d'importation des produits agricoles. On n'a pas pu apporter non plus de preuve d'une protection tarifaire particulière à l'encontre des produits de pointe en général.

Source : Codes des douanes 1994, Union européenne, Customs Code 1994, Etats-Unis.

3) Autres mesures susceptibles de limiter les échanges

a. Mesures sanitaires, de sécurité ou environnementales

82. Les prescriptions en matière de marquage et d'emballage, les mesures de certification de la qualité, les normes environnementales applicables aux produits et au conditionnement ainsi qu'au transport peuvent également représenter des obstacles au commerce. Les exportateurs des pays en transition ont souvent beaucoup de mal à obtenir des renseignements concernant pareilles mesures.

b. Droits antidumping et droits compensatoires

83. Bien qu'il ne s'agisse pas de barrières au sens technique, les droits antidumping ou compensatoires sont utilisés, laisse-t-on souvent entendre, pour limiter la concurrence car les procédures d'enquête sont fréquemment longues et coûteuses. Les pays en transition affrontent des difficultés particulières. Dans le cadre du GATT, des procédures spéciales ont été instaurées pour prendre des mesures antidumping à l'encontre des importations en provenance des pays dits à commerce d'Etat, mesures qui se réfèrent aux prix d'un pays tiers. Les pays en transition ont jugé cette procédure déloyale en raison des différences considérables entre leurs structures économiques. La Russie, par exemple, est encore considérée comme un pays à commerce d'Etat bien qu'elle ait aboli son monopole sur le commerce.

Encadré 4

PROCEDURES ANTIDUMPING

Une autre plainte des pays en transition concerne les réponses à fournir et à vérifier aux questionnaires sur les coûts et les prix que les producteurs accusés de dumping doivent remplir : les délais sont trop courts, les systèmes de comptabilité différents, les renseignements demandés sur l'entreprise ne sont pas disponibles, la nature des taux de change est artificielle, etc. De nombreux pays occidentaux à économie de marché autorisent cependant le réexamen des mesures antidumping si une partie intéressée le demande officiellement et démontre que la situation a changé.

84. Le dumping constitue une menace lorsqu'une économie souffre d'inefficience allocative et productive. Du point de vue de l'efficacité de la répartition des ressources (efficacité allocative), les prix relatifs doivent refléter les coûts de production. Du point de vue de l'efficacité productive, les entreprises qui n'utilisent pas la combinaison la plus efficace de facteurs de production pour produire des produits donnés doivent être sanctionnées (et en dernière analyse, mises en faillite). Dans les pays en transition toutefois, par suite du refus généralisé des entreprises de payer leurs dettes et de l'absence de procédures exécutoires en matière de faillite pour éliminer du marché celles qui ne sont pas performantes, on soutient que l'efficacité allocative et l'efficacité productive ont été faussées 18/. On fait alors valoir que pareilles distorsions peuvent rendre viable pour certaines entreprises une stratégie des prix fondée sur des pertes à court terme (par exemple, dumping par fixation de prix d'éviction). Bien entendu, une telle pratique peut créer des frictions commerciales avec les partenaires occidentaux. Les pays occidentaux à économie de marché qui appliquent des mesures antidumping aux pays en transition font valoir qu'ils ne visent pas à protéger leur industrie nationale des importations d'Europe orientale mais à créer ou à rétablir des relations d'échange loyales, conformes au système de commerce multilatéral.

85. Pour évaluer les effets des mesures antidumping sur les pays en transition, on peut examiner leurs conséquences directes et indirectes. En ce qui concerne les pays d'Europe centrale, les effets directs apparaissent plutôt négligeables. Comme le montre le tableau 2, le nombre de plaintes contre le dumping instruites par l'Union européenne diminue régulièrement depuis 1988. En outre, les mesures antidumping de l'Union européenne concernent 0,32 % de ses importations en provenance de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie et 0,36 % des achats de produits industriels à ces pays. Les mesures antidumping à l'encontre d'exportateurs de la CEI sont toutefois plus nombreuses 19/.

Tableau 2

Instruction de plaintes par l'Union européenne contre le dumping
des pays d'Europe centrale et orientale

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bulgarie	1	1				1
Hongrie	1	1		1		1
Pologne	1	1		2	1	
République fédérative tchèque et slovaque	1	1		1		
Roumanie	2	2			1	
Total	6	6	0	4	2	2

Source : Costello *et. al.* (European Economy, 1994).

86. Les effets indirects des mesures antidumping sont probablement plus importants, tant sur les investissements étrangers que sur les échanges, mais il est très difficile de les mesurer 20/. D'après des études en la matière, la simple menace d'une action produirait un fort effet dissuasif sur les échanges 21/.

c. Règles d'origine

87. Les règles d'origine précisent les conditions auxquelles un produit donné doit satisfaire pour bénéficier d'un régime commercial préférentiel. Dans les accords européens, les obligations concernant le contenu local fixent ce dernier à 60 % en moyenne, selon le produit 22/. Les matériaux importés de pays tiers à des fins de transformation (dans l'Union européenne ou un Etat associé) ne peuvent représenter plus de 40 % de la valeur des facteurs utilisés pour la production du bien concerné. En décembre 1994, le Conseil européen d'Essen a décidé d'étendre les disposition relatives au cumul diagonal déjà en vigueur pour les pays des accords européens aux six pays associés. Le cumul diagonal des règles d'origine permet de considérer comme locales (aux fins du calcul du contenu local) les importations en provenance d'un pays associé. Cette mesure, qui vise à promouvoir l'intégration des échanges entre les Etats associés, peut favoriser considérablement l'expansion du commerce.

d. Protection des droits de propriété

88. D'après les accords européens, la protection des droits de propriété peut justifier des restrictions au commerce. Il peut en résulter des difficultés pour les Etats associés, car le "principe de l'épuisement" ne sera pas appliqué dans le cadre des accords 23/. Ainsi, par exemple, l'Union européenne pourrait se fermer à des produits bon marché provenant d'Europe centrale et orientale sous forme d'importations parallèles. Ce phénomène peut se révéler

néfaste car les Etats associés tentent d'échapper à une situation de dépendance due au fait que leurs exportations consistent essentiellement en un petit nombre de produits et de matières premières à faible valeur ajoutée.

89. Pour résumer, l'accès au marché des Etats qui bénéficient d'accords commerciaux préférentiels avec les pays occidentaux a été amélioré. Pour les autres, la situation est plus difficile. Quoique 83 % des exportations de la Russie vers l'Union européenne y soient admis en franchise, et que le tarif moyen pondéré des produits industriels qu'elle y exporte est estimé à 1,1 % seulement (en raison de la part importante des matières premières dans ses exportations), pour les producteurs de biens dits "sensibles", les conditions d'accès au marché sont entachées d'incertitude. Malgré les progrès réalisés jusqu'à présent, de nombreuses entreprises de la CEI continuent à craindre que les marchés de l'Union européenne ne leur soient fermés. Les divers instruments de politique commerciale qui ont été utilisés pour restreindre la pénétration de leurs produits sont souvent difficiles à comprendre. Il est souhaitable et nécessaire d'organiser davantage de réunions et autres manifestations pour informer les agents de pays en transition au sujet de ces instruments.

c) Accès aux marchés des pays de l'Est

90. La contraction des échanges entre les pays de l'ex-CAEM a été brutale, en particulier s'agissant des Etats qui appartiennent à la CEI. En raison de la très forte dépendance commerciale dans la région, le rétablissement de certaines relations d'échange pourrait avoir un effet favorable. En particulier, cela permettrait aux producteurs de biens d'équipement qui ne peuvent soutenir la concurrence sur les marchés occidentaux, d'exporter à nouveau vers leurs débouchés traditionnels. La reprise du commerce intrarégional pourrait ainsi offrir aux exportateurs le temps et les ressources nécessaires à une restructuration afin d'accroître leur compétitivité.

91. Pour relancer les échanges intrarégionaux, certains Etats ont signé des accords bilatéraux ou multilatéraux afin de libéraliser leur commerce. L'accord centreeuropéen de libre-échange, signé en décembre 1992 par la République fédérative tchèque et slovaque, la Hongrie et la Pologne à Visegrad (intitulé "groupe de Visegrad"), est entré en vigueur en mars 1993. Tous les obstacles aux échanges industriels mutuels doivent être éliminés d'ici au 1er janvier 2001. L'accord balte de libre-échange a été signé en septembre 1993 par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Il est entré en vigueur en avril 1994 et concerne principalement les biens industriels. En septembre 1993, tous les Etats de la CEI à l'exception de l'Ukraine (qui est membre associé de la CEI) ont signé un traité envisageant l'établissement d'une union économique dans laquelle la libre circulation de tous les facteurs de production serait garantie.

92. Après avoir sensiblement libéralisé le régime de leurs importations lors du lancement des réformes, les pays en transition ont parfois réintroduit des obstacles tarifaires. La Russie par exemple a adopté en juillet 1992 un droit de douane moyen sur les importations de 5 %. Deux années plus tard, après plusieurs révisions, le taux moyen en a été porté à 14 %, avec des maximums de 100 % sur certains produits. Récemment, une relance partielle des échanges

régionaux a été observée entre les pays d'Europe centrale, qui pourrait être le résultat favorable de l'accord centreeuropéen de libre-échange. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la zone balte de libre-échange et l'union économique entre les pays de la CEI sont encore trop récentes pour avoir eu une incidence majeure sur les échanges intrarégionaux.

93. S'il est vrai que les accords commerciaux ont entraîné (ou entraîneront) des réductions tarifaires entre les pays en transition, de nombreux obstacles non tarifaires demeurent et de nouvelles barrières ont été instaurées, notamment par l'adoption d'un nombre croissant de normes et de réglementations nouvelles. Par exemple, certains pays qui ont demandé à adhérer ultérieurement à l'Union européenne s'efforcent progressivement d'améliorer leurs réglementations sanitaires, écologiques et autres afin de les aligner sur celles de l'Europe occidentale. Cela peut entraver le commerce mutuel car les producteurs régionaux, même s'ils sont au courant des dernières réglementations, ne sont pas toujours en mesure d'y satisfaire.

5. Importance relative des obstacles externes et internes au commerce des pays en transition

94. Ayant examiné les obstacles à la fois internes et externes au commerce des produits des pays en transition, il est maintenant possible de se pencher sur les questions ci-après : i) l'importance relative que les opérateurs sur le marché accordent à ces barrières; ii) l'importance relative des barrières externes et internes pour les exportateurs des pays en transition; iii) l'ampleur et l'efficacité de l'assistance technique occidentale destinée à résoudre les difficultés rencontrées par les opérateurs sur le marché.

i) L'importance relative des barrières externes et internes aux exportations des pays en transition

95. D'après une enquête réalisée par la CEE/ONU auprès de 42 exportateurs roumains, conjointement avec le Centre pour la promotion des petites et moyennes entreprises privées de Bucarest, les obstacles ci-après, classés par ordre d'importance, se sont révélés particulièrement difficiles :

a) Manque d'information sur les marchés, les prix et les normes étrangers et soutien insuffisant de la part de l'organisme national de promotion des exportations;

b) Insuffisance des infrastructures et en particulier problèmes relatifs aux procédures douanières;

c) Absence de crédits bonifiés à l'exportation et problèmes de paiement;

d) Qualité insuffisante des produits et des services roumains, qui les empêche de répondre aux normes internationales;

e) Méconnaissance ou mauvaise réputation des produits roumains sur les marchés internationaux;

f) Conditions restrictives d'accès au marché (barrières tarifaires et non tarifaires);

g) Problèmes rencontrés pour satisfaire aux normes internationales en matière de prix et de qualité;

h) Obstacles gouvernementaux et bureaucratiques (par exemple, corruption);

i) Impossibilité d'utiliser le Danube pour le transport en raison de l'embargo.

96. L'OCDE avait réalisé une enquête quelques années auparavant. Elle avait fait apparaître que les exportateurs rencontraient généralement le même type de problème, à savoir :

- infrastructures (télécommunications, transport);
- sous-développement du secteur bancaire et des services financiers;
- inefficacité de l'administration des douanes et des autres services frontaliers;
- information : changements trop nombreux et trop fréquents de la réglementation concernant tous les aspects des relations économiques extérieures; communication tardive des modifications de la réglementation nationale; absence d'information sur les politiques économiques à long terme du gouvernement;
- accès insuffisant aux informations commerciales occidentales : prix, réglementations (non-fourniture de certificats d'origine SGP, déclaration inexacte des contingents textiles);
- barrières techniques : normes, problèmes de qualité.

97. Dans une enquête réalisée auprès de 2 000 importateurs allemands, l'OCDE a relevé :

- les normes de qualité négatives;
- la solvabilité;
- les services douaniers;
- le respect des délais de livraison.

98. D'autres enquêtes auprès d'importateurs confirment que les principaux obstacles étaient les mêmes que ceux identifiés par les entreprises nationales (communications, services douaniers, instabilité de l'environnement réglementaire, difficultés de paiement).

ii) L'importance relative des barrières externes et internes aux exportations des pays en transition

99. L'importance relative des barrières externes et internes dépend du pays, de sa compétitivité, du secteur et de l'industrie. Pour la Roumanie, l'enquête montrait que les facteurs internes étaient plus souvent cités que les barrières externes. Les difficultés d'accès au marché figuraient en sixième position seulement dans l'ordre d'importance des barrières commerciales. L'enquête de l'OCDE confirme en outre l'idée que les exportateurs des pays en transition redoutaient davantage les barrières nationales que les barrières extérieures.

100. Les résultats de questionnaires, s'ils ont une valeur indicative, ne fournissent pas toujours les indicateurs fiables de la réalité dont les chercheurs ont besoin. En l'absence toutefois d'analyses économétriques pour déterminer l'importance des facteurs internes et externes, ceux-ci doivent pourtant s'en tenir à ces résultats ou à des analyses sectorielles particulières pour tirer leurs conclusions.

101. Si l'on considère l'agriculture de l'Europe orientale, souvent citée comme exemple de secteur où les pays en transition possèdent des avantages comparatifs (la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne étaient traditionnellement de grands exportateurs de produits agro-alimentaires), mais qui n'atteint pas sa pleine capacité en raison de la protection des marchés occidentaux, un examen plus approfondi donne à penser que la compétitivité en question serait exagérée.

102. Du côté de l'offre, durant la première phase de la transition, une partie de la production disponible à l'exportation consistait en fait en excédents dégagés par la diminution de la demande intérieure et non en une production pour l'exportation même. La production a aussi sensiblement diminué, en raison surtout de l'incertitude concernant les politiques agricoles et la restructuration, de la chute de la consommation des facteurs de production et de la sécheresse. De fait, dans certains pays, la pénurie de vivres a amené les gouvernements à interdire temporairement ou à limiter les exportations. La médiocrité de la productivité et de l'efficacité des exploitations agricoles constitue un autre obstacle majeur, explicable, en particulier, par les perturbations temporaires dues à la réforme foncière et à la restructuration des exploitations, à la diminution de l'investissement dans le secteur, à la faiblesse des moyens de production utilisés (produits chimiques, semences homologuées), à la vétusté du matériel et au défaut de compétences et de capacités de gestion. Par exemple, dans le secteur de l'élevage, la combinaison des races et l'indice de consommation sont fréquemment assez médiocres.

103. L'organisation des marchés des produits agricoles, en particulier sous ses aspects institutionnels et commerciaux, s'est effondrée et doit à présent être restaurée. Il est nécessaire de rendre le marché transparent : on doit disposer de renseignements sur les ressources et les débouchés, les prix, les quantités et qualités requises, les tendances du marché, etc.; il en va de même en ce qui concerne les bourses, les marchés de gros, les organisations agricoles et les chambres professionnelles. L'absence de telles institutions nuit aux échanges tant intérieurs qu'extérieurs. Des services tels que la

promotion et le crédit à l'exportation sont indispensables pour les ventes à l'étranger. A l'inverse, dans les pays occidentaux, on trouve des sociétés de commerce et de transformation très organisées dont il est extrêmement difficile de soutenir la concurrence acharnée.

104. En raison d'une productivité insuffisante, de coûts assez élevés et d'une commercialisation médiocre, les prix des produits agro-alimentaires des pays en transition sont fréquemment trop élevés par rapport aux prix internationaux. L'enjeu d'une opération commerciale est précisément de permettre une solution structurelle de ces problèmes. Des investissements et une assistance technique appropriés peuvent entraîner des améliorations spectaculaires et tout porte à croire que les marchés agricoles d'Europe orientale y ont intérêt.

Encadré 5

COMPETITIVITE DES PORCS HONGROIS

Le rapport moyen viande maigre/graisse étant de 46 % pour les porcs hongrois contre plus de 60 % pour les porcs danois, il est évident que les producteurs hongrois partent avec un net handicap dans le marché très compétitif de l'Europe occidentale.

Source : "Not what it seems: EC quotas can appear protectionist but are they the only obstacle to trade?", avril 1994, Business Central Europe.

105. Sur les marchés internationaux, en particulier ceux des pays occidentaux et de l'Union européenne, la qualité des produits est le facteur clef de la compétitivité. Elle entraîne diverses exigences : commerciales, sanitaires, phytosanitaires, ainsi qu'en matière de présentation et d'emballage. L'étiquetage nécessaire à l'information du consommateur, notamment les aspects environnementaux (écoétiquetage), mérite un surcroît d'attention de la part des producteurs, des vendeurs et des pouvoirs publics. Quand les pays en transition étaient principalement orientés vers les marchés d'Europe centrale et orientale, la qualité ne revêtait pas une grande importance. A présent, pour ces pays qui sont de grands exportateurs de produits agricoles, la promotion de la qualité est une tâche prioritaire des nouvelles politiques alimentaires et agricoles, l'objectif principal étant de satisfaire aux obligations internationales (Union européenne, normes CEE/ONU de la qualité commerciale) 24/.

106. Si l'accès des produits agricoles d'Europe orientale aux marchés occidentaux est incontestablement entravé par des barrières externes (droits variables, subventions et contingents), la non-compétitivité du secteur ne permet pas d'affirmer qu'en l'absence de telles barrières les ventes de ces produits se développeraient, à moins que leur qualité ne s'améliore. L'assistance technique et les programmes de modernisation agricole joueront à l'avenir un rôle important dans la revalorisation de la production.

iii) Ampleur et efficacité de l'assistance technique occidentale visant à atténuer les problèmes rencontrés par les opérateurs du marché

107. Le registre de l'OCDE (CCEET) contient des renseignements sur l'assistance technique et humanitaire fournie aux pays en transition par les pays de l'OCDE. Plusieurs barrières ont été retenues pour examiner si (et dans quelle mesure) l'assistance des pays occidentaux était adaptée dans les domaines ci-après :

- Administration douanière : l'assistance est pour l'essentiel axée sur la formation des fonctionnaires des douanes, l'automatisation de la collecte de l'information et la mise au point de la législation. Trois projets seulement mentionnent la fourniture de matériel. Aucun projet ne mentionne directement les efforts visant à offrir des services plus efficaces aux exportateurs ou aux importateurs;
- Barrières techniques au commerce (mesures sanitaires et de sécurité, obligations de marquage et d'emballage, procédures de certification de la qualité) : les projets d'assistance consistaient principalement en séminaires communs ainsi qu'en une aide à l'établissement de normes et à la rédaction d'autres textes réglementaires;
- Information sur les questions d'accès au marché : aucun projet d'assistance particulière n'était enregistré mais le Centre du commerce international et d'autres organismes exécutent actuellement plusieurs projets;
- Télécommunications et secteur bancaire : de manière non surprenante, de nombreux programmes d'assistance dotés de fonds substantiels sont axés sur ce domaine mais ne répondent pas nécessairement aux besoins des exportateurs.

Notes

1/ Il est difficile de comparer les courants d'échanges antérieurs aux réformes à ceux postérieurs aux réformes car il faudrait, pour cela, convertir en dollars la valeur de flux commerciaux exprimée en prix largement artificiels et en roubles de change. La couverture statistique des opérations commerciales a également évolué en raison de l'unification des règles en matière d'établissement de rapports statistiques, ce qui rend les comparaisons dans le temps encore plus problématiques. Les dévaluations fréquentes et l'inflation élevée viennent également brouiller l'image des échanges commerciaux et la comparaison des niveaux de ses échanges avec les chiffres du PIB donnent des résultats faussés parce que les taux de change officiels sont, dans la plupart des cas, fortement sous-évalués. Enfin, en ce qui concerne certains nouveaux Etats indépendants, il n'existe tout simplement pas de statistiques globales du commerce extérieur antérieures à la période de transition.

2/ Voir CEE/ONU, Bulletin économique pour l'Europe, vol. 43 (1991).

3/ Certains économistes ont, cependant, critiqué l'importance attribuée à la compétitivité, notamment parce qu'il leur semblait qu'elle avait des incidences dangereuses sur la politique commerciale. Paul Krugman, par exemple, a fait valoir que l'obsession de la compétitivité conduirait les gouvernements à une mauvaise affectation des ressources en ce sens qu'elle les amènerait à appliquer une politique industrielle protectionniste et à accorder des subventions aux sociétés. Cependant, en règle générale, les gouvernements, tout en souscrivant à la nécessité de rendre leur pays plus compétitif sur les marchés internationaux, se sont abstenus de recourir à des politiques industrielles restrictives ou au protectionnisme et ont plutôt donné leur adhésion à une plus grande libéralisation des marchés mondiaux, comme en témoigne l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ainsi qu'au principe de la loyauté des pratiques commerciales et de l'ouverture des marchés. Dans l'ensemble, toutefois, ils ont un point de vue plus large des facteurs déterminant la compétitivité. Voir Paul Krugman, "Competitiveness: A Dangerous Obsession", Foreign Affairs 73 (mars/avril 1994); Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations, (New York, N.Y.: W.W. Norton 1994). Pour une critique des idées de Krugman, voir Daniel Burton Jr. et al dans "Jobs, Trade and National Prosperity" publié dans The Washington Quarterly, automne 1994.

4/ Commission des Communautés européennes; Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. [COM (93) 700] (1993)].

5/ Report of the Federal Government on the safeguarding of Germany's future as an industrial location [Rapport du Gouvernement fédéral sur la sauvegarde de l'avenir de l'Allemagne en tant que zone d'implantation industrielle], [Gouvernement fédéral] (1993); Competitiveness: Helping Business to Win, CM 2563, Londres : HMSO (1994).

6/ Pour une étude des problèmes méthodologiques rencontrés dans l'utilisation de l'avantage comparé comme étalon de la compétitivité, voir D. Williamson, Trade and Industrial Policy in Developing Countries, 1993.

7/ Voir D. Rosati, "The Economic Interpenetrations between the EC and Eastern Europe: The Consequences for Polish Industry", Bruxelles, 1994, document ronéotypé; L. Halpern, "Comparative Advantage and Likely Trade Patterns of the CEECs", série de documents de travail CEPR, No 1003.

8/ Bulletin économique pour l'Europe, CEE/ONU, vol. 46 (1994), p. 57 à 64 de la version anglaise (la version française n'étant pas encore publiée).

9/ "International Trade and Technology in Industrial Restructuring in Central and Eastern Europe", John A. Cantwell (document ronéotypé), 1994.

10/ "Industrial Policy: the Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development", S. Lall, UNCTAD Review, 1994.

11/ Beyond Free Trade, Ed. D.B. Yoffie, Harvard Business School, 1993.

12/ Voir GATT-OMC Nouvelles, 6 novembre 1994, p. 1.

13/ Voir "The Impact of the Positive Conclusion of the Uruguay Round on Intraregional Trade with Special Reference to the Countries in Transition", TRADE/R.619, p. 16.

14/ Voir "The Impact of Foreign Direct Investment on the Trade of Countries in Transition: Results of a Preliminary Survey", TRADE/R.617.

15/ Voir Trade Issues in the New Independent States, Constantine Michalopoulos, Studies in Economies in Transition, No 7, Banque mondiale, Washington, 1994, p. 15 et 16.

16/ Voir le document de la Commission européenne "Des échanges commerciaux et de l'assistance dans les relations entre l'Union européenne, les pays d'Europe centrale et orientale et ceux de la Communauté des Etats indépendants", MG/NN/FW, 13 octobre 1994.

17/ Documents statistiques officiels de la Commission sur les mesures antidumping actuellement en vigueur (cas intéressant les pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI), 10 septembre 1994.

18/ D. Begy et R. Portes, "Enterprise debt and economic transformation: financial restructuring on the State sector in central and eastern Europe", Centre for Economic Policy Research, document de travail No 695, juin 1992.

19/ Vingt mesures antidumping restaient applicables à l'encontre de produits exportés par la CEI et la Lituanie, principalement des produits chimiques de base et de l'acier.

20/ Il est particulièrement difficile d'apprécier l'incidence indirecte sur les investissements étrangers car il est impossible d'observer les investissements qui auraient eu lieu en l'absence de telles mesures.

21/ P.A. Messalin, "The association agreements between EC and central Europe: trade liberalization versus constitutional failure?" dans J. Fleming et J. Rollo (éd.), Trade Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe et L.A. Winters, "VERs and expectations: extension and evidence", Economic Journal, vol. 104, p. 113 à 123, 1994.

22/ L.A. Winters, "The Europe Agreements: With a Little Help from Our Friends", in Center for Economic Policy Research, The Association Process: Making it Work, Occasional Paper No 11, CEPR, Londres, novembre 1992, p. 19.

23/ Au sein de l'Union européenne, ce principe juridique empêche les propriétaires de biens d'interdire les ventes d'"importations parallèles" afin de réaliser des superbénéfices.

24/ Pour les principaux pays en transition exportateurs, les ventes sur les marchés d'Europe occidentale sont régies par des accords avec l'Union européenne et l'AELE, avec notamment des contingents et des prix minimums qui doivent être progressivement éliminés au cours d'une période transitoire. Dans la perspective d'une adhésion ultérieure à l'OCDE puis à l'Union européenne, on définit déjà à présent le cadre général et les orientations que devront respecter les politiques agricoles et commerciales des pays en transition. Sur les marchés internationaux en général, les principaux obstacles aux exportations proviennent des politiques de soutien à l'agriculture et des politiques commerciales ainsi que des prix subventionnés, mais l'accord du GATT entraînera une réduction progressive du niveau de ces subventions.
