

© Centre du commerce international 2011

Le Centre du commerce international (ITC) est l'agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations Unies.

Siège : ITC
54-56, rue de Montbrillant
1202 Genève, Suisse

Adresse postale : ITC
Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Téléphone : +41-22 730 0111

Fax : +41-22 733 4439

E-mail : itcreg@intracen.org

Internet : <http://www.intracen.org>

LA POLITIQUE COMMERCIALE NATIONALE AU SERVICE DES EXPORTATIONS

RÉSUMÉ À L'INTENTION DES SERVICES D'INFORMATION COMMERCIALE

ID=42687

2011

F-07.01 NAT If

Centre du commerce international (ITC)

La politique commerciale nationale au service des exportations

Genève : ITC, 2011. xii, 179 p.

Étude présentant un cadre de politique commerciale élaboré par l'ITC, ainsi que les instruments de politique commerciale pouvant être utilisés par les gouvernements pour renforcer la compétitivité des entreprises à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement - explique comment les différentes politiques commerciales peuvent influencer la compétitivité nationale à l'exportation; aborde dans le détail les instruments de politique commerciale qui correspondent à chacun des objectifs suivants: création de services d'infrastructures concurrentiels; promotion des exportations et de l'investissement étranger; échanges transfrontières efficaces de marchandises; s'attaquer aux problèmes liés au marché d'exportation; amélioration des intrants et des biens d'équipement; étudie comment faire face aux contraintes majeures auxquelles sont confrontés les secteurs public et privé, à chaque étape de la production et de la distribution de marchandises et de services à l'exportation.

Descripteurs : **Politique commerciale, Stratégie à l'exportation, Compétitivité, Promotion des exportations.**

Anglais, français, espagnol (éditions séparées)

ITC, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse (www.intracen.org)

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Centre du commerce international aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Image numérique sur la couverture : © Centre du commerce international, Kristina Golubic

© Centre du commerce international 2011

Tous droits réservés : aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, enregistrée dans une base de données ou transmise sous quelque forme que ce soit ou par tout moyen électronique, électrostatique, magnétique, mécanique, ou autre, ou sous forme de photocopie, sans autorisation écrite préalable du Centre du commerce international.

P248.F/DCP/BTP/11-XI

ISBN 978-92-9137-403-8

No. de vente des Nations Unies F.12.III.T.3

PRÉFACE

Ces dernières décennies, l'intégration mondiale – conjuguée à l'ouverture au commerce – a été le moteur d'une croissance économique soutenue pour de nombreux pays, créant des emplois et réduisant la pauvreté.

Les pays qui ont le plus bénéficié du commerce international sont ceux qui ont mis l'accent sur les politiques commerciales nationales et les réformes réglementaires qui ont permis la création d'un environnement propice à la réussite des entreprises à l'exportation. Cependant, la politique commerciale étant le fruit d'un processus complexe exigeant de concilier des intérêts concurrents et disparates, les réformes posent des difficultés pour les secteurs tant public que privé. Pour relever ces défis, des actions doivent être menées sur deux fronts.

Premièrement, les gouvernements doivent aborder la politique, la législation et la réglementation de manière holistique. Celles-ci doivent être mises en œuvre dans le bon ordre afin qu'elles se renforcent mutuellement et favorisent la compétitivité et la création d'un environnement favorable aux entreprises. Les politiques, lois et réglementations devraient travailler en synergie pour permettre "des exportations pour un développement durable". Les ministères, les agences et départements gouvernementaux doivent travailler en tandem pour garantir la cohérence de la politique générale.

Deuxièmement, pour que la réforme permette de trouver un juste équilibre entre des intérêts différents, les gouvernements doivent s'assurer l'adhésion de toutes les parties prenantes, notamment du secteur privé.

La réforme peut s'avérer difficile à court terme, c'est la raison pour laquelle les parties intéressées doivent en comprendre les enjeux et savoir que les bénéfices de la croissance tirée par les exportations ne seront possibles qu'à moyen et long terme.

La présente publication rassemble travaux de recherche, analyses et expériences liés à la politique commerciale, aux changements juridiques et réglementaires opérés dans différents pays du monde. Elle contient aussi des exemples de réussites et d'échecs notamment au travers d'études de cas.

Nous espérons que les entrepreneurs et organisations du secteur privé seront en mesure d'utiliser cette publication pour évaluer les répercussions de la politique et de la réglementation commerciale sur la compétitivité de leurs entreprises. Nous nous sommes efforcés de juxtaposer les débouchés et les difficultés découlant du processus de réforme afin de permettre à toutes les parties intéressées de peser les avantages et les coûts des différentes options de politique commerciale. Cette publication constitue à ce titre un outil précieux pour les organisations professionnelles et autres parties intéressées associées aux campagnes de sensibilisation aux questions de politique commerciale.

Je ne doute pas qu'elle sera également d'un grand intérêt pour les décideurs politiques des pays en développement et des pays moins avancés ayant adopté des stratégies de développement économique tiré par les exportations.

Nous espérons, par dessus tout, que la présente publication permettra de promouvoir une culture du dialogue public-privé éclairé, composante essentielle de l'élaboration démocratique des politiques. Ce n'est qu'en associant l'ensemble des parties prenantes à un dialogue éclairé que nous pourrions réaliser l'objectif de croissance économique durable et inclusive.



Patricia Francis
Directrice exécutive
Centre du commerce international

REMERCIEMENTS

Préparer une publication d'une telle ampleur a exigé une somme de travail considérable et le dévouement de nombreuses personnes. Cet ouvrage vise à créer un cadre expliquant les liens entre les stratégies de croissance tirée par les exportations, le développement et la compétitivité. Ce cadre a été conçu par Rajesh Aggarwal, Chef, et Andrew Huelin, Consultant, Secteur privé et politique commerciale, Centre du commerce international (ITC). L'ITC remercie tous ceux qui ont contribué à la préparation de cette publication.

Introduction

Cette introduction a été rédigée par Rajesh Aggarwal, Chef, Section du secteur privé et de la politique commerciale; et Andrew Huelin, Consultant, Section du secteur privé et de la politique commerciale, ITC.

Chapitre 1 – Création de services d'infrastructures compétitifs

Ce chapitre a été rédigé par Robert Anderson, Conseiller, Division de la propriété intellectuelle, OMC; Frédéric Jenny, Juge, Court de cassation de la France (Juge à la Chambre commerciale, financière et économique); et Anna Muller, Division de la propriété intellectuelle, OMC.

Chapitre 2 – Promotion des exportations et de l'investissement étranger

Ce chapitre a été rédigé par Zdenek Drabek, Ancien conseiller à l'OMC, Division de la recherche et de la statistique; Rajesh Aggarwal, Chef, Section du secteur privé et de la politique commerciale; et Andrew Huelin, Consultant, Section du secteur privé et de la politique commerciale, ITC.

Chapitre 3 – Échanges transfrontières efficaces des marchandises

Ce chapitre a été rédigé par Luc Dewulf, consultant auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et du Département du développement international du Royaume-Uni ainsi que de la Commission européenne sur les questions de facilitation des échanges; Rajesh Aggarwal, Chef, Section du secteur privé et de la politique commerciale, ITC; et Andrew Huelin, Consultant, Section du secteur privé et de la politique commerciale, ITC.

Chapitre 4 – S'attaquer au marché d'exportation et Chapitre 5 – Amélioration des intrants et des biens d'équipement

Ces deux chapitres ont été rédigés par Samuel Laird, Consultant auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), et de l'ITC, et Professeur d'économie internationale, Université de Nottingham, et Professeur invité, World Trade Institute, Berne; Rajesh Aggarwal, Chef, Section du secteur privé et de la politique commerciale, ITC; et Andrew Huelin, Consultant, Section du secteur privé et de la politique commerciale, ITC.

Remerciements particuliers

De nombreux experts ont prodigué leurs conseils pour la préparation de la présente publication. Nous remercions tout particulièrement Friedrich Von Kirchbach, Directeur, Division des programmes pays, ITC; Pierre Sauvé, Directeur général adjoint et Chargé d'études, World Trade Institute, Université de Berne; Richard Newfarmer, anciennement Représentant spécial de la Banque mondiale auprès des Nations Unies et de l'OMC à Genève; Ryan Patrick Garcia Evangelista, Directeur exécutif, U-ACT et Secrétaire général adjoint, Chambre de commerce et d'industrie des Philippines, Manille; et Agatha Nderitu, Directeur exécutif, East Africa Business Council, Arusha, République-Unie de Tanzanie.

Natalie Domeisen a géré la présente publication. Dianna Rienstra, Phoenix Ink Communications, Bruxelles, est intervenue comme rédacteur en chef et conseiller. Danielle Carpenter-Sprungli a supervisé la correction des épreuves. La traduction vers le français a été assurée par Valérie Coutarel. Carmelita s'est chargée de la publication assistée par ordinateur.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
ABRÉVIATIONS	xii
INTRODUCTION	1
UNE CROISSANCE TIRÉE PAR LE COMMERCE	2
CONDITIONS DEVANT ÊTRE RÉUNIES AU PLAN DE LA POLITIQUE INTÉRIEURE	3
OPTIONS DE POLITIQUE COMMERCIALE POUR RÉUSSIR À L'EXPORTATION	3
Recenser les facteurs de réussite	4
Cadres mondiaux de la compétitivité	4
L'approche axée sur la chaîne de valeur	5
INTERACTIONS ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION	6
La chaîne d'approvisionnement	6
Instruments de politique commerciale	7
LA POLITIQUE COMMERCIALE AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION	8
Création de services d'infrastructures compétitifs	8
Promotion des exportations et de l'investissement étranger	9
Échanges transfrontières efficaces des marchandises	9
Surmonter les problèmes rencontrés sur les marchés d'exportation	9
Amélioration des intrants et des biens d'équipement	9
CHAPITRE 1	
CRÉATION DE SERVICES D'INFRASTRUCTURES COMPÉTITIFS	11
INTRODUCTION	12
Assistance au développement des infrastructures	12
Gros plan sur les entreprises qui fournissent des services d'infrastructures	12
Privatiser n'est pas suffisant	13
RESTRUCTURER LES MONOPOLES D'ÉTAT POUR AMÉLIORER LES RÉSULTATS	15
Recourir à une loi et à des mesures en faveur de la concurrence	16
Questions liées à la restructuration compétitive	16
Options stratégiques offertes	17
Accès aux installations monopolistiques	19
Nécessité d'insister toujours sur le respect des droits	20
RÔLE DES ORGANISATIONS ET DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES	20
LE SECTEUR DU TRANSPORT	21
Ports	21
Transport ferroviaire	25
Transport aérien	26
Transport routier	30
LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE	32
TÉLÉCOMMUNICATIONS	36
CONCLUSION	42

CHAPITRE 2

PROMOTION DES EXPORTATIONS ET DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER 45

INTRODUCTION	46
L'IED MOTEUR DE L'ÉCONOMIE MONDIALE	47
L'IED progresse plus vite que le commerce	47
Le commerce mondial et l'IED mondial sont étroitement liés	48
Pourquoi les multinationales investissent-elles à l'étranger?	49
Flux d'IED	50
LIENS ENTRE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER ET LA CROISSANCE DES EXPORTATIONS	51
Accès à des services d'infrastructures efficaces	51
Les services peuvent constituer un goulot d'étranglement	51
L'IED, une solution attrayante	52
Partenariats avec les investisseurs	52
Pourquoi financer les infrastructures par le biais de l'IED?	54
ACCÈS AUX CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT MONDIALES	55
Une production mondialisée et fragmentée	56
Relier les entreprises nationales aux chaînes d'approvisionnement mondiales	57
Transfert de technologies et de savoir-faire	58
Les multinationales dopent la concurrence nationale	59
Renforcer les capacités de production nationales	59
Exportations et IED sortants	61
INCIDENCES STRATÉGIQUES	62
Comment attirer les capitaux étrangers?	62
Cibler l'investissement étranger	63
La bonne gouvernance est la clé de la promotion des investissements	63
Des politiques commerciales ouvertes	65
Mise en œuvre efficace de la politique commerciale	66
Une coopération régionale plus solide	68
Renforcer la compétitivité intérieure	68
Politiques de soutien de nature à attirer l'IED et le transfert de technologie	73
Attirer l'IED : partenariats public-privé	73
Éviter la vulnérabilité face aux sorties de capitaux	75
PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT	76
Les agences de promotion de l'investissement	76
Image nationale et régionale	77
Ciblage des investisseurs	78
Offrir des services d'investissement	79
CONCLUSION	80

CHAPITRE 3

ÉCHANGES TRANSFRONTIÈRES EFFICACES DE MARCHANDISES 83

INTRODUCTION	84
DE L'IMPORTANCE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES POUR LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE	85
Augmentation des flux commerciaux	85
Attirer l'investissement étranger direct	86

Accroître les recettes publiques	87
Diversifier les produits et les marchés	87
EN QUOI LA FACILITATION DES ÉCHANGES EST-ELLE IMPORTANTE POUR LES ENTREPRISES?	89
Les coûts de transaction élevés sapent la compétitivité	89
Supprimer les obstacles à la livraison en flux tendus	91
ANALYSE COMPARATIVE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES	91
GROS PLAN SUR LES NÉGOCIATIONS DE L'OMC	93
RÔLE CLÉ DES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES	95
Principales difficultés pour les autorités douanières	95
Sécurité des chaînes d'approvisionnement mondiales	97
Évaluation en douane : une tâche difficile	98
Règles d'origine	100
Améliorer la coordination entre les organismes à la frontière et les fournisseurs de services	101
Réformer les systèmes de gestion douanière électronique	101
VERS DES PROCÉDURES DE TRANSIT FLUIDES	104
La situation des pays sans littoral	104
Éléments clés du transit	105
Les bénéfices nets l'emportent sur les coûts	106
Procédures et formalités de transit efficaces	107
Services de logistique commerciale et compétitivité	109
Mesures prises par les autorités	110
Les livraisons express exigent une logistique efficace	113
COLLABORATION PUBLIC-PRIVÉ	114
CONCLUSION	116
CHAPITRE 4	
S'ATTAQUER AU MARCHÉ D'EXPORTATION	119
INTRODUCTION	120
ACCÈS AU MARCHÉ	120
Recenser les débouchés commerciaux	120
Services d'information de l'TTC	121
ÉVALUER LES CONDITIONS SUR LE MARCHÉ	122
Tarifs douaniers	123
Les négociations commerciales du Cycle de Doha	126
Accords commerciaux régionaux	127
Règles d'origine	129
Les mesures non tarifaires gagnent du terrain	132
MNT affectant les marchandises	132
MNT affectant les services	134
Pourquoi les MNT sont-elles utilisées?	138
Quelles sont les incidences des MNT?	138
Qui applique des MNT et quels sont leurs effets?	140
OBSTACLES TECHNIQUES : POURQUOI LES EXPORTATEURS S'INQUIÈTENT-ILS?	144
Principes de l'OMC relatifs à l'élaboration des normes	144
Que peuvent faire les exportateurs face aux obstacles techniques?	145

EXPORTER EN PRÉSENCE D'ENTREPRISES DOMINANTES	149
DE L'IMPORTANCE DES CHAÎNES DE VALEUR	150
L'ITC RENFORCE LES CAPACITÉS	150
CONCURRENCE DES PAYS TIERS	151
CONCLUSION	152
ANNEXE : CLASSIFICATION DES MESURES NON TARIFAIRES APPLICABLES AU COMMERCE DES MARCHANDISES	154
CHAPITRE 5	
AMÉLIORATION DES INTRANTS ET DES BIENS D'ÉQUIPEMENT	157
INTRODUCTION	158
L'OUVERTURE DU MARCHÉ PEUT ABAISSER LES COÛTS	159
ÉLIMINER LES PRÉJUGÉS CONTRE LES EXPORTATIONS	161
ABAISSER LE COÛT DES INTRANTS	162
RÈGLES DE L'OMC EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS	163
MÉCANISMES SPÉCIAUX D'ALLÈGEMENTS TARIFAIRES	166
Exonération de droits	166
Régimes d'admission temporaire	166
Systèmes de ristourne de droits	166
RESTRICTIONS ET TAXES À L'EXPORTATION	169
ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES	170
APPROVISIONNEMENT RÉGIONAL	175
SOUTENIR LES INTRANTS DESTINÉS À L'EXPORTATION	175
Subventionnement des intrants	175
Crédits à l'exportation et financement des exportations	176
MESURES DESTINÉES À ATTIRER L'IED	177
CONCLUSION	179

TABLEAUX

Tableau 1 :	Segments non concurrentiels et concurrentiels des secteurs d'infrastructures clés	17
Tableau 2 :	Ventilation par secteur et sous-secteur des projets PPP, 2009	54
Tableau 3 :	Bonne gouvernance dans la promotion des investissements	64
Tableau 4 :	Matrice des politiques de promotion de l'investissement étranger dans les infrastructures ainsi que la fabrication et les services axés sur la recherche de gains d'efficacité	70
Tableau 5 :	Principales fonctions de l'agence de promotion de l'investissement	77
Tableau 6 :	Mesurer la performance nationale de la logistique	92
Tableau 7 :	Distances à parcourir pour exporter, coût et délais pour les pays sans littoral	105
Tableau 8 :	Procédures et pratiques commerciales et de transit	107
Tableau 9 :	Tarifs moyens sur les produits agricoles et industriels, 2008	124
Tableau 10 :	Exemples de produits frappés de taux de droits élevés	125
Tableau 11 :	Engagements au titre de l'AGCS, par secteur	137
Tableau 12 :	Mesures antidumping adoptées entre janvier 1995 et juin 2010, par Membre ayant présenté un rapport et par secteur	142
Tableau 13 :	Besoins fréquemment exprimés par les exportateurs – Exigences en matière de conformité OTC/SPS	146

FIGURES

Figure 1 :	Interactions entre la compétitivité et la politique commerciale	7
Figure 2 :	Croissance du PIB mondial et volume du commerce de marchandises, 1950-2009	47
Figure 3 :	Croissance de la production mondiale, des stocks d'IED, des exportations de biens et de services, 1980-2008	48
Figure 4 :	Entrées d'IED, mondiales et par groupes d'économies, 1980-2010	50
Figure 5 :	Investissement privé dans des projets d'infrastructures en Afrique subsaharienne, par secteur, 1990-2008	53
Figure 6 :	Ventes de voitures Skoda/Volkswagen, 1991-2010	60
Figure 7 :	Bénéfices après impôts de Skoda/Volkswagen, 1997-2010	61
Figure 8 :	Le guichet unique	102

ENCADRÉS

Encadré 1 :	Recommandation de l'OCDE concernant la séparation des activités concurrentielles et des monopoles naturels	18
Encadré 2 :	Argentine : surveillance de la concurrence dans les ports restructurés	22
Encadré 3 :	Indonésie : droit de la concurrence – instrument au service de la restructuration des ports	23
Encadré 4 :	Jamaïque : en finir avec les abus de position dominante dans la gestion des ports	23
Encadré 5 :	Zambie : l'abus de position dominante dans la gestion du port a entraîné une augmentation des tarifs	24
Encadré 6 :	Mexique : encourager la concurrence – le modèle de la séparation spatiale	26
Encadré 7 :	Suède : encourager la concurrence – le modèle de la séparation verticale	27
Encadré 8 :	États-Unis : enseignements tirés de l'expérience de déréglementation du transport aérien – viabilité et avantages de la concurrence	28
Encadré 9 :	La Commission européenne impose des amendes à un cartel de transporteurs de fret aérien pour entente sur les prix	29

Encadré 10 : Exemples de déréglementation du transport de fret	30
Encadré 11 : Gains attendus du différend États-Unis/Mexique sur le camionnage	31
Encadré 12 : Fixation des prix des services de transport par bus entre Singapour, la Malaisie et le sud de la Thaïlande	32
Encadré 13 : Réforme du secteur de l'électricité de l'UE	33
Encadré 14 : Chine : réforme du secteur de l'énergie	34
Encadré 15 : Fédération de Russie : abus de position dominante sur le marché du transport d'électricité	35
Encadré 16 : Pakistan : cartellisation du marché du gaz de pétrole liquéfié	36
Encadré 17 : Modes d'entrée sur le marché – la Loi sur les télécommunications des États-Unis de 1996	37
Encadré 18 : Pérou : abus et transfert de pouvoir monopolistique	38
Encadré 19 : Taipei chinois : abus et transfert de pouvoir monopolistique	39
Encadré 20 : Lettonie : abus de position dominante	40
Encadré 21 : Éléments en rapport avec la concurrence contenus dans le rapport du groupe spécial de l'OMC dans l'affaire opposant le Mexique et les États-Unis – Mesures visant les services de télécommunication	41
Encadré 22 : Production mondiale d'automobiles	57
Encadré 23 : Inde : l'externalisation des services fournis aux entreprises crée de la valeur	58
Encadré 24 : AGCS – Lien entre le commerce et l'investissement	62
Encadré 25 : République-Unie de Tanzanie : programme de renforcement des liens avec le secteur privé	71
Encadré 26 : Irlande : programmes nationaux de création de liens	72
Encadré 27 : République tchèque : cibler les investissements techniques adéquats	78
Encadré 28 : Botswana : permettre aux investisseurs d'obtenir leurs autorisations	79
Encadré 29 : Décisions d'investissement de Philips Electronics	86
Encadré 30 : Ghana : Réforme et modernisation des douanes	88
Encadré 31 : Les retards sapent la compétitivité des entreprises	89
Encadré 32 : Indonésie : un producteur d'ananas est confronté à des coûts de facilitation des échanges prohibitifs	90
Encadré 33 : Yémen : une piètre facilitation des échanges nuit aux exportateurs de thon	91
Encadré 34 : Infrastructures visées par la facilitation des échanges	93
Encadré 35 : Lutter contre la corruption	96
Encadré 36 : Lignes directrices – Inspections avant expédition et inspections à destination	99
Encadré 37 : Tunisie : amélioration des délais de dédouanement au port de Radès	103
Encadré 38 : Développement économique des pays sans littoral – « très, très difficile »	104
Encadré 39 : Une solution pragmatique – l'Accord de transit ouest-africain	108
Encadré 40 : Rwanda : déréglementation du transport international	112
Encadré 41 : République tchèque, Hongrie et Pologne : privatisation	113
Encadré 42 : Malaisie : les mécanismes consultatifs	115
Encadré 43 : Contournement par le biais d'un assemblage dans un pays tiers	129
Encadré 44 : L'affaire Honda	130
Encadré 45 : Incidences des règles d'origine de l'UE et des États-Unis sur les exportations africaines de textiles et de vêtements	131
Encadré 46 : Incidences de l'absence de règles multilatérales	132
Encadré 47 : Classification des mesures non tarifaires	133
Encadré 48 : Exemples des quatre modes de fourniture, vus sous l'angle du pays importateur A	135
Encadré 49 : Liste d'engagements type – Arcadia	136
Encadré 50 : Évolution récente des MNT	139

Encadré 51 : Philippines : exemples de MNT affectant l'agriculture	141
Encadré 52 : Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires: définition	144
Encadré 53 : Viet Nam : étude de cas – les associations privées défendent les industries	145
Encadré 54 : Sri Lanka : infrastructures de conformité reconnues à l'échelle internationale	148
Encadré 55 : Thaïlande : intégration mondiale de l'industrie automobile	151
Encadré 56 : L'Accord SMC : possibilités offertes aux pays en développement	165
Encadré 57 : Compétitivité à l'exportation et ristournes de droits	168
Encadré 58 : Caractéristiques communes des zones économiques spéciales	171
Encadré 59 : Costa Rica et Sénégal : expériences	172
Encadré 60 : Népal : les zones économiques spéciales au service des industries des textiles et des vêtements	173
Encadré 61 : Le Népal instaure un climat d'investissement favorable aux entreprises	174
Encadré 62 : Le Vanuatu promeut l'investissement et les exportations	175
Encadré 63 : La Colombie encourage l'investissement et la promotion des exportations	178

ABRÉVIATIONS

Les abréviations suivantes ont été utilisées :

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ACR	Accord commercial régional
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	Loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique
ALE	Accord de libre-échange
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des nations d'Asie du sud-est
APE	Accord de partenariat économique
API	Agence de promotion de l'investissement
BOT	Conception, exploitation, transfert
CBU	Unités entièrement montées (Completely Built Units)
CCP	Conseil consultatif secteur privé-douanes
CCS	Commission de la concurrence de Singapour
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPT	Changement de position tarifaire
DSL	Ligne d'abonné numérique
EG	Éthylène glycol
FMI	Fonds monétaire international
GPL	Gaz de pétrole liquéfié
IATA	Association internationale du transport aérien
IED	Investissement étranger direct
ISO	Organisation internationale de normalisation
ITC	Centre du commerce international
MNT	Mesures non tarifaires
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OEA	Opérateur économique agréé
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONT	Obstacles non tarifaires
OTC	Obstacle technique au commerce
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
PTA	Acide téréphtalique
RO	Règles d'origine
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TI	Technologie de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TSD	Traitement spécial et différencié
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

INTRODUCTION

UNE CROISSANCE TIRÉE PAR LE COMMERCE.....	2
CONDITIONS DEVANT ÊTRE RÉUNIES AU PLAN DE LA POLITIQUE INTÉRIEURE	3
OPTIONS DE POLITIQUE COMMERCIALE POUR RÉUSSIR À L'EXPORTATION	3
INTERACTIONS ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION ..	6
LA POLITIQUE COMMERCIALE AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION	8

INTRODUCTION

Ces dernières années, les résultats à l'exportation ont été pour beaucoup dans le développement économique de nombreux pays en développement. Ils ont contribué à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté. L'exportation a eu des retombées économiques liées aux gains d'efficacité associés à l'exploitation des avantages comparatifs et à l'allocation optimisée des ressources limitées. Des gains dynamiques ont également été enregistrés à l'exportation du fait de la concurrence accrue, des économies d'échelle plus importantes, de la meilleure utilisation des capacités, de la diffusion des connaissances et savoir-faire, et du progrès technologique.

UNE CROISSANCE TIRÉE PAR LE COMMERCE

Nombreux sont aujourd'hui les pays en développement qui ont réussi à donner naissance à des industries exportatrices compétitives et en ont retiré une croissance économique remarquable : la République de Corée et le Taipei chinois dans les années 60; des pays d'Asie tels que la Thaïlande, la Malaisie et Singapour dans les années 70; la Chine dans les années 80; ainsi que des pays d'Amérique centrale et latine dans les années 90, comme le Chili. Ces pays ont également réussi à exploiter la croissance phénoménale du commerce international. Entre 1950 et 2005, les échanges commerciaux ont été multipliés par 27 en valeur, passant de \$E.-U 296 milliards à plus de \$E.-U. 8 trillions¹. En dépit d'une contraction de 12,2% des échanges commerciaux internationaux en 2009² dans le sillage de la crise financière, le commerce est à nouveau en augmentation. Preuve en est la hausse record de 14,5% du volume des exportations en 2010³.

Mais quelles sont les politiques et réglementations commerciales nécessaires pour réussir à l'exportation? La présente publication s'efforce de répondre à cette question en promouvant une meilleure compréhension de la politique commerciale susceptible de permettre aux pays de réussir à l'exportation. L'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui que pour faire face à la myriade de préoccupations auxquelles sont confrontés les exportateurs, la politique commerciale ne saurait plus se limiter à ce que l'on appelle des «mesures à la frontière»⁴. Les décideurs politiques doivent faire face à un large éventail de questions d'ordre national, y compris la création d'un environnement propice aux entreprises (concurrence, investissements, institutions, etc.); offrir un accès compétitif aux infrastructures (énergie, communications, transport, etc.); faciliter la circulation fiable et efficace des marchandises vers les marchés de destination; et veiller à la conformité des produits aux normes de qualité ainsi que sanitaires et phytosanitaires.

Du fait de la réussite des précurseurs de la croissance économique tirée par les exportations, depuis le milieu des années 80 nombre d'autres pays en développement (PED) et moins avancés (PMA) ont essayé de s'inspirer de ce modèle. L'on a assisté à un revirement radical de la politique de développement. Le modèle de substitution des importations encourageait les pays à renforcer leurs capacités agricoles et manufacturières internes et à remplacer les produits d'origine nationale par des importations. Une telle approche pouvait avoir son importance aux premières heures du développement dans certains pays, mais elle a aussi causé de nombreux échecs et ralenti la croissance. Qui plus est, un certain nombre de pays qui avaient dans un premier temps adopté le modèle de substitution des importations se sont par la suite davantage tournés vers l'extérieur. Aujourd'hui, l'accent est mis sur l'amélioration de la compétitivité, pour exploiter des marchés d'exportation dynamiques.

1 « Les 60 ans du GATT/de l'OMC : le Rapport sur le commerce mondial de l'OMC examine six décennies de multilatéralisme dans le domaine du commerce », Communiqué de presse de l'OMC, 4 décembre 2007. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/news_f/pres07_f/pr502_f.htm

2 « Les échanges commerciaux devraient progresser de 9,5 pour cent en 2010 après une sombre année 2009, selon l'OMC », Communiqué de presse 598 de l'OMC, 26 mars 2010. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/news_f/pres10_f/pr598_f.htm

3 « La croissance du commerce devrait fléchir en 2011 mais, en dépit d'une augmentation record en 2010, les effets de la crise persistent », Communiqué de presse 628 de l'OMC, 7 avril 2011. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/news_f/pres11_f/pr628_f.htm

4 Kaukab, R., « Inclusiveness of trade Policy-making : Challenges and possible responses for better stakeholder participation », *Commonwealth Trade Hot Topics*, Issue 70, février 2010.

CONDITIONS DEVANT ÊTRE RÉUNIES AU PLAN DE LA POLITIQUE INTÉRIEURE

Pour être compétitifs à l'exportation, au milieu de pays également dotés en ressources, un éventail de mesures de soutien internes est nécessaire. Nombreux sont les pays qui ne sont pas en mesure d'exploiter pleinement le potentiel de la croissance tirée par les exportations car au plan interne les conditions préalables ne sont pas réunies. À titre d'exemple, les PMA représentent encore à peine 1% du commerce mondial. Des efforts partiels ont été déployés dans nombre de pays, mais en l'absence d'une approche globale, il est impossible de surmonter chacun des obstacles au développement des exportations.

Une politique commerciale et des pratiques réglementaires globales et claires, avec l'adhésion de toutes les parties intéressées, sont essentielles à la réussite de toute stratégie d'exportation. Lorsque différents ministères sont en charge des politiques liées au commerce, qu'ils agissent chacun de son côté plutôt qu'en concertation, élaborer et mettre en place un cadre de politique cohérent à l'appui de la stratégie d'exportation devient difficile. Un cadre de politique commerciale cohérent représente un pont entre les ministères, les programmes liés au commerce des secteurs public et privé, et les acteurs du secteur privé. De cette concertation découle alors un ensemble d'objectifs hiérarchisés élaborés de manière holistique en tenant compte de toutes les parties intéressées et dans le but commun de renforcer les exportations pour un développement durable.

La présente publication vise à répondre à ces préoccupations en proposant un cadre de la politique commerciale cohérent. Pour répondre à ce besoin de libérer le potentiel des entreprises à l'exportation par le biais d'une politique commerciale « à la frontière », « derrière la frontière » et « au-delà des frontières », l'ouvrage propose des objectifs hiérarchisés pour surmonter les contraintes prioritaires auxquelles sont confrontés tant le secteur public que le secteur privé.

La présente introduction explique comment le Centre du commerce international (ITC) a classé par ordre de priorité les objectifs abordés dans chacun des chapitres. Elle donne un aperçu des différentes options de politique commerciale et de la manière dont ces options peuvent influencer sur la compétitivité nationale à l'exportation. Elle présente ensuite un cadre, élaboré expressément pour la présente publication, afin d'expliquer comment interagissent la politique commerciale et la compétitivité à l'exportation (voir figure 1). Le cadre représente de manière schématique dans quelle mesure la politique commerciale peut influencer la compétitivité à l'exportation. Il illustre la nécessité de se doter d'instruments de politique commerciale spécifiques pour faire face aux contraintes rencontrées par les exportateurs derrière la frontière, à la frontière et au-delà des frontières, à chaque stade de la production et de la distribution de produits manufacturés, de produits agricoles et de services destinés à l'exportation. Certains de ces instruments de politique commerciale remplissent des fonctions diverses et permettent de faire face à des problèmes qui se recoupent. Pour finir, cette introduction explique comment ces objectifs sont abordés dans chaque chapitre.

OPTIONS DE POLITIQUE COMMERCIALE POUR RÉUSSIR À L'EXPORTATION

La compétitivité à l'exportation s'entend de la « capacité de produire, distribuer et vendre des produits et des services avec autant, ou plus, d'efficacité et d'efficience que la concurrence »⁵. Dans l'environnement commercial mondialisé actuel, la notion de compétitivité a gagné en importance et s'est avérée être un indicateur clé de réussite pour les pays. Christian Ketels, un économiste spécialisé en stratégie en matière de compétitivité, estime que : « Les exportations sont un outil de diagnostic important pouvant mettre en évidence la solidité des fondamentaux économiques. La réussite sur les marchés d'exportation mondiaux ainsi que le profil des secteurs qui réussissent à l'exportation fournissent des informations précieuses sur la compétitivité sous-jacente du pays »⁶. Il ajoute que les mauvais résultats à l'exportation « sont révélateurs de

5 Ministère des affaires étrangères de la Finlande.

Disponible à l'adresse : formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15265&contentlan=2&culture=en-US

6 Ketels, C., « Export competitiveness : Reversing the logic », document préparé pour le débat de la Banque mondiale sur le développement, « What do we mean by export competitiveness and how do countries achieve it in an uncertain world? », Harvard Institute for Strategy and Competitiveness, 2010.

faiblesse qui limitent la productivité des entreprises ou affectent négativement leur aptitude à exploiter leurs capacités sur les marchés mondiaux. Les exportations de certains secteurs sont le reflet de ce qui fait la compétitivité du pays et donc de ses chances de réussite. »

Pour que la politique commerciale nationale alimente la compétitivité à l'exportation, elle doit accroître les possibilités de vendre des biens et des services nationaux sur les marchés mondiaux. Pour cela, une analyse de la dotation en facteurs, des forces institutionnelles et des débouchés offerts sur le marché est nécessaire. À partir de là, des stratégies peuvent être élaborées pour tenir compte des ambitions socioéconomiques et de développement du pays. De multiples ministères, services et agences publics doivent généralement être associés à ce processus, tout comme le secteur privé avec lequel une collaboration active doit s'instaurer. Bien souvent, lorsque la stratégie vise uniquement la réussite à l'exportation elle n'est pas réalisable sur le plan politique du fait d'intérêts concurrents incompatibles ayant une incidence sur le processus d'élaboration de la politique commerciale. Les stratégies doivent également être élaborées dans le respect des engagements contractés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au titre d'autres accords régionaux et bilatéraux. La priorité première consiste à faire en sorte que les politiques nationales et les partenaires travaillent en tandem pour être compétitif à l'exportation.

RECENSER LES FACTEURS DE RÉUSSITE

Un consensus est en train de se dessiner quant aux principaux moteurs à l'exportation. L'on comprend de plus en plus que les réformes d'envergure opérées à l'échelle nationale peuvent avoir des retombées positives sur les exportateurs. Les cadres mondiaux de la compétitivité et les analyses de la chaîne de valeur réalisées au niveau des entreprises ont, à cet égard, été utiles.

CADRES MONDIAUX DE LA COMPÉTITIVITÉ

L'émergence de cadres mondiaux de la compétitivité a contribué à identifier un large éventail d'entraves au commerce. Parmi les cadres les plus pertinents pour la politique commerciale figurent :

- L'Indice de compétitivité mondiale (Global Competitiveness Index) du Forum économique mondial qui recense 12 piliers de la compétitivité mondiale :
 - Les institutions, les infrastructures, l'environnement macro-économique, la santé et l'enseignement primaire sont les facteurs essentiels de la compétitivité.
 - L'enseignement supérieur et la formation, l'efficacité du marché des biens, l'efficacité du marché du travail, le développement des marchés financiers, la maturité technologique et la taille du marché sont essentiels à l'amélioration de l'efficacité.
 - Le degré de sophistication et d'innovation des milieux d'affaires permettent de dire si une économie est ou non tournée vers l'innovation.
- L'Indice de facilitation du commerce (Enabling Trade Index) du Forum économique mondial présente également un intérêt. L'indice mesure le développement des institutions, politiques et services destinés à faciliter le commerce, et centre ses indices autour :
 - de l'accès au marché
 - de l'administration à la frontière
 - des infrastructures de transport et de communication
 - de l'environnement d'affaires.
- Le Rapport *Doing Business* de la Banque mondiale s'est également avéré être un cadre reconnu permettant de mesurer les progrès réalisés en matière de politique commerciale et de compétitivité à l'exportation. Ses 11 indices mesurent la facilité :
 - de création d'une entreprise
 - d'obtention des permis de construire
 - d'accès à l'électricité
 - d'enregistrement des biens immobiliers
 - d'obtention du crédit

- de protection des investisseurs
- de paiement des taxes
- des échanges transfrontières
- d'exécution des contrats
- de règlement des problèmes d'insolvabilité.

Ces cadres aident les responsables de la réforme de la politique commerciale à évaluer l'environnement commercial et d'affaires de leur pays pour le comparer aux meilleures pratiques internationales. Ils peuvent ainsi orienter la réforme de façon à améliorer le classement de leur pays en fonction des indices internationaux et, dans le même temps, renforcer leur compétitivité et accroître leurs exportations.

Cependant, si les cadres internationaux sont utiles pour évaluer la compétitivité, leur efficacité est limitée, et ce pour les raisons suivantes⁷ :

- Ils se concentrent sur la compétitivité économique au sens large plutôt que sur la seule compétitivité à l'exportation. Ils couvrent donc des questions moins essentielles à l'exportation (trop en amont de celle-ci) et n'en examinent pas certaines autres particulièrement importantes à l'exportation, de manière suffisamment détaillée;
- La plupart des analyses de la compétitivité à l'exportation permettent de mettre au jour une série de questions auxquelles les pays doivent répondre pour réussir sur les marchés d'exportation. Ce n'est que logique étant donné que les facteurs qui entravent les exportations sont généralement multiples et simultanés. Néanmoins, il est rarement financièrement possible, pratique au plan opérationnel, voire même possible au plan politique de faire face à toutes ces questions en même temps. En bref, les évaluations réalisées doivent être transformées en mesures pratiques et réalistes.

L'APPROCHE AXÉE SUR LA CHAÎNE DE VALEUR

Les cadres internationaux évaluent et révèlent généralement les contraintes rencontrées, plutôt qu'ils ne proposent de « remèdes » ou ne formulent de recommandations quant aux mesures à prendre pour les surmonter. Des analyses plus poussées doivent être menées dans le pays pour élaborer des mesures plus ciblées. Les analyses de la chaîne de valeur peuvent être utilisées en complément des évaluations comparatives de la compétitivité.

L'approche axée sur la chaîne de valeur analyse chaque maillon de la « chaîne d'activités » visée. Quel que soit le produit ou le service, la chaîne de valeur s'entend de toutes les étapes allant de la recherche-développement à l'élimination et au recyclage, en passant par l'approvisionnement en matières premières, la production et la livraison aux acheteurs internationaux⁸.

En « analysant les coûts des opérations commerciales à la lumière d'un produit ou d'une branche d'activité, l'analyse de la chaîne de valeur facilite le recensement des obstacles à la croissance et à la compétitivité et l'élaboration de mesures institutionnelles et générales ciblées, tant à l'échelle de la branche visée qu'à celle de l'économie en général »⁹.

Quid de l'analyse de la chaîne de valeur pour la réforme de la politique commerciale? Un rapport du Groupe de la Banque mondiale laisse entendre que les programmes de réforme qui découlent habituellement des analyses de la chaîne de valeur portent essentiellement sur trois axes clés¹⁰ :

- **Questions relatives au marché des marchandises ou des services** – politique commerciale, politique en matière de concurrence, distorsions des prix, subventions, licences, normes de produits et de services, douanes, logistique, droits de propriété, et cadre réglementaire.

7 *Ibid.*

8 « Analyser la chaîne de valeur : Une stratégie pour augmenter les gains à l'exportation », Forum du commerce international – Numéro 1, ITC, 2003.

9 « Moving towards competitiveness : A supply value-chain approach », Banque mondiale, 2007.

Disponible à l'adresse : [www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/\\$FILE/Value+Chain+Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/$FILE/Value+Chain+Manual.pdf)

10 *Ibid.*

- **Questions relatives au marché des facteurs** – salaires, charges de capital, marché des services publics, rigidité du marché du travail, prix des terrains et zonage.
- **Questions relatives au marché** – diversification du marché, recherche-développement, diversification des produits ou des services et liens avec les fournisseurs.

Il importe de souligner que les conclusions dudit rapport indiquent que les obstacles à la commercialisation ne sont pas propres à un secteur mais affectent les exportateurs qu'elle que soit la branche. Ces points communs amènent à penser que la productivité des entreprises dépend dans une grande mesure des ressources publiques investies dans la production ainsi que des marchés sur lesquels opèrent les entreprises et qui doivent bien fonctionner. Les mesures adoptées par les pouvoirs publics favorisent ou au contraire empêchent la création d'un environnement propice aux entreprises dans lequel celles-ci vont pouvoir s'approvisionner et vendre leurs produits.

La compétitivité à l'exportation étant un problème multiforme, elle exige une compréhension précise de toute la gamme des facteurs susceptibles de la favoriser ou de la saper. Les contraintes sont généralement multiples et interdépendantes, liées à des problèmes transversaux tels que la bonne gouvernance; les infrastructures; les normes de produits, la certification et les prescriptions réglementaires relatives à la fourniture des services visés; l'accès au financement; ainsi que les liens avec les entreprises.

INTERACTIONS ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION

La liste des contraintes pouvant empêcher un pays de développer ses échanges commerciaux est longue. La plupart des pays en développement ne sont pas en mesure d'opérer une réforme globale en une seule fois, faute notamment de pouvoir créer une plate-forme solide pour la réforme. L'élaboration des politiques exigeant l'adhésion de parties diverses aux intérêts souvent concurrents, celles-ci doivent être convaincues du bien-fondé de la réforme. Ensuite, nombre de pays se heurtent à un manque de ressources financières pour mener à bien des réformes souvent coûteuses.

Il est donc fondamental de mobiliser les parties prenantes autour des principales contraintes qui, si elles étaient surmontées, permettraient dans une grande mesure d'accroître les échanges commerciaux et de promouvoir la croissance économique. Les situations variant grandement d'un pays à l'autre, il n'existe pas de cadre de la politique commerciale unique susceptible de fonctionner partout. Certaines composantes fondamentales se retrouvent néanmoins dans tous les cadres.

Le cadre de politique commerciale et de compétitivité de l'ITC conçu pour la présente publication et détaillé en figure 1 vise à aider le lecteur à définir ses objectifs principaux ainsi que les instruments de la politique commerciale les plus aptes à venir à bout des contraintes. Le cadre vise à permettre aux décideurs politiques, aux organisations du secteur privé et aux entrepreneurs d'adopter une approche holistique de la réforme de la politique commerciale nationale. Les réformes devraient être accompagnées d'un large éventail d'instruments destinés à aider les entreprises à être compétitives et à réussir à l'exportation. Le cadre est à la base même de la présente publication.

LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT

La partie supérieure de la figure 1 présente les intrants dont ont typiquement besoin les entreprises tout au long de la chaîne d'approvisionnement :

- Pour commencer, pour produire les entreprises ont besoin d'accéder à des matières premières et à des biens intermédiaires. Elles recherchent à ce stade la source la plus compétitive et la plus fiable, que ce soit dans le pays ou à l'étranger.
- Ensuite, les intrants sont transportés jusqu'à l'entreprise, passent en douane, par des entrepôts de distribution et empruntent les réseaux de transport (terrestre, ferroviaire, etc.). Certains intrants peuvent être « transportés » via un support de télécommunications ou d'autres modes de fourniture transfrontières (services d'externalisation).

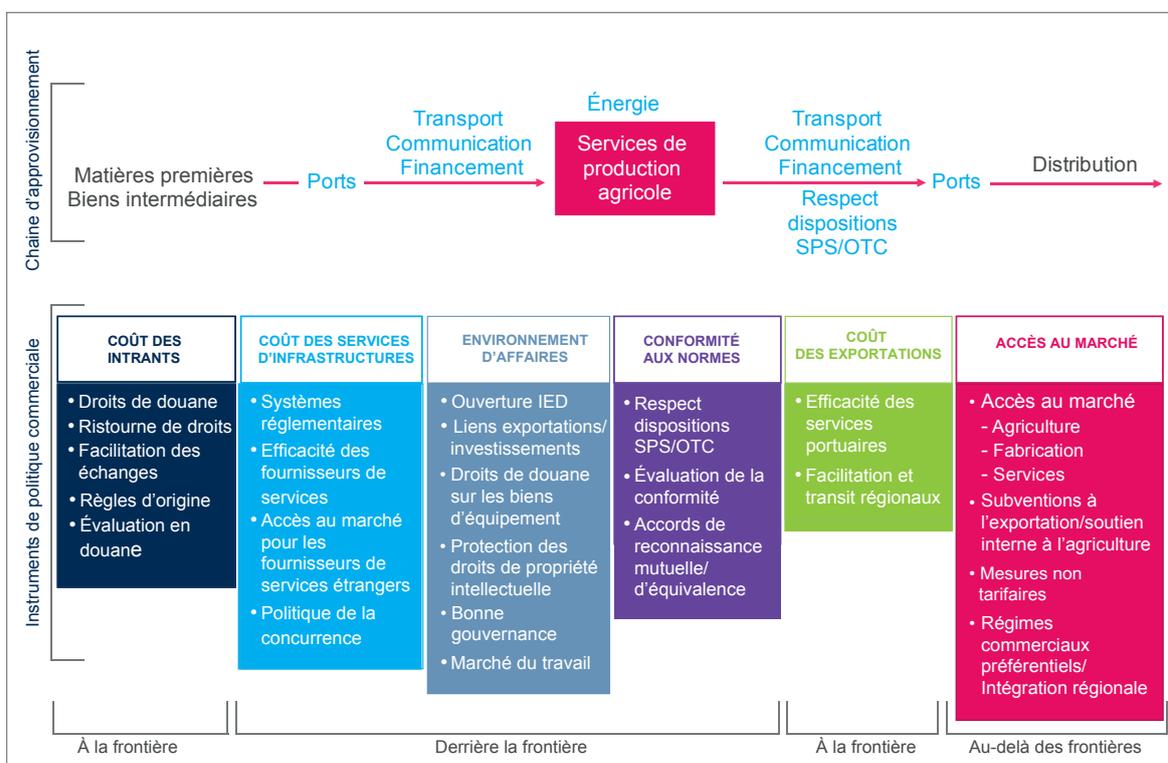
- Les intrants sont ensuite transformés en produits ou services agricoles ou industriels.
- Pour finir, les produits ou les services sont « transportés » jusqu'aux marchés de destination. Pour transporter les marchandises jusqu'à la frontière, les entreprises dépendent de plus en plus de la logistique qui doit être fiable et exige des systèmes de communication de qualité (télécommunications et Internet). Des systèmes de communication de qualité sont également nécessaires pour ce que l'on appelle « l'externalisation des processus d'entreprise ». Tous les produits, qu'ils soient agricoles ou manufacturés, doivent être conformes aux prescriptions relatives aux obstacles techniques au commerce (OTC). Les produits agricoles doivent par ailleurs satisfaire aux prescriptions sanitaires et phytosanitaires (SPS). Dans certains cas les services doivent satisfaire à des prescriptions réglementaires.

Sur les marchés de destination les entreprises doivent rivaliser avec des entreprises tant nationales qu'étrangères. Le coût, l'accès et la fiabilité des intrants sont immanquablement une préoccupation majeure pour les entreprises désireuses de se positionner en tant que fournisseurs compétitifs et fiables. Dans le même temps, l'absence de compétitivité dans l'un ou l'autre des domaines susmentionnés peut réduire à néant les chances de réussir à l'exportation.

INSTRUMENTS DE POLITIQUE COMMERCIALE

La partie inférieure de la figure 1 détaille les différents instruments de politique commerciale auxquels les gouvernements peuvent avoir recours pour renforcer la compétitivité des entreprises à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Parmi ces instruments figurent une meilleure compréhension des politiques commerciales « à la frontière », « derrière la frontière » et « au-delà des frontières ». Les gouvernements peuvent recourir à ces instruments pour cibler des maillons précis de la chaîne d'approvisionnement pouvant doper la compétitivité des entreprises. Il existe d'autres instruments transversaux qui agissent sur de multiples maillons de la chaîne d'approvisionnement par le biais de mesures destinées à façonner le paysage commercial et économique du pays.

Figure 1 : Interactions entre la compétitivité et la politique commerciale



Source : ITC.

À titre d'exemple peuvent être cités les mécanismes de ristourne des droits destinés à « fournir aux exportateurs de produits manufacturés des intrants importés au prix mondial et ainsi améliorer leur rentabilité, tout en préservant les industries nationales en concurrence avec des importations »¹¹. Ces mesures visent tout particulièrement à permettre l'accès à des intrants à des prix compétitifs. De la même manière, la reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires est déterminante pour les exportateurs de services professionnels (et d'une manière générale pour le commerce des services). Les gouvernements – dans l'idéal en étroite collaboration avec les organisations professionnelles – peuvent à cet égard négocier des accords de reconnaissance mutuelle avec leurs partenaires commerciaux ayant des titres de compétences étrangers afin de faciliter l'exportation de ces services.

S'agissant des instruments politiques transversaux, l'amélioration des transports, des communications, des services portuaires et de distribution peut avoir des répercussions sur différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement. À titre d'exemple, les infrastructures de transport permettent d'amener les marchandises jusqu'à la frontière ou jusqu'au port, mais elles ont aussi une incidence sur les coûts de production.

En établissant une cartographie des instruments de politique commerciale qui agissent sur chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement, il ressort clairement que les mêmes instruments de politique commerciale affectent régulièrement différentes étapes de la chaîne. Il est dès lors possible de classer les instruments en fonction des objectifs visés, lesquels sont couverts dans cinq chapitres qui composent la présente publication.

- Création de services d'infrastructures compétitifs
- Promotion des exportations et de l'investissement étranger
- Échanges transfrontières efficaces des marchandises
- S'attaquer au marché d'exportation
- Amélioration des intrants et des biens d'équipement

LA POLITIQUE COMMERCIALE AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ À L'EXPORTATION

CRÉATION DE SERVICES D'INFRASTRUCTURES COMPÉTITIFS

Le Chapitre 1 traite des retombées positives des services d'infrastructures compétitifs sur les entreprises. Il met l'accent sur tout ce qui fait la compétitivité des entreprises et sur leur comportement lorsqu'elles fournissent des services d'infrastructures. Il passe aussi en revue le rôle des initiatives publiques dans le renforcement de la compétitivité des services d'infrastructures par la restructuration et l'application des règles connexes.

Les exemples abondent qui démontrent l'impact des monopoles d'État et des abus de position dominante sur le coût des intrants dans les pays en développement, leur renchérissement compliquant considérablement les exportations. Le chapitre explique comment les monopoles inefficaces peuvent être restructurés et les règles en matière de concurrence appliquées pour doper les performances des infrastructures. Une attention est également accordée au rôle pouvant être joué par les associations d'entreprises et par les entreprises elles-mêmes à l'heure d'orienter l'innovation en matière de politique générale et de mettre en œuvre les mesures adoptées.

¹¹ Export Competitiveness and Duty Drawback, Banque mondiale : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICTRADER/0,,contentMDK :20540524~pagePK :148956~piPK :216618~theSitePK :239071,00.html.

PROMOTION DES EXPORTATIONS ET DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

Le Chapitre 2 porte sur la manière dont l'investissement étranger direct influence l'économie mondiale et comment il peut améliorer la performance d'un pays à l'exportation. Il examine ensuite les conséquences sur la politique adoptée des liens entre les résultats à l'exportation et l'investissement étranger direct, de même qu'il formule des recommandations destinées à promouvoir la croissance à l'exportation par l'adoption des mesures « appropriées » en matière d'investissement étranger.

ÉCHANGES TRANSFRONTIÈRES EFFICACES DES MARCHANDISES

L'importance de la facilitation des échanges pour la promotion des exportations est mise en exergue au Chapitre 3. Une facilitation des échanges efficace améliore la compétitivité à l'exportation en permettant aux exportateurs de faire le commerce de biens et de services en temps voulu et à moindre frais. Les ingrédients clés d'une « approche élargie » de la facilitation des échanges sont abordés, notamment les douanes (dédouanement, gestion du risque, coordination entre les organismes présents à la frontière, etc.), compétence des fournisseurs de services de logistique public et privés, et la logistique et la compétitivité.

Sont également présentées les meilleures pratiques permettant d'atteindre les objectifs principaux de la facilitation des échanges, à savoir minimiser les frais de transaction et simplifier le commerce international pour les entreprises, tout en garantissant le respect des prescriptions nationales et internationales.

SURMONTER LES PROBLÈMES RENCONTRÉS SUR LES MARCHÉS D'EXPORTATION

Le Chapitre 4 insiste sur le fait que pour réussir à l'exportation il convient de recenser les débouchés commerciaux offerts par le marché et de définir les conditions d'accès, puis d'établir un programme entre le gouvernement et le secteur privé pour en tirer parti. Le chapitre met l'accent sur ce que les exportateurs doivent savoir sur les marchés étrangers, comment obtenir des informations et comment exploiter les débouchés recensés.

Des conseils sont également prodigués sur la manière dont les exportateurs peuvent élaborer une stratégie pour faire face aux différentes situations rencontrées afin de gagner des parts de marché. Les obstacles techniques au commerce sont aussi abordés, tels que recensés dans le cadre de récentes études sur les préoccupations principales des exportateurs.

AMÉLIORATION DES INTRANTS ET DES BIENS D'ÉQUIPEMENT

Lorsque les conditions d'accès sont par ailleurs identiques, être compétitif sur un marché étranger exige de pouvoir livrer à un prix final inférieur à celui de la concurrence, en tenant compte des conditions de vente, de la qualité, des délais de livraison et, le cas échéant, du service après-vente.

Le prix final d'un bien ou d'un service est fonction des coûts de production ainsi que des coûts de livraison, lesquels peuvent dans certains cas être supérieurs aux coûts de production. Le Chapitre 5 étudie les stratégies et options de politique générale permettant aux entreprises d'accéder aux intrants et aux biens d'équipement à des prix compétitifs.



mise en œuvre
competitive

businesses

estructura competitiva

innovation

le rôle

l'innovation

implementación

reviews

l'impact

attention
revisions

sectors

los países en desarrollo
l'exportation
infraestructura

crear

atención

servicios

entreprises

competitive

exportación

infraestructura

create

empresas
entreprises

impact

sectores

competitivo

empresas

competitivo

atención

attention

crear

developing countries

role

impacto
services

public initiatives

secteurs
infrastructures

export

initiatives publiques
structure concurrentielle

en développement

implémentation

firms

iniciativas públicas
les services

innovación

CHAPITRE 1

CRÉATION DE SERVICES D'INFRASTRUCTURES COMPÉTITIFS

INTRODUCTION.....	12
RESTRUCTURER LES MONOPOLES D'ÉTAT POUR AMÉLIORER LES RÉSULTATS	15
RÔLE DES ORGANISATIONS ET DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES.....	20
LE SECTEUR DU TRANSPORT	21
LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE.....	32
TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	36
CONCLUSION.....	42

CRÉATION DE SERVICES D'INFRASTRUCTURES COMPÉTITIFS

INTRODUCTION

Les services d'infrastructures – y compris de transport, d'énergie et de télécommunication – représentent une large part des coûts auxquels sont confrontées les entreprises exportatrices des pays en développement ou des économies en transition. Le terme d'«infrastructures» s'entend généralement des «structures et installations de base, physiques et organisationnelles (bâtiments, routes, approvisionnement en électricité, par exemple), dont ont besoin les sociétés ou entreprises pour fonctionner»¹. L'organisation et la fourniture efficaces des services d'infrastructures sont essentielles à la compétitivité à l'exportation et à la réussite des entreprises. C'est pour cette raison que les investissements dans les infrastructures sont considérés comme la clé de l'amélioration des perspectives de développement des pays à revenu faible et intermédiaire.

ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES

Pour toutes les raisons qui précèdent, la fourniture de services d'infrastructures est aujourd'hui au cœur de l'assistance au développement. Les infrastructures représentent environ 40% des engagements de la Banque mondiale². Des investissements judicieux dans les infrastructures peuvent modifier du tout au tout les perspectives de croissance d'un pays. À titre d'exemple, ces dernières années, l'augmentation des investissements publics dans les infrastructures a été un réel moteur de croissance rapide et a permis d'abaisser les coûts des transactions commerciales pour les économies émergentes d'Asie³.

Pour des infrastructures opérationnelles et réussies, plusieurs conditions doivent impérativement être réunies.

- Financements. Les infrastructures étant souvent la résultante d'investissements et de dépenses publiques, les financements publics et leur affectation efficace sont importants. Bien souvent, l'accès aux financements privés – y compris à l'investissement étranger direct – pour compléter ou remplacer les fonds publics est aussi une préoccupation.
- Marchés publics. Il est une autre difficulté connexe : l'efficacité et la compétitivité des procédures et des institutions d'achat⁴.
- Technologie. L'accès à la meilleure technologie disponible, obtenue dans le pays ou à l'étranger, financée par des capitaux publics ou privés, est un autre élément déterminant.

GROS PLAN SUR LES ENTREPRISES QUI FOURNISSENT DES SERVICES D'INFRASTRUCTURES

Le présent chapitre se concentre sur les questions liées à la compétitivité et au comportement des entreprises associées à la fourniture de services d'infrastructures publiques et privées. Il aborde aussi le rôle des organismes publics dans le renforcement de la compétitivité dans la fourniture de ces services par la restructuration et l'application de règles pertinentes. Une attention est portée au rôle que les associations professionnelles et les entreprises peuvent jouer à l'heure d'orienter l'innovation et la mise en œuvre de règles nouvelles dans ce domaine.

1 Définition tirée du Online Compact Oxford Dictionary. Disponible à l'adresse : www.askoxford.com/concise_oed/infrastructure

2 Pour plus d'informations sur les activités de la Banque mondiale dans le domaine des infrastructures : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:22493665~menuPK:6395187~pagePK:64885161~piPK:64884432~theSitePK:5929282,00.html

3 Brooks, D. H. et D. Hummels, *Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

4 Anderson, R. D., W.E. Kovacic et A.C. Müller, « Ensuring integrity and competition in public procurement markets : a dual challenge for good governance », dans Arrowsmith, S. et R.D. Anderson, *The WTO Regime on Government Procurement : Challenge and Reform*, Chapitre 22, pp. 3-58, Cambridge University Press, 2011.

La structure et le comportement des entreprises associées à la fourniture de services d'infrastructures, les règles connexes, les politiques publiques et leur incidence sur les entreprises des pays en développement ne sont qu'une facette de la discussion sur les infrastructures publiques utilisées comme outil de développement. Dans les économies tant développées qu'en développement, les monopoles ont pour ainsi dire toujours fourni les services d'infrastructures clés, que ce soit dans le domaine des transports, de l'énergie ou des télécommunications. Dans certains cas ils naissaient d'un comportement monopolistique ou prédateur des entreprises, mais dans la plupart des cas ils étaient créés en vertu de la loi ou par subvention du gouvernement.

La conjugaison de pouvoir monopolistique et de propriété publique s'est souvent traduite par des résultats peu satisfaisants, manifestés par :

- Des tarifs non compétitifs,
- Une offre de service insuffisante,
- Un manque d'innovation ou de disponibilité à s'adapter aux nouvelles technologies.

Tout cela a directement sapé la compétitivité des entreprises des pays en développement, d'où la tendance à démonopoliser pour préserver le jeu de la libre-concurrence pour le bien des utilisateurs, comme en attestent les différents exemples donnés dans le présent chapitre⁵.

PRIVATISER N'EST PAS SUFFISANT

Dans bien des cas, les gouvernements ont commencé par privatiser les entités concernées, cherchant ainsi à leur insuffler ce nouveau dynamisme souvent associé à la propriété privée. Cette approche a été particulièrement suivie dans les économies en transition d'Europe centrale et de l'est, de même que dans des économies en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. L'expérience a toutefois montré qu'elle pouvait constituer un piège. La simple privatisation des monopoles d'État ne permet généralement pas d'améliorer les performances si des mesures de sont pas simultanément prises pour exposer les entreprises en question à la concurrence des marchés⁶.

Les experts estiment de plus en plus qu'il est au moins aussi important d'exposer les fournisseurs de services d'infrastructures à la concurrence pour améliorer les performances que l'est l'injection de fonds privés, laquelle devrait, dans la mesure du possible, précéder plutôt que suivre la privatisation. Plus facile à dire qu'à faire! Même dans les économies développées, les réformes sont généralement progressives, visant des solutions pratiques à des problèmes précis, passant par un apprentissage sur le tas plutôt que par un plan d'action rationnel.

Même lorsqu'il y a déjà eu privatisation, il reste important de prendre des mesures visant à encourager la concurrence. La tâche risque néanmoins d'être compliquée par le fait que le monopole privé aura tout intérêt à exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il retarde ou renonce à ces mesures susceptibles de nuire à sa position sur le marché.

Face au manque de concurrence dans le secteur des infrastructures publiques, il est important que les pouvoirs publics adoptent, s'ils ne l'ont pas déjà fait, une loi sur la concurrence ou antitrust. Une telle loi est essentielle pour empêcher et remédier aux pratiques anti-concurrentielles, tels les abus de position dominante ou l'établissement d'ententes sur la fixation des prix qui entraînent pour le consommateur une

5 Beato, P. et J. Laffont, « Competition in public utilities in developing countries », Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C., Département du développement durable, *Technical Papers Series*, 2002. Disponible à l'adresse : cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MU2007.pdf

Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2004.

François, J. et M. Manchin, 'Institutions, Infrastructure, and Trade,' Policy Research Working Paper No. 4152, Banque mondiale, Washington, D.C., 2007.

6 *Ibid.* et Anderson, D. Robert, F. Jenny, « Competition Policy, Economic Development and the Role of a Possible Multilateral Framework on Competition Policy : Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy », dans Medalla, E., ed., *Competition Policy in East Asia*, Chapitre 4, Routledge, 2005.

hausse du coût des infrastructures. Dans plusieurs cas de figure, les lois sur la concurrence peuvent être invoquées pour imposer les restructurations nécessaires ou offrir un accès concurrentiel (généralement par l'application de dispositions relatives à l'abus de position dominante)⁷.

Toutefois, dans certains cas, les recours disponibles en vertu de la loi sur la concurrence s'avèrent insuffisants et d'autres mesures sont alors nécessaires pour faire face aux problèmes de monopoles dans les secteurs des infrastructures. À titre d'exemple peut être citée l'abrogation ou la modification des lois ou règlements qui limitent inutilement l'accès à des marchés donnés. Autre solution : adopter une nouvelle loi destinée à restructurer – diviser – les entreprises monopolistiques établies pour favoriser la concurrence, en instaurant, par exemple, des régimes d'accès concurrentiels par secteur d'activité. Ces mesures peuvent se substituer à la législation sur la concurrence ou la compléter.

À titre d'exemple, la réforme d'envergure des services de télécommunications aux États-Unis a dans une grande mesure été lancée en 1982 par le règlement d'une affaire d'abus de position dominante, États-Unis versus AT&T. De vastes mesures législatives ont néanmoins dû être prises pour compléter le processus. Cette question est abordée plus loin dans le présent chapitre, dans la section consacrée aux télécommunications. Au sein de l'Union européenne (UE) aussi il est apparu qu'il existait une complémentarité certaine entre les poursuites intentées au titre de la loi sur la concurrence et les réformes législatives des secteurs des infrastructures publiques⁸.

Si les mesures prises pour introduire un élément de concurrence dans des monopoles moribonds l'ont essentiellement été à l'échelle nationale, dans bien des cas il existait aussi des accords commerciaux internationaux et un lien avec l'échelon international. À titre d'exemple, en Afrique, la création de marchés communs régionaux peut s'avérer nécessaire à l'instauration d'une concurrence effective sur certains segments du secteur des transports, notamment du fait d'une demande insuffisante pour soutenir les fournisseurs de services nombreux dans certains pays. De même, la coopération régionale peut être un élément clé de la concurrence sur les marchés de l'énergie. Les engagements commerciaux, y compris les négociations de 1997 au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les services de télécommunications de base, ont grandement contribué au renforcement de l'efficacité des réformes menées dans le secteur des télécommunications pour favoriser la concurrence.

Utiliser le présent chapitre

Parmi les secteurs précis étudiés dans le présent chapitre figurent :

- Les transports, y compris les installations portuaires, le transport ferroviaire, aérien et routier
- L'énergie, y compris l'électricité et le gas naturel
- Les télécommunications.

Le présent chapitre aborde la compétitivité des infrastructures sous l'angle des entreprises utilisatrices des économies en développement et en transition, en accordant une attention particulière aux intérêts des entreprises exportatrices. Il contient de nombreux exemples qui confirment que les monopoles d'État et les abus de position dominante – que ce soit par des entreprises publiques ou privées – entraînent un renchérissement du coût des intrants pour les entreprises des pays en développement qui éprouvent de ce fait davantage de difficultés à se positionner sur les marchés étrangers. Le chapitre montre aussi comment les monopoles peuvent être restructurés et les règles en matière de concurrence appliquées pour redynamiser les secteurs des infrastructures et en améliorer les résultats.

Ce chapitre ne se veut pas un manuel destiné aux juristes, économistes ou experts judiciaires. Il vise à montrer aux décideurs politiques l'importance des mesures adoptées dans le domaine des infrastructures

⁷ Kovacic, W. E., « Designing Antitrust Remedies for Dominant Firm Misconduct », Volume 31, *Connecticut Law Review*, pp. 1285-1319, 1999.

Anderson, R. D. et A. Heimler, « Abuse of Dominant Position : Enforcement Issues and Approaches for Developing Countries », dans Dhall, V. (ed.), *Competition Law Today : Concepts, Issues and the Law in Practice*, Chapitre 2, pp. 59-62, New Delhi, Oxford University Press, 2007.

⁸ L'expérience du Canada en la matière est abordée dans : Anderson, R. D., A. Hollander, J. Monteiro et W.T. Stanbury, « Competition Policy and Regulatory Reform in Canada, 1986-1997 », *Review of Industrial Organization*, 13. pp. 1777-204, 1998.

pour favoriser la compétitivité des entreprises des pays en développement et en transition. Autre objectif visé : encourager les entreprises, leurs associations, et les autres organes compétents tels les organisations de consommateurs et d'intérêt public, à contribuer à l'élaboration des mesures stratégiques adoptées.

Le présent chapitre présente le contexte dans lequel s'inscrivent les approches existantes pour restructurer les monopoles restants et en assurer un accès concurrentiel dans différents secteurs. L'accent est également mis sur l'importance pour les entreprises des pays en développement et leurs associations d'être associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies et initiatives appropriées.

S'agissant de la relation entre les infrastructures abordées dans le présent chapitre et la politique commerciale, les mesures et les initiatives ne sont généralement pas imposées par les accords commerciaux. Elles entrent plutôt dans la catégorie des mesures pouvant être adoptées par les pays non seulement pour s'acquitter de leurs obligations au titre des accords de libéralisation des échanges conclus, mais aussi pour qu'ils bénéficient aux citoyens.

Il existe des exceptions. Comme indiqué dans ce chapitre, le maintien de « sauvegardes de la concurrence » dans le domaine des services de télécommunications est imposé dans le Document de référence sur les principes réglementaires adopté par la plupart des Membres de l'OMC. Parfois, l'instrument le plus efficace pour accroître la concurrence, quel que soit le secteur, est de libéraliser les échanges, ce qui implique la suppression des obstacles juridiques ou autres qui entravent la participation des entreprises « étrangères » sur les marchés des biens ou des services.

Cependant, en l'absence de réformes complémentaires de la politique nationale, la libéralisation des échanges ne suffit souvent pas à favoriser le développement et la croissance⁹. Les pays et leurs entreprises sont le mieux à même de tirer parti des avantages pouvant découler de la libéralisation des échanges lorsque des mesures sont prises pour :

- Abaisser les coûts et améliorer l'efficacité des secteurs des infrastructures tels que les télécommunications, l'énergie et le transport
- Promouvoir la souplesse en éliminant les restrictions artificielles à l'entrée, à la sortie et à l'établissement des prix dans les industries manufacturières et autres
- Offrir des mesures d'incitation à l'investissement et à l'innovation
- Créer des structures de gestion efficaces
- Améliorer la productivité.

C'est dans cet esprit qu'a été préparé le présent chapitre.

RESTRUCTURER LES MONOPOLES D'ÉTAT POUR AMÉLIORER LES RÉSULTATS

Pour améliorer les résultats des secteurs des infrastructures, divers types de mesures peuvent être nécessaires. La privatisation des entités concernées peut être un élément de solution. Mais cette seule privatisation ne permettra pas d'améliorer les résultats si des mesures ne sont pas prises afin d'exposer les anciens monopoles aux forces concurrentielles du marché. S'il s'agit simplement de remplacer les monopoles publics par des monopoles privés, dans bien des cas cela n'améliore pas les choses pour les utilisateurs, cela peut même entraîner une détérioration des performances.

⁹ La question est étudiée plus avant par Osakwe, C., *Poverty Reduction and Development : the interaction of trade, macroeconomic and regulatory policies*, Dixième édition du Joseph Mubiru Memorial Lecture, organisée par la Banque de l'Ouganda, 14 décembre 2001.

RECOURIR À UNE LOI ET À DES MESURES EN FAVEUR DE LA CONCURRENCE

Dans ce contexte, une loi et des mesures en faveur de la concurrence peuvent jouer un rôle fondamental. Une loi en faveur de la concurrence est essentielle pour empêcher les pratiques anticoncurrentielles comme les abus de position dominante ou l'établissement d'ententes sur la fixation des prix qui signifient une augmentation des prix pour les consommateurs et les entreprises utilisatrices. Le problème est le même qu'il s'agisse d'infrastructures publiques ou d'autres secteurs, voire plus aigu car des prix excessifs ou une piètre qualité de service dans les secteurs des infrastructures auront des répercussions sur l'ensemble de l'économie.

Outre l'application de la loi sur la concurrence pour lutter contre les pratiques préjudiciables telles que les ententes, il peut s'avérer nécessaire d'envisager une restructuration complète des entreprises monopolistiques/dominantes. Ce peut aussi être une bonne chose que de se doter d'un régime d'accès compétitif qui autorise, par exemple, les fournisseurs d'électricité concurrents à se connecter à un réseau électrique, de permettre aux trains exploités par des entreprises différentes d'emprunter le même réseau ferré, ou d'accorder aux fournisseurs de services de transport concurrents le même accès aux installations portuaires ou aéroportuaires. L'abrogation des dispositions légales limitant l'entrée ou accordant un statut de monopole légal doit aussi être envisagée.

Des informations essentielles sont données sur la restructuration concurrentielle, en particulier sur la séparation forcée des entreprises monopolistiques et des entreprises concurrentielles dans un secteur donné. D'autres encore sont fournies sur la question connexe des tarifs d'accès. Autre question abordée : la nécessité de toujours veiller au respect des dispositions de la loi sur la concurrence, même après restructuration. Enfin, cette section explique le rôle important pouvant être joué par les entreprises et les associations (organisations de consommateurs, groupes d'intérêts publics, etc.) pour plaider en faveur de réformes conviviales et dans la mise en œuvre des règles en vigueur pour le bien des entreprises exportatrices.

QUESTIONS LIÉES À LA RESTRUCTURATION COMPÉTITIVE

Au cours des vingt ou trente dernières années, les gouvernements des pays développés et en développement ont progressivement opéré de vastes réformes destinées à améliorer les résultats des secteurs des infrastructures publiques. Une des stratégies adoptées à cet effet a consisté en l'ouverture des marchés des infrastructures publiques (transport, énergie, télécommunications, etc.) au secteur privé. Néanmoins, pour que la participation du secteur privé débouche sur une amélioration des résultats, les réformes doivent obligatoirement s'accompagner d'une ouverture à la concurrence.

Dans de nombreux pays, la réforme est partie du constat que la majorité des secteurs d'infrastructures, même s'ils présentent quelques éléments monopolistiques, ne sont normalement pas des « monopoles naturels monolithiques »¹⁰. Ces secteurs englobent généralement des activités distinctes, dont certaines présentent des caractéristiques de monopoles naturels, mais dont d'autres peuvent parfaitement faire face à la concurrence. Le secteur de l'électricité en est un excellent exemple, jadis largement considéré comme un monopole naturel. L'on admet aujourd'hui que bien que la construction et l'exploitation d'installations de transport d'électricité sont peut être plus efficaces lorsque confiées à une seule entreprise, en règle générale rien n'empêche, techniquement parlant, d'une multitude d'entreprises productrices d'électricité concurrentes n'approvisionnent le réseau. Toutefois, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, l'ouverture des secteurs de l'électricité jadis monopolisés à la concurrence n'est pas une mince affaire.

Un autre exemple peut être donné ici : si des décennies durant l'on pensait que l'industrie de la téléphonie était mieux servie par une seule entreprise intégrée verticalement et fournissant la plupart ou l'ensemble des services connexes, aujourd'hui la plupart des segments de la branche ont, dans une plus ou moins grande mesure, été exposés à la concurrence de multiples fournisseurs de services. Dans le même temps, les conditions d'accès aux installations communes, comme par exemple à la « boucle locale » qui peut posséder quelques caractéristiques des monopoles naturels, soulèvent encore de nombreuses questions.

¹⁰ Un monopole naturel s'entend d'une industrie qui peut être le plus efficacement gérée par une seule entreprise (un monopole) du fait de la structure des coûts de ladite industrie.

OPTIONS STRATÉGIQUES OFFERTES

Le tableau 1 résume les possibilités de concurrence existant dans cinq secteurs d'infrastructures. Lorsqu'elles sont mises en œuvre avec succès, ces options peuvent permettre aux entreprises et à d'autres utilisateurs de réaliser des économies substantielles.

La difficulté pour les décideurs politiques consiste à décider, à partir des meilleures informations disponibles, quelle option a le plus de chances de fonctionner compte tenu des contraintes géographiques, institutionnelles et pratiques du pays. Pour répondre à cette question, les entreprises doivent être mises à contribution, faire part de leur expérience et de leurs connaissances pratiques, de même que les organisations d'intérêt public et autres organes consultatifs possédant des connaissances spécialisées des secteurs visés. Dans certains cas, les autorités seront bien avisées de s'attacher les services de consultants spécialisés dans les contraintes techniques des secteurs visés.

Tableau 1 : Segments non concurrentiels et concurrentiels des secteurs d'infrastructures clés

Secteur	Activités généralement non concurrentielles	Activités potentiellement concurrentielles
Électricité	Transport à haute tension et distribution locale	Production et approvisionnement des clients finaux
Gas	Transport sous haute pression et distribution locale	Production, approvisionnement des clients finaux et stockage
Télécommunications	Services dans les zones résidentielles ou de la boucle locale	Services longue distance, mobiles et à valeur ajoutée
Chemins de fer	Voies ferrées et infrastructures de signalisation	Exploitation des trains et entretien
Services aériens	Installations aéroportuaires	Exploitation des aéronefs, entretien et activités commerciales

Source : Tableau adapté de Kessides, I., *Reforming Infrastructure : Privatization, Regulation, and Competition*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2004. Tableau 1.2. Voir aussi : Gönenç, R., M. Maher, G. Nicoletti, « The Implementation and the Effects of Regulatory Reform : Past Experience and Current Issues », *Études économiques de l'OCDE 32(11)*, Organisation pour la coopération et le développement économiques, 2001.

En 2001, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a adopté une recommandation concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés (voir encadré 1 plus bas)¹¹.

- **Les réformes structurelles** : comme par exemple la séparation des segments potentiellement compétitifs dans un secteur donné (exploitation des trains ou production d'électricité, par exemple) d'autres segments qui constituent d'authentiques monopoles naturels, tels les installations ferroviaires ou les lignes électriques.
- **Les mesures comportementales** : telles que liées à la réglementation, peuvent constituer des instruments de nature à favoriser la concurrence dans le but de maîtriser les coûts, de promouvoir l'innovation et d'améliorer la qualité de service, au bénéfice des utilisateurs.

Dans le même temps, la recommandation de l'OCDE reconnaît que les réformes structurelles tout comme la réglementation ont un coût. Plutôt que de recommander un type de réforme unique et identique pour tous les pays, elle recommande de bien peser les bénéfices et les coûts de chaque approche pour se prononcer au cas par cas. Les pays, tant développés qu'en développement, ont opté pour des approches très diverses selon l'époque et les secteurs visés. Il s'agit d'une considération importante qui illustre bien la nécessité d'associer les entreprises et autres organes consultatifs à la mise en œuvre de chaque solution retenue.

¹¹ Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la Séparation structurelle dans les secteurs réglementés, 26 avril 2001 – C(2001)78. Disponible à l'adresse : acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&Lang=fr&Book=False

Encadré 1 : Recommandation de l'OCDE concernant la séparation des activités concurrentielles et des monopoles naturels

Dans sa recommandation, le Conseil de l'OCDE recense deux types de mesures pouvant être adoptées pour ouvrir les secteurs réglementés à la concurrence ou la stimuler : i) les mesures structurelles et ii) les mesures comportementales. Si les mesures structurelles « s'attaquent en premier lieu aux incitations de l'entreprise réglementée (comme la séparation verticale de la propriété ou le club ou la propriété conjointe), les mesures comportementales « s'attaquent en premier lieu à la capacité de l'entreprise réglementée à refuser l'accès (comme la réglementation de l'accès) ».

L'OCDE recommande de bien peser les bénéfices et les coûts des différentes mesures avant d'opter pour l'une ou l'autre. L'essentiel de la recommandation se lit comme suit :

« Lorsqu'ils sont confrontés à une situation dans laquelle l'entreprise réglementée opère simultanément ou est susceptible de le faire dans le futur, dans une activité non concurrentielle et dans une activité complémentaire potentiellement concurrentielle, les pays membres devraient bien peser les bénéfices et les coûts des mesures structurelles contre les bénéfices et les coûts des mesures comportementales.

Les coûts et les bénéfices à mettre en balance incluent les effets sur la concurrence, les effets sur la qualité et le coût de la réglementation, les coûts de transition des modifications structurelles et les bénéfices économiques et d'intérêts généraux de l'intégration verticale, à la lumière des caractéristiques économiques du secteur dans le pays concerné.

Les coûts et bénéfices à mettre en balance devraient être ceux qui sont reconnus par l(es) autorité(s) compétente(s), y compris l'autorité de concurrence, à partir de principes définis par le pays membre. Cette mise en balance devrait intervenir tout particulièrement dans le cadre de la privatisation, de la libéralisation ou de la réforme réglementaire. »

Source : Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés, 26 avril 2001 – C(2001)78. Disponible à l'adresse : acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&Lang=fr&Book=False

En 2006, la Recommandation de l'OCDE concernant la séparation structurelle a fait l'objet d'un réexamen en profondeur. Ce réexamen a révélé que la séparation structurelle, meilleur moyen d'introduire la concurrence, présente des avantages majeurs par rapport aux mesures comportementales :

- « La séparation limite le besoin de réglementation, qui se révèle difficile à mettre en œuvre, coûteuse, et seulement partiellement efficace
- La séparation stimule l'innovation et l'efficacité dans les activités concurrentielles, et
- La séparation supprime les subventions croisées. »

Le réexamen a toutefois aussi révélé que ces avantages doivent être mis en balance avec les possibles inconvénients, notamment :

- « La séparation entraîne [parfois] une perte d'économies de gamme liées aux opérations intégrées
- Les coûts de transaction pour les consommateurs augmentent [parfois]
- Les coûts directs de la séparation peuvent être élevés
- Le système peut perdre en fiabilité lorsque les investissements ne sont pas réalisés conjointement, et
- En cas de problèmes d'interface il est parfois difficile de déterminer les responsabilités. »

D'une manière générale, l'étude de l'OCDE conclut que les coûts et les bénéfices varient d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre, de sorte qu'il n'est pas possible de formuler de recommandation uniforme.

Il convient d'apporter une nuance importante aux arguments avancés en faveur de la séparation structurelle des activités concurrentielles et non concurrentielles. Dans certains cas, il n'est pas nécessaire de procéder à une séparation « verticale » des activités si tous les segments de l'industrie peuvent être exposés à la concurrence. À titre d'exemple, comme pour le secteur des chemins de fer, plutôt que de séparer la propriété et la gestion des voies ferrées et des trains, certains pays ont choisi de permettre à des réseaux ferrés intégrés distincts de se concurrencer. On parle alors de « concurrence horizontale ».

Dans d'autres cas, les autorités compétentes peuvent estimer que les coûts afférents à la restructuration, qu'elle soit verticale ou horizontale, peuvent être excessifs en regard des avantages pouvant en découler. Elles peuvent alors décider de laisser les monopoles intégrés verticalement dominer les secteurs d'infrastructures clés. Ce choix empêche cependant de réaliser des gains d'efficacité substantiels dont l'expérience a montré qu'ils pouvaient être réalisés par l'introduction de réformes sur mesure destinées à favoriser le jeu de la concurrence.

Là encore, le fait que les choix doivent être fonction du contexte rappelle l'importance de posséder une connaissance précise des conditions qui prévalent sur les marchés et d'associer les utilisateurs finaux à la réflexion (en d'autres termes les entreprises des pays en développement et des économies en transition) à l'élaboration et à la mise en œuvre des solutions envisagées.

ACCÈS AUX INSTALLATIONS MONOPOLISTIQUES

Le prix de l'accès par les segments concurrentiels d'une industrie aux installations des anciens monopoles après la restructuration vient compliquer la mise en œuvre de cette approche. Un « régime d'accès concurrentiel » est parfois nécessaire, pour autoriser, par exemple, les fournisseurs d'électricité concurrents à se connecter à un réseau donné, permettre aux trains exploités par des entreprises différentes d'emprunter les mêmes voies, ou accorder à des fournisseurs de services de transport concurrents un accès identique aux installations portuaires ou aéroportuaires. Fixer les tarifs d'accès appropriés à cet effet n'est cependant pas une mince affaire.

Les responsables de la réglementation doivent se plier à la tâche ingrate de concevoir les modalités d'accès à des installations engorgées par des fournisseurs de services concurrents. Ces installations, qui ne peuvent être doublées, constituent des intrants essentiels pour la production ou la fourniture des produits finaux. À titre d'exemple peut être citée la « boucle locale » (le « dernier kilomètre ») dans le secteur des télécommunications, le réseau de distribution d'électricité, le réseau de gazoducs pour l'acheminement du gaz naturel, et les voies de chemin de fer. La politique en matière d'accès est la clef de voûte de la réponse contemporaine au problème des infrastructures monopolistiques résiduelles. Elle est, en effet, au cœur du débat sur le moyen de faciliter l'entrée concurrentielle dans des activités traditionnellement gérées par des monopoles.

La question de l'accès est particulièrement problématique lorsque plusieurs entreprises sont en concurrence pour la vente d'un même produit final, mais que l'une est le propriétaire monopolistique d'un facteur indispensable à la fabrication du produit final¹².

Le prix d'accès aux installations monopolistiques essentielles est un problème technique que nous n'aborderons pas ici dans le détail. En bref, les publications économiques, la jurisprudence en matière de concurrence de même que l'expérience réglementaire offrent essentiellement deux options pour une tarification efficace de ces facteurs essentiels : i) la « règle de tarification optimale des éléments » ; et ii) la « tarification de Ramsey » – une forme de discrimination par le prix dans le cadre de laquelle différentes catégories d'utilisateurs se voient appliquer des tarifs différents en fonction de l'élasticité de leur demande respective.

Chacune de ces options vise à fixer les prix d'accès de manière à empêcher les fournisseurs de services monopolistiques de s'approprier des rentes excessives, tout en reflétant au plus juste les coûts de l'accès et en maintenant les incitations accordées aux investissements efficaces dans les installations communes (monopolistiques).

Des variantes de ces deux options ont aussi été proposées, et des questions relatives au « tarifs plafonnés » (plafonds fixés sur certains prix ou tarifs) peuvent également se poser¹³.

¹² Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation and Competition*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2004.

¹³ Le lecteur à la recherche d'informations techniques sur ces deux questions peut consulter : La tarification de l'accès, Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), Comité de la concurrence, 2004. Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/26/6/2776744.pdf

Armstrong, M., « The Theory of Access Pricing and Interconnection », dans Martin, E., M.E. Cave, S.K. Majumbar, I. Vogelsang, *Handbook of Telecommunications Economics* : Volume 1, Chapitre 8, pp. 297-381, 2002.

Laffont, J., I. Gremq, Jean Tirole et Idei Geras « Creating Competition through Interconnection : Theory and practice », *Journal of Regulatory Economics*, Volume 10, Numéro 3, pp. 227-256, 1996.

La tarification de l'accès est un domaine dans lequel les entreprises utilisatrices et leurs associations, de même que les organisations d'intérêt public, devraient chercher à s'impliquer davantage et à apporter leur contribution. S'attacher les conseils de cabinets de conseil spécialisés dans les questions d'accès peut aussi fournir des informations plus précises sur les conditions en vigueur sur des marchés donnés. L'expérience a montré qu'un suivi actif par les utilisateurs et la participation d'un large éventail d'organismes d'intérêt public aux travaux des instances réglementaires peut contribuer à empêcher que les responsables de la réglementation sectorielle ne soient « pris en otage » par les industries dont ils sont responsables.

NÉCESSITÉ D'INSISTER TOUJOURS SUR LE RESPECT DES DROITS

Même une fois les mesures de restructuration appropriées mises en place et, le cas échéant, une fois introduits les régimes d'accès concurrentiels, la législation générale en matière de concurrence doit continuer d'être respectée. Cette législation est importante dans trois cas de figure :

- En présence de cartels – ententes sur les prix ou accord de partage du marché entre des entreprises qui devraient être en concurrence les unes avec les autres;
- En cas de fusion entre des entreprises concurrentes; et
- En cas d'abus de position dominante, parfois appelé monopolisation¹⁴.

Chacune de ces pratiques peut potentiellement saper ou réduire à néant les gains découlant des réformes menées pour introduire la concurrence, y compris de la séparation structurelle. À titre d'exemple, supposons que des entreprises exploitant des trains soient séparées des entreprises qui possèdent les voies ferrées dans l'espoir de favoriser l'instauration d'une concurrence effective, mais que les exploitants des trains se rencontrent en secret pour constituer un cartel pour s'entendre sur les prix. Dans ce cas là, les bénéfices potentiels risquent d'être perdus pour les consommateurs et plus particulièrement pour les entreprises exportatrices.

RÔLE DES ORGANISATIONS ET DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

Les entreprises des économies en développement et en transition ainsi que leurs associations peuvent dans une grande mesure contribuer à surmonter ces difficultés. Elles peuvent en effet apporter trois types de contributions au moins.

- **Fournir un appui politique.** Elles peuvent pour commencer jouer un rôle déterminant à l'heure de trouver les appuis politiques nécessaires à la restructuration et aux réformes.
- **Concevoir des initiatives de restructuration spécifiques.** Dans un deuxième temps, elles peuvent contribuer à la conception d'initiatives de restructuration spécifiques, précisément parce qu'elles concernent généralement une situation bien précise. À titre d'exemple, la séparation de la propriété des voies ferrées et des exploitants des trains pourra plus ou moins aider les entreprises exportatrices à soutenir la concurrence en fonction de la taille et de la configuration géographique du pays envisageant la mesure, et plus particulièrement en fonction des autres options disponibles, comme par exemple la disponibilité de services de transport routier à bas prix ou de fret aérien. Les entreprises utilisatrices et leurs associations sont les mieux à même de fournir ce type d'informations.
- **Transmettre les réclamations des entreprises aux autorités.** Enfin, les entreprises utilisatrices et leurs associations peuvent intervenir pour transmettre aux autorités compétentes, comme par exemple les autorités nationales de la concurrence, les éventuelles réclamations pour violation de la législation en matière de concurrence présentées par les fournisseurs de services d'infrastructures et d'autres fournisseurs d'intrants.

¹⁴ Officiellement, les expressions « abus de position dominante » et « monopolisation » ne sont pas synonymes. La première renvoie à la conduite abusive d'une entreprise qui bénéficie déjà d'une position dominante sur le marché. La seconde s'entend du processus d'établissement d'une position dominante ou d'un monopole. Cependant, dans la pratique les types de conduites visées par ces deux expressions se chevauchent dans une grande mesure.

Anderson, R. D. et A. Heimler, « Abuse of Dominant Position : Enforcement Issues and Approaches for Developing Countries », dans Dhall, V. (éd.), *Competition Law Today : Concepts, Issues and the Law in Practice*, Chapitre 2, pp. 59-62, New Delhi, Oxford University Press, 2007.

Les entreprises et leurs associations ne sont pas les seules organisations pouvant être utilement associées à la mise en œuvre des réformes structurelles axées sur la concurrence et des règles connexes. Il est extrêmement important que les organisations de consommateurs et autres organisations d'intérêt public apportent leur pierre à l'édifice.

S'agissant de la fourniture de facteurs de production, les exemples suivants montrent dans quelle mesure les monopoles exploitant des infrastructures inefficaces peuvent saper la compétitivité internationale, ainsi que les bénéfices pouvant découler d'une restructuration axée sur la concurrence. Ils illustrent aussi la nécessité d'appliquer continuellement les règles en matière de concurrence, pour assurer, par exemple, un accès concurrentiel aux « monopoles naturels » authentiques et se préserver des abus de position dominante.

LE SECTEUR DU TRANSPORT

Le secteur des transports est un élément clé des infrastructures. Son fonctionnement est de la plus haute importance pour la compétitivité et la réussite des entreprises exportatrices. C'est pour cette raison qu'il a toujours été la cible de réformes structurelles destinées à renforcer la concurrence, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Des exemples de réformes mises en œuvre sont donnés ci-dessous. Y sont abordées les questions de respect des règles en matière de concurrence dans des segments donnés de ce secteur important : ports, chemins de fer, transport aérien, et services d'autobus et de transport routier.

PORTS

Dans le secteur des transports, les ports sont un des éléments des infrastructures parmi les plus importants pour le commerce international. Près de 85% de la distribution mondiale dépend du transport maritime¹⁵. Pour la plupart des marchandises, les autres moyens de transport (terrestre et aérien, par exemple) ne sont pas envisageables. Des services et des infrastructures portuaires efficaces sont donc essentiels à la compétitivité des entreprises exportatrices des pays en développement.

Les mesures prises pour introduire et préserver la concurrence dans les services portuaires peuvent réellement déboucher sur des services portuaires efficaces, et ainsi permettre d'abaisser les coûts des entreprises qui exportent et distribuent des marchandises par voie maritime. La présente section donne un aperçu des questions relatives à la concurrence pour les services portuaires, ainsi que des exemples qui montrent comment la législation en matière de concurrence peut contribuer à prévenir les pratiques anticoncurrentielles.

La concurrence dans les services portuaires intervient généralement à deux niveaux :

- **Concurrence entre les ports.** Dans la mesure où les producteurs peuvent atteindre des ports différents à un coût comparable, il est inévitable que ces ports se feront concurrence. La concurrence entre ports peut, dans certaines circonstances, être renforcée en améliorant le transport de marchandises par voie terrestre, pour permettre aux clients d'utiliser plus aisément l'un ou l'autre des ports¹⁶.
- **Concurrence entre les fournisseurs de services portuaires.** Elle peut être créée au niveau infra-portuaire. À titre d'exemple, cela est possible en divisant les concessions concernées et en créant dans chaque port de multiples terminaux gérés par des opérateurs différents.

Si ces deux types de concurrence permettent d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des entreprises d'un pays ou d'une région donnée, ce sont la situation géographique, économique et globale du pays ou de la région qui déterminent les mesures à adopter pour obtenir les meilleurs résultats possibles. Il est indispensable que les entreprises utilisatrices définissent leurs besoins avec précision et, dans la mesure du possible, qu'elles instaurent des canaux de communication avec les autorités de tutelle compétentes.

15 Brooks, D. H., Hummels, *Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

16 Pittman, R. et V. Yanhua Zhang, « Electricity Restructuring in China : The Elusive Quest for Competition », Economic Analysis Group Discussion Paper 08-5, avril 2008. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf

Les mesures structurelles, à elles seules, ne suffisent pas toujours pour faire face à toutes les préoccupations liées à la concurrence dans les ports. Un document d'analyse intitulé « Economic Analysis Group Discussion Paper »¹⁷ décrit deux tendances qui menacent la concurrence.

La première concerne l'apparition à l'échelle mondiale de quelques multinationales de l'exploitation de terminaux de grande envergure qui entraîne une consolidation de ces entreprises. Le nombre de soumissionnaires pour les concessions ou la privatisation des ports s'en trouve donc réduit, de même que la concurrence. Cette évolution peut être préjudiciable aux entreprises des pays en développement, et ce pour deux raisons. Premièrement, les grandes multinationales risquent de remplacer les entreprises locales d'exploitation de ports. Deuxièmement, les prix pratiqués pour les entreprises utilisatrices des ports risquent d'augmenter du fait de la concurrence réduite, ce qui abaissera la compétitivité des entreprises locales sur les marchés d'exportation.

La seconde tient au fait que les transporteurs maritimes se sont intégrés verticalement dans l'actionnariat et l'exploitation de terminaux de conteneurs. Dans le même temps, les producteurs de minerai de fer, de charbon et de pétrole se sont intégrés verticalement dans la propriété et l'exploitation des terminaux de vrac spécialisés dont ils ont besoin pour leurs produits. Cette tendance affecte les concurrents des entreprises intégrées verticalement sur les marchés primaires desservis. D'autres transporteurs maritimes ou producteurs risquent de ne pas pouvoir utiliser les terminaux, ce qui créerait des problèmes de concurrence en dépit de l'efficacité économique accrue des entreprises intégrées verticalement.

Ainsi, même lorsqu'il existe une concurrence entre ou à l'intérieur des ports, des lois sur la concurrence/anti-trust, un contrôle efficace et des dispositifs d'application des lois relevant des autorités de la concurrence sont de la plus haute importance pour préserver la concurrence dans les ports.

Les encadrés sur la restructuration des ports en Argentine et en Indonésie mettent en lumière les abus potentiels et avérés recensés, de même que les contre-mesures adoptées par divers gouvernements dans différentes régions du monde.

L'exemple de l'Argentine met en exergue les menaces pesant sur la concurrence du fait de l'intégration verticale des exploitants portuaires et des transporteurs maritimes ou des producteurs de marchandises travaillant à l'exportation.

L'exemple de l'Argentine présenté dans l'encadré 2 montre que l'intégration verticale ne conduit pas systématiquement à une violation de la loi sur la concurrence, mais qu'un contrôle attentif peut avoir un effet dissuasif efficace. Le contrôle peut être réalisé par les autorités publiques en charge de la concurrence. Toutefois, les milieux d'affaires doivent également jouer un rôle actif. Les concurrents de même que les entreprises utilisatrices des services portuaires peuvent être associés de près aux activités de contrôle et notifier les autorités en cas de soupçon de comportement anticoncurrentiel. Cela est dans leur intérêt étant donné qu'ils subissent les conséquences négatives des comportements anticoncurrentiels, tel que le montre l'exemple de l'Indonésie contenu dans l'encadré 3.

Encadré 2 : Argentine : surveillance de la concurrence dans les ports restructurés

Le Gouvernement argentin, désireux d'instaurer une concurrence au sein du port de Buenos Aires, le plus important et le plus achalandé du pays, a créé dans le port une autorité responsable de six terminaux, Puerto Nuevo, et a limité les concessions à un terminal par entreprise. Un des terminaux a été attribué à Maersk Sea Land, une des plus grosses sociétés de transport maritime au monde. L'entreprise a été contrôlée de près par la Commission nationale argentine de défense de la concurrence afin d'éviter tout risque de verrouillage vertical – en d'autres termes, pour s'assurer que Maersk Sea Land n'accorde pas aux transporteurs maritimes concurrents un traitement discriminatoire en leur refusant l'accès à ses propres terminaux, ou en leur y accordant un accès à des conditions plus désavantageuses.

Source : Pittman, R., *Competition Issues in Restructuring Ports and Railways*, Economic Analysis Group Discussion Paper 09-6, novembre 2009. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm

¹⁷ Pittman, R., *Competition Issues in Restructuring Ports and Railways*, Economic Analysis Group Discussion Paper 09-6, novembre 2009. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm

Dans le cas des services d'infrastructures, les entreprises sont souvent clientes des sociétés qui fournissent ces infrastructures. Ainsi, l'abus de position dominante, comme l'imposition de clauses d'exclusivité telles que décrites dans l'encadré 3, peut avoir des conséquences négatives sur leur capacité à prendre des décisions économiquement saines et saper leur compétitivité.

Encadré 3 : Indonésie : droit de la concurrence – instrument au service de la restructuration des ports

En Indonésie, la Commission de la surveillance de la concurrence a constaté que l'entreprise publique chargée du contrôle des ports des provinces d'Aceh, du Nord Sumatra et de Riau était en violation de la législation sur la concurrence. Elle avait monopolisé le marché des exportations de l'amande de palme et du coprah à partir du grand port de Belawan au Nord de Sumatra, et avait cherché à imposer des clauses d'exclusivité à sept grands clients (Décision, affaire No. 01/KPPUL/2004).

Source : Ray, David, *Indonesian Port Sector Reform and the 2008 Shipping Law*, Jakarta: Indonesia Competitiveness Program, Rapport préparé par l'USAID, August 2008.

Encadré 4 : Jamaïque : en finir avec les abus de position dominante dans la gestion des ports

Les faits

Port Kingston/Bustamante (que nous appellerons Kingston Wharves) est un centre multi-service également utilisé pour la manutention. Kingston Wharves (KW) est l'un des deux seuls ports publics de Jamaïque situés à 170km l'un de l'autre. Kingston Wharves Limited (KWL), une entreprise jamaïcaine qui possède KW ainsi qu'une société de manutention, a publié le 11 décembre 2011 un avis interdisant aux entreprises de manutention indépendantes l'accès aux installations portuaires dont elles avaient besoin pour leur activité commerciale.

Le droit

L'article 20(1) de la Loi jamaïcaine sur la concurrence loyale (FAC, Fair Competition Act) stipule que «il y a abus de position dominante lorsqu'une entreprise empêche le maintien ou le développement d'une concurrence effective sur un marché». Au titre de l'article 20(2)a, «une entreprise n'est pas considérée comme abusant de sa position dominante s'il est démontré, [entre autres], que i) son comportement visait exclusivement à améliorer la production ou la distribution de marchandises, ou à promouvoir le progrès technique ou économique; et ii) qu'une bonne partie des bénéfices en ayant découlé est revenue aux consommateurs».

Analyse

Étant donné que KW se chargeait de toutes les cargaisons non conteneurisées passant par le port de Kingston/Bustamante, et qu'elle jouissait donc d'une position dominante, KWL était en mesure de s'adonner à des pratiques visant à exclure la concurrence des marchés de la manutention et autres marchés connexes. Cette pratique n'était pas indispensable à la bonne marche des installations portuaires et pouvait donc être considérée comme une tentative de pratique anticoncurrentielle de la part de KWL. KWL a été jugée en violation de la législation jamaïcaine sur la concurrence.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

Si les dispositions en vigueur n'avaient pas empêché KWL d'empêcher les fournisseurs de services indépendants d'utiliser ses installations, elle aurait pu étendre sa position dominante et devenir propriétaire exclusif de l'ensemble des services connexes en chassant ses concurrents actuels ou potentiels des marchés annexes de la manutention ou de remorquage. Qui plus est, KWL aurait été en position de facturer les utilisateurs du port tels les opérateurs du transport maritime, les exportateurs ou les importateurs, des tarifs excessifs pour les services portuaires annexes.

Source : OCDE, DAF/COMP/GF/WD(2005)15 du 14 janvier 2005, Forum mondial de la concurrence, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas présenté par la Jamaïque, Session III.

L'exemple de la Jamaïque donné dans l'encadré 4 montre bien le rôle que peuvent jouer la réglementation et la loi sur la concurrence lorsque les concurrents dépendent de l'accès ouvert aux installations essentielles contrôlées par une entreprise dominante. S'il n'est pas nécessaire d'imposer une séparation verticale totale en empêchant les exploitants portuaires d'être aussi actifs sur les marchés annexes tels la manutention, les régimes d'accès ouvert doivent être contrôlés de près et respectés afin d'empêcher les entreprises dominantes de céder à la tentation très forte au plan économique d'exclure les concurrents des installations essentielles.

Le cas concernant la Zambie présenté dans l'encadré 5 est un exemple plus subtil, mais tout aussi délétère, d'abus de position dominante. En Zambie, les autres entreprises n'étaient pas formellement empêchées d'utiliser le port. Toutefois, à long terme, le traitement préférentiel accordé à un utilisateur particulier peut avoir de graves conséquences sur la compétitivité d'autres utilisateurs, entraînant des faillites ou même la disparition des concurrents.

Encadré 5 : Zambie : l'abus de position dominante dans la gestion du port a entraîné une augmentation des tarifs

Les faits

La Zambie est un pays sans littoral. Le seul port d'envergure est celui de Mpulungu, situé sur le lac Tanganyika au nord de la Zambie. Le port de Mpulungu est vital pour l'exportation de marchandises vers les pays voisins situés autour du lac. Il était jadis géré par le Gouvernement zambien au travers d'une entreprise d'État. Pour accroître la productivité et l'efficacité du port grâce à la privatisation, Mpulungu Harbour Management Limited (MHML) s'est vue accorder une concession pour la gestion du Mpulungu Harbour Estate, l'exploitation du port et de ses actifs en 2000 au terme d'un appel d'offres.

Cependant, MHML n'est pas seulement devenue exploitant du port, mais aussi la holding de Agro-Fuel Investments Limited (Agro-Fuel), un utilisateur du port détenant une part de marché de 50,1%. Ceci a mené MHML à obtenir pour Agro-Fuel des conditions de transport préférentielles en lui transmettant des informations dont disposait uniquement l'exploitant du port, favorisant Agro-Fuel pour l'affrètement de navires et l'attribution des cargaisons les plus rentables. Cette pratique empêchait les autres utilisateurs du port d'entreposer des cargaisons, et contraignait les propriétaires de marchandises à dédouaner et transporter leurs cargaisons exclusivement par le biais d'Agro-Fuel. Il s'en est suivi une augmentation de 46% des tarifs appliqués aux autres utilisateurs du port.

Le droit

L'accord de concession stipulait que «Le concessionnaire garantit et s'engage à faire en sorte que les services portuaires soient accessibles au public et autres utilisateurs commerciaux en situation de pleine concurrence, pour autant que l'utilisation qui en est faite ne porte pas indûment atteinte ou n'interfère pas avec les opérations dudit concessionnaire, ce faisant le concessionnaire s'assure que le public et autres utilisateurs commerciaux ne sont pas lésés.» (Article 62.1.)

Analyse

En dépit de la privatisation, il n'a pas été possible de bénéficier de gains d'efficacité du fait de l'intégration verticale. MHML a réussi à transférer la position dominante conférée par l'accord de concession sur le marché de sa filiale, abusant ainsi de sa position. Les dispositions de l'Accord de concession réglementant l'accès se sont avérées vitales. Les autorités ont estimé que MHML avait contrevenu à l'Accord de concession étant donné que le port de Mpulungu avait le potentiel et la capacité de gérer tant les services de l'exploitant du port (MHML) que les services de ses concurrents sans que cela n'affecte l'activité de l'exploitant du port.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

Refuser l'accès à ces installations a empêché les autres utilisateurs du port de soutenir efficacement la concurrence. Du fait de l'abus de position dominante de MHML, les utilisateurs concurrents ont été confrontés à des problèmes de liquidités qui ont conduit certains à la faillite. Seul le cadre juridique solide prévu dans l'Accord de concession pour faire face aux possibles problèmes de concurrence pouvait permettre de remédier à cette situation.

Source : Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE, DAF/COMP/GF/WD(2005)21 du 14 janvier 2005, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés, cas présenté par la Zambie, Session III.

TRANSPORT FERROVIAIRE

Le transport ferroviaire est un autre élément extrêmement important des infrastructures de la plupart des pays. Les produits de base tels les céréales et autres produits agricoles, minerais, engrais, charbon, potasse, soufre, minéraux et concentrés, produits chimiques, produits de la sylviculture et du pétrole – intrants essentiels pour les producteurs et les exportateurs de pays en développement – sont généralement transportés en vrac et sur de longues distances. Lorsque le transport routier n'est pas une option viable, du fait de la taille du lot ou de la mauvaise qualité des routes, par exemple, les envois de produits de base sont souvent captifs du transport ferroviaire¹⁸. De fait, il est important pour la compétitivité des entreprises des pays en développement qui utilisent ces produits de base que le transport ferroviaire soit efficace.

Même les pays depuis longtemps dotés de réseaux ferrés ont constaté les piètres résultats des entreprises de chemin de fer d'État et monopolistiques. Les institutions internationales ont estimé que la concurrence était indispensable à l'amélioration des services ferroviaires et des marchés des infrastructures d'une manière générale. À la fin du 20^{ème} siècle, nombre d'entreprises ont opté pour des réformes parfois radicales pour y parvenir¹⁹.

Les investissements dans les infrastructures ferroviaires impliquent un «coût irrécupérable» élevé²⁰, qui représente un obstacle significatif à l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents. La concurrence par le biais d'un doublement du réseau ferré n'est pas possible même après la privatisation d'une ancienne entreprise commerciale d'État²¹. Ainsi, les mesures adoptées pour réformer les chemins de fer doivent comporter des stratégies novatrices destinées à éviter le «monopole naturel» créé par les infrastructures ferroviaires possédées et exploitées par une seule société de chemin de fer.

Dans le cadre de la réforme de leur secteur ferroviaire, les pays ont opté pour différentes solutions afin d'instaurer la concurrence. Après avoir étudié les données d'expérience ou les efforts de réforme déployés dans nombre de pays et sur tous les continents, les chercheurs sont parvenus à la conclusion que «au regard de la multiplicité des circonstances rencontrées, il n'existe pas une approche idoine»²².

Dans toute réforme, la participation du secteur privé est essentielle, a fortiori lorsqu'elle porte sur des systèmes et des structures complexes (comme dans le secteur des chemins de fer) réglementés de manière à favoriser la participation du secteur privé et son entrée sur le marché.

Bien souvent, le statu quo implique une entreprise d'État intégrée verticalement qui possède et exploite l'ensemble des installations ferroviaire et des trains²³. Si cette offre peut offrir des économies d'échelle maximales et permet une intégration parfaite des différents segments du secteur du transport ferroviaire, elle ne favorise pas la concurrence. Il en résulte un manque d'incitations à opérer efficacement. Tel qu'indiqué plus haut, même la privatisation d'une entreprise d'État intégrée verticalement peut ne pas conduire aux résultats escomptés.

De fait, certains pays ont mis en place des réseaux ferrés dans lesquels plusieurs entreprises privées exploitent différentes parties du territoire – séparation spatiale – sur la base de concessions de franchises. Dans le même temps, l'intégration verticale est maintenue dans chacun des secteurs; une entreprise possède et exploite toutes les installations ferroviaires et les véhicules au sein du secteur concerné. Cette approche part du principe que les bénéfices de l'intégration verticale sont ainsi préservés dans une certaine mesure dans chaque secteur. Dans le même temps, il y a concurrence lorsque les concessions et/ou les franchises sont attribuées et que les usagers se voient offrir des itinéraires alternatifs.

Parmi les pays ayant opté pour cette «séparation spatiale» figurent l'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Pérou et la Bolivie (État plurinational de). Ces pays ont divisé leurs réseaux ferroviaires jadis monopolistiques en

18 Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banque mondiale, Washington, D. C. 2004.

19 Gomez-Ibáñez, J. A. et G. De Rus, *Competition in the Railway Industry : An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

20 Un « coût irrécupérable » s'entend d'une dépense engagée et sur laquelle il n'est pas possible de revenir.

21 Pittman, R., *Competition Issues in Restructuring Ports and Railways*, Economic Analysis Group Discussion Paper 09-6, novembre 2009. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm

22 Gómez-Ibáñez, J. A. et G. De Rus, *Competition in The Railway Industry : An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

23 Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2004.

Encadré 6 : Mexique : encourager la concurrence – le modèle de la séparation spatiale

Le Mexique a réussi à créer un modèle de séparation spatiale favorable à la concurrence directe dans le secteur des services de transport de fret entre différentes sociétés ferroviaires privées. Trois voies ferrées différentes desservent chacune un grand port sur le Pacifique et la mer des Caraïbes. Deux voies desservent des pôles industriels tels que Monterrey et Guadalajara et relient différentes voies à la frontière avec les États-Unis. Les entreprises ont ainsi le choix entre au moins deux entreprises de chemin de fer concurrentes pour accéder à leurs marchés principaux.

Source : Gómez-Ibáñez, J. A., G. De Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

plusieurs entreprises ferroviaires distinctes, contrôlées par des entreprises privées en vertu de contrats de franchise à long terme. Ces entreprises sont en concurrence les unes avec les autres essentiellement aux points de rencontre, mais aussi parfois sur des itinéraires parallèles²⁴.

L'exemple du Mexique donné dans l'encadré 6 explique les conditions et les choix réglementaires qui ont favorisé une concurrence effective à partir du modèle de la séparation spatiale. Quant à savoir si des stratégies similaires peuvent être adoptées dans d'autres pays, tout dépend des circonstances en vigueur dans le pays visé.

L'autre moyen d'instaurer la concurrence dans le secteur ferroviaire passe par l'accès concurrentiel, tel qu'indiqué plus haut dans ce chapitre. Les sociétés de chemin de fer concurrentes jouissent d'un contrôle exclusif sur certaines voies et échangent des droits d'accès avec d'autres sociétés ou "interlignes" – s'échangeant sur le trafic d'une société à l'autre. Si cette approche favorise le renforcement de la concurrence et préserve les gains d'efficacité découlant de l'intégration verticale, un contrôle serré peut s'avérer nécessaire pour garantir que les droits d'accès sont accordés sur une base non discriminatoire. Différentes sociétés ferroviaires peuvent en effet être considérées comme ayant une "position dominante" du fait qu'elles contrôlent les installations essentielles pour "leurs" voies.

Une troisième solution consiste à séparer verticalement différents segments du secteur ferroviaire; séparer la propriété et l'entretien des voies ferrées de la propriété des véhicules et de la fourniture des services de transport. Si cette option peut sembler de nature à créer l'environnement le plus propice à une concurrence intense, elle a son prix. La séparation verticale exige une coordination entre une multitude d'acteurs différents, laquelle peut s'avérer difficile à réaliser lorsque les intérêts économiques sont divergents. En outre, les gains d'efficacité découlant de la concurrence risquent d'être contrebalancés par l'absence d'économies d'échelle. L'encadré 7 explique comment la Suède a mis en œuvre avec succès un "modèle de séparation verticale" conjugué à un contrôle adéquat pour préserver la concurrence.

TRANSPORT AÉRIEN

Tout comme les autres services de transport, le transport aérien est un facteur clé du commerce international et de la compétitivité des entreprises. Il convient d'ajouter à cela le rôle des services de transport aérien pour répondre à la demande de services touristiques. De nombreuses études ont mis en exergue l'importance des infrastructures de transport aérien efficaces, efficaces et fiables, notamment dans les pays en développement, pour permettre de concrétiser les bénéfices découlant du commerce²⁵. Ces études soulignent aussi le rôle de l'aviation civile internationale dans le processus de développement et son rôle dans nombre de décisions

²⁴ *Ibid.* et Pittman, R., « Competition Issues in Restructuring Ports and Railways », Economic Analysis Group Discussion Paper 09-6, novembre 2009. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm

²⁵ Cette section du chapitre s'inspire de documents de l'Organisation mondiale du commerce. Source : « Le commerce international des services de transport aérien : évolution récente et questions de politique », *Rapport sur le commerce mondial 2005*, Organisation mondiale du commerce, 2005. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr05_f.htm

Encadré 7 : Suède : encourager la concurrence – le modèle de la séparation verticale

La Suède a décidé de séparer verticalement infrastructures et opérations tout en préservant l'actionnariat public de l'entreprise responsable des infrastructures et de quelques entreprises d'exploitation. L'utilisation des infrastructures est facturée aux opérateurs du transport ferroviaire à un tarif peu élevé pour les courts trajets; le contribuable assumant les coûts restants. Les sociétés d'exploitation publiques sont confrontées à la concurrence du secteur privé, surtout dans le secteur du fret dont l'accès est ouvert. Les autres services sont soumis à appels d'offre.

L'exemple de la Suède montre qu'un contrôle continu et une législation en matière de concurrence sont nécessaires, et ce en dépit des mesures réglementaires adoptées pour favoriser la concurrence. Lorsqu'en 1993 un opérateur d'État a remporté un contrat précédemment détenu par un opérateur privé, il a été jugé coupable de pratiquer des prix abusivement bas: il avait utilisé sa position dominante pour faire une offre non rentable pour éliminer la concurrence.

Sources: Gómez-Ibáñez, J. A. et De Rus, G., *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006. Alexandersson, G., S. Hultén, "The problem of predatory bidding in competitive tenders – a Swedish case study," Thredbo papers, 8, 24, 2003. Disponible à l'adresse: www.idei.fr/doc/conf/rai/papers_2003/alexandersson.pdf

commerciales prises. Le transport aérien à gagné en importance du fait de l'innovation technologique, de la déréglementation et de l'amélioration de l'accès au marché pour les entreprises étrangères. Ces progrès ont mis le transport aérien à la portée d'un plus grand nombre de clients dans bien plus de pays.

- Au cours des dernières décennies, des changements de grande envergure ont été opérés dans la réglementation nationale et internationale des secteurs du transport aérien. Diverses politiques ont été introduites afin de faciliter l'entrée, d'accroître les participations et les investissements étrangers, de libéraliser l'accès aux marchés et, plus important, pour alléger les restrictions imposées à l'accès aux aéroports et à leur utilisation. Ces politiques ont connu des succès divers. Il n'existe pas de solution unique qui permettrait de réaliser les objectifs parfois antinomiques que sont la fourniture adéquate de services de transport aérien international et la rentabilité des compagnies aériennes. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de pays ont jugé les approches suivantes utiles et pertinentes. La levée des restrictions inutiles à l'entrée et à la facturation des services de compagnies aériennes – déréglementation – est une approche possible. Il est important de noter que l'assouplissement de la réglementation, largement plébiscité, concerne les variables économiques de l'entrée et de la facturation, et non les questions de sécurité et environnementales.
- Une autre approche consiste à assouplir, voire dans certains cas à éliminer, les restrictions à la participation et à l'investissement étrangers.
- Certains décideurs politiques ont choisi de promouvoir la concurrence sur les lignes internationales par la négociation d'accords de «ciel ouvert» et d'autres accords semblables²⁶.
- L'application ferme des lois sur la concurrence (antitrust) en cas d'arrangements collusoires ou de prix abusivement bas ainsi que les fusions de compagnies aériennes susceptibles de nuire à la concurrence sont d'autres solutions possibles.

L'adoption de ce type de politiques dans le secteur du transport aérien international et dans le secteur du transport aérien national dans bien des pays s'est initialement inspirée de l'expérience menée dans un pays – les États-Unis. Les principales conclusions sont expliquées dans l'encadré 8.

En Europe continentale, la déréglementation a débuté plus tard qu'aux États-Unis et a progressé plus lentement. Le projet de marché unique de 1992 a grandement contribué à assouplir les conditions d'entrée et d'établissement des prix. Par la suite, divers règlements adoptés par le Conseil de l'Europe, accompagnés de mesures d'application, de même que les efforts de sensibilisation déployés par la Commission européenne, ont encore encouragé la liberté de fixer les prix et la flexibilité opérationnelle au sein de l'UE. Depuis, l'âpre concurrence opposée par les transporteurs à bas prix a permis des baisses significatives des prix des billets

²⁶ Abeyratne, R., « Competition and Liberalization in Air Transport », *World Competition*, volume 24, numéro 2, pp. 607-637, 2001.

Encadré 8 : États-Unis : enseignements tirés de l'expérience de déréglementation du transport aérien – viabilité et avantages de la concurrence

Les analyses menées sur les effets de la déréglementation aux États-Unis fournissent un certain nombre d'enseignements spécifiques qui peuvent être résumés comme suit :

- L'un des avantages fondamentaux de la déréglementation a été de favoriser de nouvelles arrivées sur des marchés particuliers, qu'il s'agisse de transporteurs en activité ou d'entreprises en démarrage. Entre 1978 et 2003, 129 nouveaux transporteurs ont fait leur entrée dans l'industrie.
- Le renforcement de la liberté d'entrée et de la concurrence s'est traduit par une amélioration de la performance, y compris une baisse moyenne des tarifs de 30% à 33% en termes réels, corrigés de l'inflation.
- D'importants gains de productivité ont aussi été réalisés grâce, notamment, aux nouvelles stratégies concurrentielles et aux ajustements opérationnels qui ont été rendus possibles par la liberté d'exploitation accrue découlant de la déréglementation.
- De nombreux transporteurs (grands et petits) ont vu le jour puis ont disparu, mais la déréglementation n'a pas entraîné une réduction sensible du service pour les petites agglomérations urbaines et les collectivités rurales. Au contraire, le nombre de départs réguliers offerts à ces agglomérations et collectivités s'est accru de 35 à 40%.
- La déréglementation a renforcé la nécessité d'une application efficace de la législation en matière de concurrence (législation antitrust) dans le secteur des compagnies aériennes, notamment en ce qui concerne les fusions et les alliances stratégiques. Dans un environnement déréglementé, les fusions et les alliances constituent des moyens essentiels qui peuvent (potentiellement) permettre aux transporteurs de préserver ou d'accroître leur pouvoir de marché. Dans plusieurs cas réels où des fusions de compagnies aériennes ont été autorisées, la concentration s'est renforcée sur certaines paires de villes, et les avantages pour le consommateur ont diminué.
- La simple élimination des obstacles réglementaires à l'entrée n'a généralement pas suffi pour prévenir les tarifs supraconcurrentiels dans le secteur des compagnies aériennes – une concurrence effective s'impose sur les paires de villes. Ce constat a remis en question l'«hypothèse de contestabilité» selon laquelle la simple menace de nouvelles entrées serait souvent suffisante.
- Contrairement aux craintes exprimées à l'époque, rien n'indique que la déréglementation ait entraîné une baisse du niveau de sûreté pour le consommateur. En fait, le voyage aérien est indiscutablement plus sûr aujourd'hui qu'il ne l'était avant la déréglementation. Bien que cela puisse être partiellement attribuable à des évolutions exogènes (les améliorations technologiques, par exemple), il est clair que la déréglementation n'a pas ouvert une ère de risques accrus pour les passagers. Lorsqu'on cherche une explication à ce constat, il importe de noter que la déréglementation aux États-Unis n'a entraîné aucun assouplissement des contrôles de sûreté imposés par voie législative et administrés par le Département des transports et d'autres instances; elle s'est plutôt concentrée sur les aspects économiques de la déréglementation (à savoir les contrôles en matière d'entrée, de sortie et de tarifs évoqués plus haut).

Source : Organisation mondiale du commerce, «Le commerce international des services de transport aérien : Évolution récente et questions de politique», *Rapport sur le commerce dans le monde 2005*, Organisation mondiale du commerce, 2005, p. 225. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr05_f.htm

pour les consommateurs de nombreux marchés de paires de villes de l'Union dans le secteur du transport de passagers. Plus récemment, la déréglementation intra-européenne a été complétée par de vastes initiatives d'ouverture vers le marché extérieur.

La concurrence dans le secteur du transport aérien international est fonction de nombreuses variables, dont certaines ont déjà été décrites au début du présent chapitre. Celles-ci comprennent l'évolution de la technologie et de la demande, la disponibilité des infrastructures requises et, plus important encore, les conditions qui régissent l'accès aux marchés. Tel qu'expliqué plus haut, des années durant, le degré de concurrence dans le secteur du transport aérien international a été limité par les contraintes imposées à l'entrée et, dans certains cas, par des prix fixés dans le cadre d'accords de service aérien bilatéraux. Ceux-ci découlent du «bilatéralisme fragmentaire» de la réglementation internationale de ce secteur adoptée lors de la Convention de Chicago de 1944²⁷.

²⁷ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944, Convention de Chicago. Disponible à l'adresse www.icao.int/icao/net/dcs/7300.html

La concurrence dans le transport aérien dépend aussi des stratégies et comportements adoptés, de même que des politiques publiques liées à ces stratégies et comportements, par exemple sur l'application de la législation sur la concurrence. Les questions qui suivent méritent une attention particulière²⁸ :

- Les fusions, coentreprises et alliances stratégiques (y-compris les accords de partage de codes) dans le secteur aérien, leurs conséquences sur la concurrence et leur traitement par les autorités de la concurrence;
- Les implications de l'immunité antitrust pour l'Association internationale du transport aérien (IATA) et les accords individuels de partage de codes;
- Les questions relatives aux possibilités de collusion entre compagnies aériennes (cartellisation ou entente sur les prix), y compris par la publication électronique des tarifs et les circuits connexes;
- Le traitement des conduites prédatrices (pratiques par le biais desquelles les entreprises peuvent chercher à exclure des rivales potentielles des marchés) dans le secteur aérien; et
- La contribution des activités de plaidoyer en faveur de la concurrence – en d'autres termes, les interventions des autorités nationales chargées de la concurrence et d'autres parties intéressées dans les processus décisionnels nationaux et internationaux dans le secteur.

L'encadré 9 donne l'exemple d'une récente entente sur les prix dans le secteur du transport de fret aérien en Europe, laquelle a eu une incidence sur les tarifs du fret aérien et donc sur les ventes avec des pays

Encadré 9 : La Commission européenne impose des amendes à un cartel de transporteurs de fret aérien pour entente sur les prix

Les faits

Les compagnies aériennes fournissant des services de fret proposent généralement le transport de marchandises aux transitaires qui en ont la charge et qui fournissent des services au nom des chargeurs. En novembre 2010, la Commission européenne a infligé à onze transporteurs de fret aérien des amendes pour un montant de 800 millions d'euros pour avoir mis en œuvre, à l'échelle mondiale, une entente portant sur les surtaxes carburant et sécurité.

Les membres de l'entente ont coordonné plusieurs éléments de prix sur une période de plus de six ans, de décembre 1999 au 14 février 2006. Les pratiques collusoires consistaient en de nombreux contacts entre compagnies aériennes, tant au niveau bilatéral que multilatéral, portant sur des vols au départ de, vers, et au sein de l'Espace économique européen (EEE).

Les membres de l'entente ont commencé par se mettre d'accord sur une surtaxe forfaitaire par kilo sur tous les envois et ont ensuite étendu leur coopération en instaurant une surtaxe sécurité. Pour faire en sorte que les surtaxes soient intégralement appliquées et sans exception, elles ont écarté toute possibilité d'accorder des remises à leurs clients en refusant de payer une commission sur les surtaxes à leurs transitaires de fret.

Conséquences sur les utilisateurs

Cette entente dans un secteur des infrastructures vital pour de nombreux exportateurs de produits de valeur a entraîné une augmentation directe de leurs coûts et/ou les a empêchés de négocier des remises potentiellement importantes. Les mesures effectives prises par la Commission européenne ont été essentielles à la protection des intérêts des utilisateurs.

Source : « Communiqué de presse No. IP/10/1487 », Commission européenne, Bruxelles, 9 novembre 2010. Disponible à l'adresse : europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1487&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr

²⁸ Mc Donald, J. B., « Competition in the Air », remarques formulées lors du Symposium IATA sur les questions juridiques de 2007 : « Competition, Compliance, Consequences : The New Regulatory Environment », Istanbul, 12 février 2006. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/speeches/222159.htm

tiers. Cet exemple montre l'importance indéniable de l'application de la législation sur la concurrence pour répercuter sur les consommateurs, et en particulier sur les entreprises, les gains découlant de la libéralisation du marché dans les secteurs des services.

TRANSPORT ROUTIER

Les services de transport routier sont tout aussi importants pour le renforcement de la compétitivité des entreprises. Le transport routier représente plus de 70% des services de fret terrestre à l'origine et à destination, reliant les entreprises aux marchés mondiaux²⁹. À titre d'exemple, lorsque le transport par camion peut remplacer le transport ferroviaire, maritime ou aérien, un secteur du transport routier compétitif peut être source d'importants bienfaits sociaux du fait de la concurrence intermodale.

Il existe aussi une certaine forme de complémentarité entre le transport routier et d'autres formes de transport. Le transport routier joue un rôle important en faisant le lien avec les grands centres de transport tels que les ports et les aéroports, créant parfois une concurrence intermodale accrue.

Si les infrastructures routières fournies par l'État sont une condition sine qua non du bon fonctionnement des réseaux de transport routier, le secteur privé a un rôle important à jouer. Contrairement au transport ferroviaire, il n'existe pas de «monopoles naturels» dans le secteur du camionnage.

Les prix des services de transport et la qualité du service dépendent dans une grande mesure de la réglementation et de la compétitivité de l'industrie du camionnage³⁰. Dans le même temps, l'expérience internationale a montré qu'une vive concurrence dans ce secteur est bénéfique. Il semblerait à cet égard

Encadré 10 : Exemples de déréglementation du transport de fret

Mexique : L'abolition d'un monopole gouvernemental sur la répartition du fret a entraîné une baisse des prix de 23% en l'espace de cinq ans, et les services de camionnage se sont améliorés, tant en termes de fréquence, que d'accès et de rapidité de livraison.

Indonésie : La déréglementation des prix du camionnage a entraîné une augmentation significative du nombre d'exploitants de camions, créant ainsi un marché concurrentiel.

République tchèque, Hongrie et Pologne : La venue sur le marché de nouveaux concurrents a permis de bénéficier de prix plus concurrentiels et de services de meilleure qualité. Les grandes sociétés de transport routier travaillant à l'internationale ont, en particulier, développé des solutions logistiques innovantes ayant permis d'accélérer les livraisons et de mieux protéger la marchandise contre la casse ou l'endommagement.

Maroc : L'abolition d'un monopole public sur l'attribution du fret et la déréglementation des prix du transport ont conduit à une baisse marquée des prix du transport. Elles ont cependant aussi entraîné un sous-investissement dans les nouvelles technologies et la formation des chauffeurs.

Rwanda : La déréglementation du transport international par l'abolition d'un monopole para-étatique a conduit à une baisse des prix de près de 75% en termes réels au regard de l'augmentation continue du prix des intrants. En outre, la flotte rwandaise s'est rapidement développée après son effondrement au plus fort de la guerre civile en 1994.

Malawi : La déréglementation du camionnage a conduit à une intensification de la concurrence, à une baisse des prix et à une amélioration des services.

Source : Teravaninthorn, S. et G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

²⁹ Londoño-Kent, P., *Freight Transport for Development Toolkit : Road Freight*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, 2009. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resourcess/336291-1239112757744/5997693-1266940498535/road.pdf

³⁰ Teravaninthorn, S. et G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

que la concurrence dans le secteur du transport routier ne soit pas maintenue à niveau artificiellement bas par une réglementation restrictive et que l'on puisse s'attendre à un niveau de concurrence élevé. De fait, de nombreux pays ont réformé leurs marchés du camionnage en le dérèglementant et ils ont réussi à obtenir une baisse substantielle des prix du transport.³¹ (voir encadré 10).

La plupart des exemples donnés dans ce chapitre renvoient à des cas de figure dans lesquels les entreprises d'économies en développement et en transition peuvent améliorer la commercialisation de leurs produits en adoptant des mesures proactives afin de restructurer les secteurs des infrastructures essentielles et en appliquant les règles de la concurrence. Il importe cependant de noter que dans certains cas, le moyen le plus efficace d'intensifier la concurrence – dans le secteur des infrastructures ou dans n'importe quel autre – est la libéralisation des échanges commerciaux. Elle implique de supprimer les obstacles juridiques et autres qui empêchent les "entreprises étrangères" de pénétrer les marchés de biens ou des services. Preuve en est le règlement d'un différend ayant opposé les États-Unis et le Mexique au sujet des services de camionnage transfrontières et qui devrait permettre d'instaurer la concurrence et d'enregistrer des gains d'efficacité (voir encadré 11).

Comme dans toutes les industries, dans le secteur du transport routier les ententes peuvent saper les gains potentiels de la libéralisation du marché. L'encadré 12 contient un exemple de cartellisation des services de transport par autobus dont les enseignements peuvent être utiles pour les services de transport routier.

Encadré 11 : Gains attendus du différend États-Unis/Mexique sur le camionnage

Au titre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), les États-Unis et le Mexique étaient convenus d'éliminer progressivement les restrictions aux services de transport transfrontières de passagers et de marchandises. Cependant, en 1995, les États-Unis ont annoncé qu'ils ne lèveraient pas les restrictions imposées aux camions mexicains, ce qui revenait à les interdire sur l'essentiel de son territoire. En 2001, un groupe spécial de règlement des différends de l'ALÉNA a estimé que les restrictions imposées par les États-Unis étaient en violation de leurs obligations découlant de l'ALÉNA et a autorisé le Mexique à prendre des mesures de rétorsion.

Le 6 juillet 2011, les gouvernements des États-Unis et du Mexique sont convenus de mettre un terme au différend. Un accord formel a été signé, qui portait sur un programme pilote de camionnage transfrontières entre le Mexique et les États-Unis, et ce en partie sur la base d'une étude menée par le Département des transports des États-Unis qui était parvenu à la conclusion que les transporteurs mexicains respectaient toutes les normes de sécurité.

Des gains d'efficacité découlant de la baisse de prix pour les clients devraient se matérialiser. Les précédentes prescriptions imposées au transport transfrontières étaient coûteuses et prenaient du temps car les marchandises devaient être déchargées des camions mexicains pour être rechargées sur des camions américains à la frontière, ce qui ajoutait une journée de transport. Par ailleurs, trois camions et trois chauffeurs étaient nécessaires pour transférer la marchandise. Selon les estimations, l'opération se traduisait par des frais supplémentaires de \$E.-U. 150 par passage à raison de passages annuels par camion d'une valeur d'environ \$E.-U. 4,5 millions, soit \$E.-U. 675 millions de frais supplémentaires par année pour passer la marchandise du Mexique aux États-Unis.

Sources : Département du commerce des États-Unis, Administration du commerce internationale, Informations sur les mesures de rétorsion étrangères. Disponible à l'adresse : www.trade.gov/mas/ian/tradedisputes-enforcement/retaliations/tg_ian_002094.asp

«US, Mexico Agree to Settle Truck Feud», *Wall Street Journal*, 4 mars 2011. Disponible à l'adresse : online.wsj.com/article/SB10001424052748703300904576178511087875924.html

Center for Strategic & International Studies, Washington, D.C., Blog de Simon Chair, 10 mars 2011. Disponible à l'adresse : csis.org/blog/united-states-Mexico-trucking-dispute

31 *Ibid.*

Encadré 12 : Fixation des prix des services de transport par bus entre Singapour, la Malaisie et le sud de la Thaïlande

Les faits

Les enquêtes menées par la Commission de la concurrence de Singapour (CCS) ont révélé qu'entre 2006 et 2008, 16 exploitants d'autobus et la Express Bus Agencies Association (EBAA) avaient fixé les prix en imposant :

- Un prix de vente minimum des allers simples par bus rapide entre Singapour et six destinations en Malaisie, ce qui avait créé un prix plancher; et
- Une taxe de carburant et d'assurance prélevée sur tous les billets vendus et utilisée pour relever le prix des billets.

La CCS a imposé des sanctions financières significatives aux entreprises concernées. Sur les 16 exploitants d'autobus et la EBAA qui pratiquaient une entente sur les prix, six ont fait appel de la décision. Dans ses décisions du 24 mars 2011, le Competition Appeal Board de Singapour (CAB) a confirmé les conclusions de culpabilité de la CCS. Le montant total des sanctions financières imposées aux 17 parties reconnues coupables s'élevait à \$E.-U. 1 135 170.

Le droit

L'article 34 de la Loi sur la concurrence de Singapour interdit les ententes entre organisations concurrentes, les décisions d'association d'organisations, ainsi que les pratiques concertées, qui ont pour objet ou effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser de manière notable la concurrence à Singapour, sauf exclusion ou exemption.

Analyse

Les ententes sur les prix sont considérées comme une violation grave des règles de la concurrence. Elles ont une incidence directe sur les utilisateurs du service et l'activité connexe des entreprises. Dans le cas d'espèce, l'entente ciblait les services de transport international par autobus, ce qui montre bien que pour répondre efficacement aux préoccupations liées à la concurrence, la dimension internationale doit être prise en compte.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

Cette entente a pu affecter les entreprises locales de deux manières. Premièrement, les entreprises peuvent avoir eu recours aux services de transport par autobus dans le cadre de leurs activités commerciales et payé le service beaucoup trop cher. Deuxièmement, le fait que l'entente soit restée stable pendant un certain temps pourrait indiquer que les tiers, les concurrents potentiels, se sont vus empêcher de pénétrer le marché et de gagner des clients en abaissant les prix.

Source : Communiqué de presse du 24 mars 2011, Commission de la concurrence de Singapour. Disponible à l'adresse : app.casebank.ccs.gov.sg

LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Qu'elle soit produite à partir de sources non renouvelables traditionnelles comme le charbon, le pétrole, le gaz naturel et l'uranium, ou de ressources renouvelables comme la biomasse, l'énergie hydraulique, éolienne, solaire et géothermique, l'énergie est indispensable à la production de la quasi totalité des biens et des services. L'énergie est essentielle aux entreprises et au public. Un réseau d'électricité efficient et efficace fournit de l'énergie destinée à un usage industriel et améliore la qualité de vie du grand public. C'est pour ces raisons que l'énergie est essentielle au développement. Les pays en développement qui connaissent une industrialisation rapide doivent faire face à une demande exponentielle d'énergie, qui peut atteindre deux fois la croissance du produit intérieur brut (PIB)³².

³² *How to Utilize FDI to Improve Infrastructure – Electricity, Lessons from Chile and New Zealand*, Investment Advisory Series, Series B, No. 1, Best Practices in Investment for Development, 1995-6088, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2009.

Encadré 13 : Réforme du secteur de l'électricité de l'UE

Le problème

En dépit des réformes du marché de l'électricité menées de longue date au sein de l'Union européenne, la Commission européenne a constaté dans le cadre d'enquêtes menées, que le marché interne de l'électricité au sein de l'UE restait déficient, du fait d'un mauvais encadrement des règles et mesures existantes. La Commission a estimé important d'amender les règles actuelles pour garantir une concurrence loyale et un approvisionnement en électricité au prix le plus bas possible pour le marché interne.

La loi amendée

La Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 a été adoptée. Elle concerne des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abroge la Directive 2003/54/CE. La Directive introduit des règles communes pour la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité pour développer un marché de l'électricité compétitif, sûr et durable au plan environnemental. Les principaux avantages escomptés par la Directive sont :

- Permettre aux consommateurs de choisir leur fournisseur d'électricité et d'en changer facilement;
- Permettre aux clients non résidentiels de passer contrat simultanément avec plusieurs fournisseurs;
- S'assurer que les États membres instaurent un mécanisme indépendant (médiateur de l'énergie ou organisme de consommateurs) pour traiter efficacement les plaintes ou différends;
- Garantir un contrôle de la sécurité de la fourniture par les États membres;
- Le découplage des systèmes de transport et des exploitants des systèmes de transport (à partir de mars 2012) tout en garantissant la stabilité et la fiabilité de la fourniture et de services;
- Instaurer un système transparent d'accès par des tiers aux systèmes de transport et de distribution; et
- Le découplage et la transparence des comptes – les entreprises d'électricité se doivent de tenir des comptes séparés pour leurs activités de transport et de distribution, lesquels doivent être accessibles aux autorités compétentes.

Analyse

La palette de mesures adoptées montre que le découplage, les activités réglementaires, le contrôle et le renforcement des droits des utilisateurs finaux sont des mesures complémentaires destinées à renforcer la concurrence. Ces mesures doivent être adaptées au cas par cas et leurs effets mesurés pour parvenir aux résultats escomptés.

Source : Anderson, R. D. et A. Heimler, "What has Competition Done for Europe? An Inter-Disciplinary Answer", dans *Aussenwirtschaft* (la Revue suisse des relations économiques internationales), 62, Heft IV, pp. 419-454, 2007.

En dépit de ce besoin d'approvisionnement en énergie efficace et à un prix compétitif, par le passé les autorités publiques ne se sont pas attachées à réformer le secteur de l'énergie pour maximiser les bénéfices découlant d'une concurrence accrue. Jusqu'au début des années 80 au moins, la plupart des compagnies d'électricité étaient des monopoles intégrés verticalement et contrôlés par des entreprises d'État aux niveaux national ou régional³³.

Un grand nombre de pays ont décidé de restructurer et de privatiser les secteurs de l'électricité et de l'énergie. Ces réformes ne se sont cependant pas avérées simples. La fiabilité et la sûreté de l'approvisionnement en énergie étant essentiels, les erreurs peuvent coûter cher et les enseignements doivent en être tirés aussi vite que possible. Au cours de la dernière décennie plus qu'avant, et suite aux premières expériences de réforme menées dans différents pays, les avis sur la question de savoir comment les secteurs de l'électricité et de l'énergie devraient être structurés ont considérablement changé³⁴.

Les pays en développement sont confrontés à des difficultés particulières. La construction et l'exploitation de réseaux nationaux d'électricité exigent des investissements de départ considérables. Les conditions d'exploitation complexes et la difficulté à rentabiliser les investissements peuvent s'avérer problématiques

³³ Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2004.

³⁴ *Ibid.*

pour nombre de pays³⁵. Dans le même temps, à l'augmentation rapide de la demande vient s'ajouter un besoin tout aussi urgent d'accroître les investissements dans la production, la transmission et la distribution d'électricité. Les nouvelles technologies qui pourraient modifier du tout au tout la structure de coûts de la production d'électricité sont aujourd'hui disponibles mais doivent être mises en œuvre pour obtenir des gains d'efficacité.

La structure de gouvernance traditionnelle du secteur n'est pas toujours adaptée au monde en constante mutation dans lequel nous vivons et qui exige de pouvoir agir rapidement et de répondre aux besoins en matière d'investissement, entre autres. La question clé est de savoir comment introduire au mieux la concurrence sur les marchés de la production et de l'approvisionnement en énergie. L'expérience acquise par le passé dans divers pays a montré que s'il n'existe pas un modèle idoine, trois modes de restructuration des monopoles monolithiques ont été recensés, qui impliquent différents types de concurrence et choix pour les consommateurs :

- **La concurrence peut être introduite uniquement au niveau de la production.** Une entreprise de distribution privée ou d'État unique achète l'électricité auprès de différents producteurs mais maintient un monopole de la transmission et de l'approvisionnement aux consommateurs. On parle alors de modèle à «acheteur unique».
- **La concurrence peut être introduite dans la vente de gros par la séparation spatiale des différentes zones de service.** Différentes entreprises de distribution achètent de l'électricité auprès des producteurs et utilisent le réseau de transmission sur la base d'accords d'accès ouvert pour transmettre l'électricité aux zones de service dans lesquelles elles conservent un monopole de la revente au consommateur. On parle alors de modèle de «concurrence de gros».

Encadré 14 : Chine : réforme du secteur de l'énergie

Le problème

La croissance rapide de l'économie chinoise exerce des pressions sur son secteur de l'énergie. Pour attirer l'investissement privé et garantir son efficacité, le Gouvernement chinois a entrepris de réformer en profondeur le secteur de l'électricité, notamment en adoptant des mesures stratégiques telles que la séparation des actifs et des opérations de production des opérations de transport et de distribution.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

L'absence de concurrence conduit inmanquablement à un ralentissement de la croissance économique des entreprises privées qui dépendent de l'énergie pour produire des biens et fournir des services. Cependant, il en va de même si la libre concurrence débouche sur une volatilité des prix et une instabilité de l'approvisionnement. La réforme destinée à introduire la concurrence doit donc impérativement viser la stabilité des prix et la régularité de l'approvisionnement.

Mesures adoptées

Le producteur, transporteur et distributeur monopolistique en place, la State Power Corporation (SPC) a été démantelé fin 2002. Ses actifs de production ont été divisés entre cinq entreprises de production : Huaneng Group, Huadian Power, Guodian Power, Datang Power Group et China Power Investment Company. Chacune de ces entreprises devait contrôler au maximum 20% de la capacité de production nationale. Le réseau de transport a été séparé des opérations de production puis encore divisé entre deux exploitants de réseau distincts, la State Power Grid Company et la South China Power Grid Company. Le transport et la distribution restent des monopoles réglementés, l'électricité étant fournie par un secteur de la production concurrentiel.

Source : Pittman, R., V. Yanhua Zhang, "Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition", Economic Analysis Group 08-5, avril 2008. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf

³⁵ *How to Utilize FDI to Improve Infrastructure – Electricity*, Lessons from Chile and New Zealand, Investment Advisory Series, Series B, No. 1, Best Practices in Investment for Development, 1995-6088, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2009.

Encadré 15 : Fédération de Russie : abus de position dominante sur le marché du transport d'électricité

Les faits

En 2001, RAO UES Russia, une entreprise détenant plus de 65% des marchés de la production d'électricité et du transport d'électricité haute tension, a refusé de signer un contrat de service de transport d'électricité avec Rosenergoatom, un producteur d'électricité. Ce dernier a conclu des contrats de fourniture d'électricité avec des entreprises desservant les marchés géorgien et ukrainien et dépendait de RAO UES Russia pour exécuter ces contrats. Le refus de RAO UES Russia de fournir les services de transport nécessaires découlait du fait que l'entreprise estimait que Rosenergoatom aurait, au préalable, dû demander à RAO UES Russia si elle était d'accord avec les contrats d'exportation d'électricité conclus avec des tiers. RAO UES Russia a donc demandé à Rosenergoatom de divulguer l'intégralité de ses contrats d'exportation d'électricité avec des tierces parties.

La loi

RAO UES Russia est un monopole naturel au sens de l'article 4 de la Loi fédérale sur les monopoles naturels et est inscrite au Registre des monopoles naturels. Du fait de sa position monopolistique, la signature de contrats de transport d'électricité avec les fournisseurs d'électricité est obligatoire pour RAO UES Russia en vertu de l'article 10 du Code civil, de l'article 5 de la Loi fédérale sur la concurrence et la restriction des activités monopolistiques sur les marchés de produits de base (Loi sur la concurrence) et de l'article 8 de la Loi fédérale sur les monopoles naturels.

Analyse

Les centrales nucléaires appartenant à Rosenergoatom produisent de l'électricité destinée au marché. Toutefois, une ligne électrique est nécessaire pour livrer du producteur au consommateur, et RAO UES Russia a le monopole de ces lignes électriques. En refusant de fournir des services de transport d'électricité aux concurrents producteurs, RAO UES Russia a essayé de contrôler aussi le marché de la production.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

RAO UES Russia ayant refusé de fournir des services de transport d'électricité aux producteurs (Rosenergoatom dans le cas d'espèce), la société productrice n'avait aucun moyen d'accéder aux marchés d'exportation d'électricité. Le refus d'ouvrir le réseau de transport d'électricité à la concurrence a placé la concurrence dans l'incapacité d'exécuter les contrats signés, l'empêchant ainsi de réussir sur le marché d'exportation.

Source : OCDE, Forum mondial sur la concurrence, DAF/COMP/GF/WD(2005)20 du 14 janvier 2005, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas présenté par la Fédération de Russie, Session III.

- **La concurrence peut être intégrale en l'introduisant aux niveaux de la production, de la vente en gros et de la vente de détail.** Dans le cadre de ce modèle de «concurrence de détail», la totalité du réseau de transmission est librement accessible et les consommateurs ont le choix entre différents fournisseurs.

Nonobstant ces différentes options, l'on s'accorde sur les grandes lignes de la restructuration du secteur de l'électricité. En règle générale, la production est séparée d'autres opérations et la concurrence est introduite au niveau de la vente de gros et/ou de détail³⁶. Le rôle de l'organisme de réglementation consiste à fixer les prix et à réglementer l'accès aux réseaux de transmission et de distribution.

L'encadré 13 décrit les dernières réformes en date menées au sein de l'UE. Il s'agit là d'un exemple de tentative ambitieuse de maximiser la concurrence à tous les niveaux de la chaîne de distribution.

L'exemple de la Chine, présenté dans l'encadré 14, met en lumière la demande croissante en électricité d'un pays au développement rapide, de même que les réformes introduites pour satisfaire cette demande.

Comme dans d'autres secteurs, les réformes structurelles doivent aller de pair avec l'introduction de disciplines antitrust pour lutter contre les éventuels abus du pouvoir de marché restant. Lorsque des goulets

³⁶ Kessides, I., *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2004.

Encadré 16 : Pakistan : cartellisation du marché du gaz de pétrole liquéfié

Les faits

Les producteurs nationaux de gaz de pétrole liquéfié (GPL) ont constitué un cartel destiné à maintenir les prix producteurs du GPL à un niveau bas et à empêcher les importateurs étrangers de pénétrer le marché. Au lieu de facturer un prix producteur plus élevé pour la vente de GPL aux sociétés de commercialisation, ils ont profité du fait qu'ils contrôlaient les sociétés de commercialisation pour prélever des commissions et autres surpris.

Le prix à la consommation s'en est trouvé renchéri. Le prix officiel que les importateurs étaient tenus d'appliquer (conformément à la réglementation en vigueur) était néanmoins maintenu à un bas niveau, les autorités déterminant le prix officiel en fonction des prix producteurs locaux. Les importateurs n'étant pas en mesure de vendre directement aux consommateurs et de profiter ainsi des prix à la consommation plus élevés, importer du GPL n'était pour eux plus rentable et ce en dépit de la forte demande des consommateurs.

La loi

L'article 4 de la Loi sur la concurrence du Pakistan interdit les ententes sur les prix de même que les accords de fixation des quantités à produire, à distribuer ou à vendre.

Analyse

Les producteurs de GPL, en s'adonnant à des pratiques anticoncurrentielles, ont réussi à empêcher les importateurs de GPL concurrents d'intervenir alors qu'ils auraient tiré les prix à la consommation vers le bas. En contournant la réglementation officielle sur les prix à la consommation et le contrôle des sociétés de commercialisation, les producteurs locaux de GPL ont engrangé des marges plus élevées en dépit des prix à la production maintenus à un niveau artificiellement bas.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les importateurs

Les importateurs se sont vus empêchés de travailler et les utilisateurs finaux de GPL ont souffert des prix à la consommation artificiellement élevés.

Source : Inquiry Report «Suo Moto Inquiry Against JJVL and LPGAP», Commission de la concurrence du Pakistan, mars 2008. Disponible à l'adresse : www.cc.gov.pk

d'étranglement ou des structures monolithiques/monopolistiques sont conservés, un cadre juridique solide est nécessaire afin de réglementer le comportement des entreprises dominantes et favoriser la concurrence sur les marchés en amont. Le cas de la Russie présenté dans l'encadré 15 illustre ce propos.

Si la libéralisation des marchés nationaux est une première étape souhaitable, l'ouverture à la concurrence étrangère peut encore tirer les prix vers le bas pour les entreprises et les consommateurs. L'exemple du Pakistan donné dans l'encadré 16 montre que les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle vital en s'assurant que la concurrence internationale n'est pas étouffée par la cartellisation du secteur de l'énergie.

TÉLÉCOMMUNICATIONS

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les services connexes sont indispensables aux activités basées sur le savoir dont l'importance va croissant dans l'économie mondiale actuelle³⁷. Les TIC et les services connexes sont essentiels au développement et à la compétitivité des entreprises des pays en développement. Ces dernières décennies ont été marquées par une croissance sans précédent de l'offre de services de télécommunication. Cette évolution est directement liée aux réformes introduites dans le secteur des télécommunications. Dans le même temps, le progrès technologique, telle l'expansion des services de téléphonie mobile, a transformé la branche.

³⁷ Khalil, M., P. Dongier et C. Zhen-Wei Qiang, « Chapter 1 : Overview », dans *Information and Communications for Development 2009 : Extending Reach and Increasing Impact*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/5870635-1242066347456/IC4D_2009_Overview.pdf

Ces changements ont en commun d'être liés à la concurrence. Lancées dans un premier temps dans les pays développés, les réformes visant à démanteler les structures monopolistiques du secteur des télécommunications et à instaurer la concurrence, ont à présent été reprises dans de nombreux pays. Les anciennes entreprises d'État ont été privatisées et pour la première fois confrontées à la concurrence d'autres fournisseurs de services de télécommunications privés. Il est une affaire qui fera date dans l'histoire de la concurrence dans ce secteur et qui illustre l'importance de la politique de la concurrence : l'affaire États-Unis contre AT&T, qui s'est réglée par un décret négocié en 1982. Il s'agit d'un exemple de restructuration concurrentielle qui devait inspirer par la suite de nombreuses réformes semblables de par le monde³⁸.

L'autre pierre d'achoppement de la réforme des télécommunications aura été l'instauration d'organismes de réglementation distincts pour le secteur. Aujourd'hui, plus de 80% des pays ont opté pour cette solution³⁹. L'un des rôles premiers des organismes de réglementation consiste habituellement à créer les conditions propices à la concurrence en réglementant l'accès aux infrastructures de télécommunications et l'interconnectivité. L'encadré 17 donne une vue d'ensemble des mesures de réforme «classiques» en se basant sur l'entrée sur le marché des services de téléphonie locale⁴⁰ envisagé dans la Loi sur les télécommunications des États-Unis de 1996.

Encadré 17 : Modes d'entrée sur le marché – la Loi sur les télécommunications des États-Unis de 1996

La Loi sur les télécommunications prévoit trois modes d'entrée sur le marché pour les entreprises concurrentes : l'entrée à partir d'installations, la revente et le dégroupage.

L'entrée par les installations

Ce mode d'entrée intervient lorsque les infrastructures du réseau sont doublées de manière à permettre la concurrence directe entre les opérateurs de réseau indépendants. Si des coûts d'entrée potentiellement élevés et une perte de bénéfices découlant d'économies d'échelle peuvent décourager l'entrée sur le marché, ce type de concurrence est celui qui exige le moins d'intervention de la part des autorités de réglementation et offre un accès sécurisé aux réseaux. L'interconnectivité entre les réseaux, la portabilité du numéro et autres questions similaires exigent un certain degré de surveillance pour garantir une concurrence optimale.

Entrée par la revente

Il y a entrée par la revente lorsque la concurrence se voit accorder le droit d'acheter un accès aux infrastructures de télécommunications de l'opérateur en place à un prix de gros (en d'autres termes, à un prix inférieur au prix de détail). Elle permet d'éviter un dédoublement inutile des réseaux et/ou permet aux nouveaux venus d'opter pour la revente pendant un temps jusqu'à ce que les nouvelles infrastructures soient en place. Le principal problème de ce type d'entrée est son prix.

Dégroupage

Le dégroupage signifie que différents segments du marché des télécommunications sont séparés et vendus à des fournisseurs de services de télécommunications concurrents, en d'autres termes l'accès à la boucle locale, la commutation, les bases de données et les systèmes de signalisation. Là encore, le prix constitue un problème de taille. En outre, les coûts des transactions et de la compatibilité interface peuvent augmenter du fait de la désagrégation.

Source : Laffont, J., J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Massachusetts; Londres : MIT Press, 2000.

38 Pour une discussion sur l'importance de la décision à long terme, voir : Yoo, C. S., « The Enduring Lessons of the Breakup of AT&T : A Twenty-Five Year Retrospective », *Scholarship at Penn Law*, Paper 280, 2008. Disponible à l'adresse : lsr.nellco.org/upenn_wps/280

39 *Trends in Telecommunications Reform 2010-11 : Enabling Tomorrow's Digital World – Summary*, Union internationale des télécommunications, 2011. Disponible à l'adresse : www.itu.int/pub/D-REG-TTR.12-2010

40 En matière de télécommunications, la téléphonie recouvre l'utilisation générale des équipements destinés à fournir la communication vocale à distance, et ce en connectant des téléphones entre eux.

Outre la réforme réglementaire, les progrès technologiques ont favorisé la concurrence entre et au sein des différents segments de télécommunications⁴¹. Un rapport de la Chambre de commerce des États-Unis relève que les services de téléphonie mobile étaient tout d'abord considérés comme un «monopole naturel» par les responsables de la réglementation, mais que l'industrie de la téléphonie mobile est tout à fait capable d'établir des infrastructures de réseau parallèles dans différents pays. En outre, le marché de la téléphonie mobile est devenu concurrentiel. Dans le même temps, le nombre d'utilisateurs de téléphones mobiles continue d'augmenter rapidement dans les pays en développement, où la téléphonie fixe n'est pas toujours disponible, par exemple dans les zones rurales. En d'autres termes, les services de téléphonie mobile peuvent, dans une certaine mesure, se substituer aux services de téléphonie fixe et donc instaurer une concurrence dans ce secteur.

L'importance accordée aux services Internet à large bande par ligne DSL, câble ou autres réseaux à ligne fixe montre que le problème de l'accès est loin d'être réglé. Même en cas de doublement ou de multiplication des réseaux, par exemple par utilisation parallèle du câble, de la DSL et d'autres réseaux de services similaires, l'interconnectivité doit être garantie et certains goulots d'étranglement persistent, même si leur emplacement peut changer avec l'évolution de la technologie⁴².

Encadré 18 : Pérou : abus et transfert de pouvoir monopolistique

Les faits

Lorsque la téléphonie mobile a fait son entrée au Pérou, le gouvernement a accordé des concessions, en faisant une distinction entre les services de téléphonie mobile à Lima et en dehors de Lima. Si Tele 2000 (Bande A) et CPT (Bande B) étaient en concurrence à Lima, seul Entel (Bande A) avait obtenu une concession pour les télécommunications mobiles en dehors de Lima. En 1993, Telefonica a acheté CPT et Entel, et en 1994 ces deux entreprises ont fusionné. C'est ainsi que Telefonica a commencé à développer les services de roaming national automatique, permettant à ses clients d'utiliser leurs appareils librement à Lima et en dehors.

Pour offrir le même service à ses clients, Tele 2000 a demandé à Telefonica d'ouvrir le réseau Entel à l'extérieur de Lima pour permettre le roaming automatique pour les clients Tele 2000, ce que Telefonica a refusé.

La loi

La Loi sur les télécommunications du Pérou stipule que : «étant donné que s'applique le principe de neutralité, l'opérateur d'un service de télécommunications qui soutient les services de télécommunications d'autres opérateurs, ou qui jouit d'une position dominante, ne peut en profiter pour offrir simultanément d'autres services de télécommunications en retirant des avantages majeurs et au détriment de la concurrence, en recourant à des pratiques qui entravent la concurrence libre et loyale, comme en limitant l'interconnectivité ou en sapant la qualité du service.»

Analyse

Telefonica a utilisé sa position dominante sur le marché en dehors de Lima pour créer des avantages sur le marché de la téléphonie mobile de Lima. Telefonica a donc transféré son pouvoir de marché. Les clients de Tele 2000 ne se sont vus accorder qu'un accès manuel au roaming.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

Tele 2000 ne pouvait pas concurrencer les services de roaming national automatique de Telefonica car Tele 2000 détenait un pouvoir monopolistique sur le marché à l'extérieur de Lima. Ce désavantage de taille empêchait Tele 2000 de se positionner sur le marché des télécommunications mobiles de Lima.

Source : OCDE, Forum mondial sur la concurrence, DAF/COMP/GF/WD(2005)16 du 14 janvier 2005, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas présenté par le Pérou, Session III.

41 Hazlett, T. W., C. Bazelon, J. Rutledge et D. A. Hewitt, *A Report to the U.S. Chamber of Commerce – Sending the Right Signals : Promoting Competition through Telecommunications Reform*, 2004. Disponible à l'adresse : www.rutledgecapital.com/pdf_files/20041006_telecom_dereg_complete_study.pdf

42 Laffont, J. et J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Massachusetts; Londres : MIT Press, 2000.

Qui plus est, les processus de réforme ne débouchent pas toujours immédiatement sur des entrées sur le marché et le niveau de concurrence souhaité. Les exemples du Pérou, du Taipei chinois et de la Lettonie montrent que même une fois des mesures adoptées pour instaurer la concurrence, un contrôle des responsables de la réglementation et/ou de la concurrence est nécessaire.

Le cas du Pérou est un exemple de concentration de marché par le biais d'une fusion ayant débouché sur un comportement anticoncurrentiel. Les cas de la Lettonie et du Taipei chinois montrent comment le pouvoir de marché dans un secteur des télécommunications peut être transféré dans un autre secteur. Il convient d'insister ici sur le fait que ce n'est que lorsque certaines conditions de marché bien précises sont réunies qu'une entreprise qui jouit d'un monopole sur un marché peut l'étendre à un autre par le biais d'un subventionnement croisé. La plupart des experts en politique de la concurrence s'accordent à dire que le subventionnement croisé ne devrait pas a priori être considéré comme systématiquement préjudiciable à la concurrence. Le cas échéant, les effets préjudiciables devraient être étudiés et déterminés au cas par cas ou selon la «règle de la raison».

Le document de référence sur les principes réglementaires offre un exemple important de liens entre la politique de la concurrence, la réglementation économique et la libéralisation du commerce international. Ce document de référence s'inscrit dans le cadre des engagements contractés par les Membres de l'OMC dans le contexte des Négociations de l'OMC sur les services de télécommunications de base, menées au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGSC) et conclues en février 1997. Le Document de référence couvre, entre autres, les situations dans lesquelles les services fournis par les réseaux de télécommunications publics constituent des installations essentielles exclusivement ou principalement fournies par un fournisseur unique ou un nombre limité d'entre eux et pour lesquels il n'existe aucun substitut possible – une situation pouvant entraver la concurrence et l'accès au marché des fournisseurs de services.

Encadré 19 : Taipei chinois : abus et transfert de pouvoir monopolistique

Les faits

Se fondant sur la Loi sur les télécommunications de 1996, le Taipei chinois a progressivement libéralisé son secteur des services de télécommunications par étapes : les services de radio-recherche, de téléphonie mobile, de téléphonie par satellite et les communications mobiles de données en 1997, puis les réseaux de communications fixes en 2001. En 1999, Chunghwa était encore la seule entreprise de télécommunications présente sur le marché des télécommunications à ligne fixe, mais était déjà confrontée à la concurrence dans le secteur des télécommunications mobiles déjà libéralisé. Le tarif en vigueur pour les utilisateurs de téléphones mobiles était de \$NT 1,7 les cinq minutes pour les appels locaux vers des lignes fixes et de \$NT 6 la minute pour les appels locaux vers des téléphones mobiles. Chunghwa a ensuite lancé le service «099» au tarif uniforme de \$NT 3,6 la minute qui permettait en appelant le 099 de transférer l'appel vers des téléphones mobiles.

La loi

La Loi sur les télécommunications autorisait le Ministère des transports et des communications à interdire la fixation des tarifs par les exploitants d'installations pratiquant le subventionnement croisé, les empêchant ainsi d'entraver le libre jeu de la concurrence.

Analyse

En utilisant le pouvoir de marché découlant de sa position monopolistique dans le secteur de la téléphonie fixe et des infrastructures connexes, Chunghwa subventionnait la téléphonie mobile par ses utilisateurs. Dans le même temps, il contrôlait l'accès par les concurrents aux lignes fixes et pouvait en fixer le prix.

Conséquences pour les entreprises locales et sur les exportateurs

Aucun concurrent n'étant en mesure de bénéficier de la même possibilité de subventionnement croisé de la téléphonie mobile faute d'accès à des infrastructures de lignes fixes alternatives, ils ne pouvaient offrir des tarifs plus bas à leurs clients. À terme, la concurrence dans le secteur de la téléphonie mobile aurait tout bonnement pu disparaître et le monopole de Chunghwa aurait été rétabli.

Source : OCDE, Forum mondial de la concurrence, DAF/COMP/GF/WD(2005)19 du 14 janvier 2005, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés, cas présenté par le Taipei chinois, Session III.

Encadré 20 : Lettonie : abus de position dominante

Les faits

En novembre 2002, Lattelekom, le fournisseur monopolistique historique de services de télécommunications fixes en Lettonie, a commencé à offrir un service combiné, Komforta ISDN (K-ISDN), basé sur la location de lignes ISDN et d'un échangeur numérique (BTC). Le prix de souscription de K-ISDN était offert avec un rabais. Le montant du rabais dépendait de la durée des conversations sur le réseau public de télécommunications à ligne fixe. Dans le cadre du service combiné susmentionné, le loyer pour la connexion à une ligne ISDN était fixé à la moitié du loyer pour la connexion à une ligne ISDN distincte, sans location de BTC.

La loi

L'article 13 de la Loi sur la concurrence de la Lettonie interdit l'abus de position dominante.

Analyse

Jusqu'au 1er janvier 2003, Lattelekom détenait légalement des droits monopolistiques sur la fourniture de services de téléphonie vocale sur le réseau public de téléphonie fixe, la location de lignes et les services de taxiphone. Au cours de l'année 2003, Lattelekom n'a perdu qu'environ 3% de ses parts du marché des services de téléphonie vocale et a préservé son monopole sur le marché des lignes louées. Lattelekom bénéficiait donc d'une position dominante sur deux marchés réglementés – celui de la téléphonie vocale sur le réseau public de communications électroniques à ligne fixe et sur le marché des services de lignes louées. En utilisant sa position monopolistique sur ces deux marchés pour offrir des tarifs plus bas sur un troisième marché distinct (BTC), elle cherchait à étendre son monopole à ce marché.

Conséquences sur les entreprises locales et sur les exportateurs

Les entreprises qui souhaitaient pénétrer le marché des services de location de BTC mais qui n'étaient ni fournisseurs de services de téléphonie mobile sur réseau public de télécommunications fixes, ni fournisseurs de lignes de téléphone ISDN louées, n'avaient pas la possibilité d'offrir des rabais à leurs clients et ne pouvaient pas soutenir la concurrence de Lattelekom.

Dans ces conditions, la concurrence aurait été déloyale. En combinant trois services en un, deux fournis par Lattelekom en tant qu'entreprise dominante, et en pratiquant des rabais qu'aucun autre intervenant sur le marché n'était en mesure d'offrir, Lattelekom avait pour ainsi dire verrouillé le marché de la location de services de BTC et en aurait interdit l'accès à de nouvelles entreprises.

Source : OCDE, Forum mondial sur la concurrence, DAF/COMP/GF/WD(2005)17 du 14 janvier 2005, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas présenté par la Lettonie, Session III.

Pour répondre à cette préoccupation, le document de référence énonce des règles détaillées concernant l'interconnexion non discriminatoire des fournisseurs de services en aval et des gros fournisseurs, la prévention des actes anticoncurrentiels, y compris le subventionnement croisé anticoncurrentiel, et la mise à disposition des informations nécessaires à une interconnexion efficace. Ces règles s'inspirent des concepts de la politique antitrust et réglementaire comme les pratiques d'exclusion et la doctrine des installations essentielles⁴³.

S'agissant du lien entre la réforme intérieure et le document de référence, un récent rapport de la Banque mondiale indique que :

L'ajout du document de référence en tant qu'engagement supplémentaire à la Liste d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS est un bon exemple d'utilisation des obligations multilatérales à l'appui de la réforme intérieure.

Le fait que les obligations énoncées dans le document de référence soient contraignantes imprime un élan supplémentaire à la réforme intérieure nécessaire à une ouverture intégrale à la concurrence.

⁴³ Anderson, R. D. et P. Holmes, « Competition Policy And The Future of The Multilateral Trading System », *Journal of International Economic Law*, Volume 5, Numéro 2, pp. 531-563, 2002.

Le document de référence montre bien comment les engagements internationaux peuvent être utilisés pour avancer sur la voie de la réalisation des priorités nationales concernant le maintien et le renforcement de la concurrence.

Les éléments clés du document de référence et des dispositions connexes des engagements contractés par le Mexique au titre de l'AGCS ont été pris en compte dans la décision du Groupe spécial de l'OMC concernant l'affaire sur les télécommunications mexicaines. Dans le cadre de cette affaire, intentée par les États-Unis contre le Mexique, le Groupe spécial a estimé que plusieurs caractéristiques du cadre réglementaire des services de télécommunications mexicain étaient en violation des engagements contractés par le Mexique au titre du document de référence. L'encadré 21 contient un résumé des éléments de cette affaire en rapport avec la concurrence⁴⁴. Plutôt que d'interjeter appel auprès de l'Organe d'appel de l'OMC, le Mexique a choisi d'accepter la décision du groupe spécial. De l'avis de certains observateurs, si le Mexique a pris cette décision c'est parce qu'elle bénéficiait aux consommateurs mexicains et allait favoriser le développement à long terme du secteur des télécommunications du Mexique⁴⁵.

Encadré 21 : Éléments en rapport avec la concurrence contenus dans le rapport du groupe spécial de l'OMC dans l'affaire opposant le Mexique et les États-Unis – Mesures visant les services de télécommunication

Plaignant : États-Unis

Défendeur : Mexique

Établissement d'un groupe spécial : 17 avril 2002; Adoption du Rapport du Groupe spécial : 1er juin 2004.

Faits essentiels

Pendant des années, Telmex était le fournisseur dominant de services de télécommunication au Mexique. Selon le Rapport du Groupe spécial de l'OMC, la réglementation en vigueur au Mexique conférait à Telmex, en tant que concessionnaire de services à grande distance détenant la plus grande part du marché des communications à grande distance à destination de ce pays au cours des six mois précédents, le pouvoir de négocier le tarif à payer par les opérateurs étrangers – y compris les opérateurs des États-Unis tels que AT&T et MCI – pour l'interconnexion des appels à destination du Mexique. En outre, le Droit mexicain exigeait que tous les autres concessionnaires mexicains ne facturent pas moins que le tarif négocié par Telmex pour des services similaires.

Résumé des conclusions du Groupe spécial relatives à la concurrence

Le Groupe spécial a conclu que le Mexique violait les engagements contractés au titre du document de référence et de l'AGCS.

- Le Mexique n'a pas assuré l'interconnexion moyennant des taxes orientées vers les coûts pour la fourniture transfrontières de services de télécommunications de base assurés par des opérateurs ne disposant pas de leurs propres installations, contrairement à ce que prévoyait la section 2.2(b) de son document de référence.
- Le Mexique n'a pas pris de mesures appropriées empêchant les entreprises qui sont des fournisseurs principaux de services de télécommunication d'adopter des pratiques anticoncurrentielles, contrairement à ce que prévoyait la section 1.1 de son document de référence.
- Le Mexique n'a pas assuré un accès raisonnable et non discriminatoire aux réseaux de télécommunication, contrairement à ce que prévoyait la section 5(a) et (b) de l'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications.

Source : *Ibid.* Et Règlement des différends de l'OMC : Résumé sur une page de ce différend, Organisation mondiale du commerce, Genève, 2006. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/res_f/bookshop_f/dispu_summary/06_f.pdf.

⁴⁴ Un résumé plus complet couvrant d'autres aspects de l'affaire est disponible à l'adresse : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds204_f.htm

⁴⁵ Hufbauer, G. et S. Stephenson, « Services Trade : Past Liberalization and Future Challenges », *Journal of International Economic Law* 10(3), 605-630, doi :10. 1093/jiel/jgm028, Advance Access Publication, 10 août 2007. E. Fox, « The WTO's First Antitrust Case – Mexican Telecom : A Sleeping Victory for Trade and Competition », *Journal of International Economic Law* 9(2), 271-292, doi :10.1093/jiel/jgl012, Advance Access Publication, 8 mai 2006.

CONCLUSION

La restructuration des infrastructures publiques tels de transport, de télécommunication et d'énergie, ainsi que l'adoption de règles de la concurrence appropriées dans ces secteurs, constituent un puissant instrument de renforcement de la compétitivité et un bon moyen d'assurer la réussite commerciale des entreprises des économies en développement et en transition.

Ces mesures méritent d'être étudiées de très près par tous les pays en vue de leur adoption pour compléter les accords de libéralisation du commerce, et ce afin d'accroître les chances de réussite de ces accords. La mise en œuvre de telles mesures n'est pas sans difficultés, tant pratiques que conceptuelles. Les contributions éclairées des entreprises exportatrices et de leurs associations et autres organismes compétents peuvent aider à faire dans ce domaine les choix les plus sages possibles.

La structure concurrentielle et le comportement des entreprises associées à la fourniture de services d'infrastructures publics et privés sont importants pour les entreprises des pays en développement. Il existe plusieurs manières de renforcer la concurrence dans les services d'infrastructures publics et privés qui passent par une restructuration adéquate et la mise en œuvre de règles connexes.

Les réformes se poursuivent et le droit de la concurrence va continuer de jouer un rôle avant et après les réformes structurelles. Les entreprises des pays en développement, leurs associations ainsi que les organisations d'intérêt public devraient être associées à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre pour faire en sorte que les mesures adoptées reflètent leurs intérêts à long terme.

Les mesures et les initiatives présentées dans ce chapitre ne sont, pour l'essentiel, pas imposées par les accords commerciaux. Cependant, sans elles la compétitivité à l'exportation est menacée. Lorsque la libéralisation du commerce n'a pas permis un développement et une croissance durables, cela était souvent dû à l'absence de réformes complémentaires de la politique intérieure. Les pays et leurs entreprises ne seront pas en position de cueillir les fruits de la libéralisation du commerce si des mesures ne sont pas prises pour : abaisser les coûts et accroître l'efficacité des secteurs des infrastructures; promouvoir la souplesse en éliminant les restrictions artificielles à l'entrée, à la sortie et à la facturation dans les industries manufacturières et autres; et à créer et renforcer les mesures d'incitation à l'investissement, à l'innovation, à la création de structures de gestion efficaces et à l'amélioration de la productivité.

Dans cet esprit, un certain nombre d'informations ressortent de l'examen des questions liées à la restructuration des secteurs des infrastructures publiques et de l'application des règles connexes :

- **Les mesures en faveur de la concurrence consolident les réformes.** Premièrement, de manière générale, les mesures destinées à renforcer la concurrence sont un complément important des autres réformes, telles la privatisation, visant à améliorer la performance des services d'infrastructures publics dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications. Lorsqu'elles sont mises en œuvre avec succès, ces mesures peuvent présenter des avantages substantiels pour les consommateurs, en particulier pour les entreprises exportatrices. Les entreprises importatrices peuvent bénéficier des mêmes avantages que les entreprises exportatrices.
- **La technologie est un atout.** Deuxièmement, l'évolution de la technologie et la meilleure compréhension des questions liées aux infrastructures industrielles ont favorisé la concurrence dans la fourniture des services d'infrastructures. Pour cela, des mesures doivent être prises, telles que la séparation des segments potentiellement compétitifs dans un secteur donné (exploitation des trains ou production d'électricité, par exemple) des autres segments qui constituent des «monopoles naturels» (installations ferroviaires ou lignes électriques, par exemple), l'introduction de régimes d'accès concurrentiels et de mesures connexes.
- **Utilisation du droit de la concurrence.** Troisièmement, le droit de la concurrence, généralement par l'application des dispositions relatives aux abus de position dominante, peut parfois être utilisé comme point de départ pour imposer une restructuration nécessaire et instaurer des régimes d'accès concurrentiels. Dans d'autres cas, les recours disponibles pour faire appliquer le droit de la concurrence ne suffisent pas et d'autres mesures sont nécessaires pour faire face aux problèmes de monopoles dans les secteurs des infrastructures. Parmi ces autres mesures figurent : i) l'abrogation ou la réforme des

lois ou règlements qui limitent inutilement l'accès à certains marchés; et ii) l'adoption de nouvelles lois pour restructurer (démanteler) les entreprises monopolistiques établies et instaurer une concurrence, par exemple en élaborant des régimes d'accès concurrentiel par secteur d'activité

Dans certains cas, il est important de maintenir en vigueur les lois générales sur la concurrence pour lutter contre les pratiques préjudiciables dans les secteurs des infrastructures comme dans d'autres secteurs, telles que : i) les cartels – ententes sur les prix ou arrangements de partage des marchés entre des entreprises qui devraient se concurrencer les unes les autres; ii) les fusions qui risquent de saper la concurrence ou de favoriser l'apparition d'entreprises dominant le marché; et iii) les abus de position dominante.

- **Procéder au cas par cas.** Quatrièmement, la mise en œuvre de réformes structurelles uniformes dans tous les secteurs et dans tous les pays n'est pas recommandée. Les experts conseillent de procéder au cas par cas en mettant en balance les avantages et inconvénients potentiels de chaque réforme et de chaque mesure de restructuration. Dans ce contexte, les entreprises utilisatrices et leurs associations, outre les organisations d'intérêt public et autres organes consultatifs, ont un rôle important à jouer en participant à l'élaboration des politiques.

Ces organisations peuvent fournir au moins trois types de contributions utiles. Premièrement, elles peuvent jouer un rôle crucial en ralliant les politiques aux initiatives de restructuration et aux réformes nécessaires. Deuxièmement, elles peuvent participer à l'élaboration d'initiatives de restructuration précises. Troisièmement, les entreprises et leurs associations peuvent transmettre aux autorités compétentes (les organisations nationales en charge de la concurrence, par exemple) les allégations de violation du droit de la concurrence par des fournisseurs de services d'infrastructures et autres fournisseurs d'intrants.

- **Le cas échéant, faire le lien entre la concurrence et les accords internationaux.** Cinquièmement, les mesures destinées à instaurer la concurrence dans les monopoles moribonds des infrastructures ont dans la plupart des cas été mises en œuvre au niveau national. Cependant, dans bien des cas le lien est aussi établi avec les accords commerciaux internationaux et la coopération. Les engagements internationaux peuvent notamment – tel qu'indiqué en ce qui concerne le document de référence sur les principes réglementaires de l'OMC pour les télécommunications de base et d'autres instruments – être utilisés pour avancer sur la voie de la réalisation des priorités nationales concernant le maintien et le renforcement de la concurrence. De manière plus générale, dans bien des cas, l'instrument le plus efficace pour renforcer la concurrence, que ce soit dans les infrastructures ou dans d'autres secteurs, peut être la libéralisation des échanges commerciaux qui implique la levée des obstacles juridiques et autres à l'intervention des entreprises étrangères sur les marchés des biens ou des services.



linkages

foreign investment

desempeño de las exportaciones

recommendations

liens

global economy

recomendaciones

implicaciones de política

export performance

la croissance

promover la exportación

l'exportation performante

entre les

linkages

growth

la discusión

discusión

explore enhance

promote export countries

concernant les

between

los vínculos

direct

pays

sobre

países

crecimiento

los vínculos
nía global

directe

liens

explorar

inversión

amélio

discussi

entre

les implications politiques

explorer les

directos

recomendaciones

policy implications

la croissance

promover la exportación

l'exportation performante

entre les

linkages

growth

CHAPITRE 2

PROMOTION DES EXPORTATIONS ET DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

INTRODUCTION	46
L'IED MOTEUR DE L'ÉCONOMIE MONDIALE.....	47
LIENS ENTRE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER ET LA CROISSANCE DES EXPORTATIONS	51
ACCÈS AUX CHÂÎNES D'APPROVISIONNEMENT MONDIALES	55
INCIDENCES STRATÉGIQUES	62
PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT	76
CONCLUSION	80

PROMOTION DES EXPORTATIONS ET DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

INTRODUCTION

L'essentiel du débat sur la stratégie d'exportation renvoie à l'amélioration de la politique commerciale et des institutions, à l'efficacité accrue des infrastructures physiques et à la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée. Des questions se posent toutefois qui dépassent le cadre de la politique intérieure. Le secteur des exportations dépend de la performance des marchés des produits et des facteurs¹, tant nationaux qu'internationaux. Il existe des liens solides entre les exportations et l'investissement étranger. L'investissement étranger a un rôle important à jouer dans le développement des exportations d'un pays. Le présent chapitre explique les liens qui existent entre l'investissement étranger et les exportations et formule des recommandations sur la manière dont les pays peuvent promouvoir la croissance des exportations en adoptant les politiques «adéquates» pour attirer l'investissement étranger.

Les exportations et les investissements étrangers sont liés à cinq niveaux. Les quatre premiers concernent l'investissement étranger entrant, le dernier l'investissement étranger sortant.

- Les exportations et l'accès à des fournisseurs de services efficaces;
- Le rôle des investisseurs étrangers dans l'accès au crédit et à d'autres formes de financement;
- L'accès aux chaînes d'approvisionnement mondiales;
- La compétitivité à l'exportation et l'accès à la technologie et au savoir-faire;
- Les exportations et l'IED sortant en tant que sources d'approvisionnement alternatives. Elles renvoient au choix des entreprises d'exporter ou d'approvisionner des marchés étrangers au travers de leurs filiales établies sur ces marchés.

Afin de mieux comprendre les liens entre les exportations et l'investissement étranger, le présent chapitre tente de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les liens entre les exportations et l'investissement étranger?
- Par quels biais l'investissement étranger peut-il améliorer les résultats à l'exportation?
- L'investissement étranger a-t-il toujours un effet positif sur les exportations ou comporte-t-il des risques?
- Les différents types d'investissement étranger ont-ils des conséquences différentes sur le pays bénéficiaire?
- Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour encourager l'investissement étranger?
- Lorsque l'investissement étranger implique un coût élevé pour le pays bénéficiaire, les gouvernements de ces pays devraient-ils adopter une position plus défensive? Dans l'affirmative, que peuvent-ils faire?

L'investissement étranger a presque toujours eu une incidence positive sur le développement, la croissance économique et les exportations. Ceux qui le critiquent ont recensé des situations dans lesquelles ses conséquences ont été négatives pour le pays bénéficiaire, lequel a eu à supporter un coût social élevé associé aux activités des investisseurs étrangers.

La majorité des observateurs et des décideurs politiques reconnaissent aujourd'hui que les avantages de l'investissement étranger dépassent de loin ses coûts, et qu'il a une incidence positive sur le développement social et économique du pays.

¹ Les marchés de produits sont des marchés pour de biens et de services. Les marchés de facteurs s'entendent de marchés pour les ressources productives telles que la terre, la main-d'œuvre et le capital.

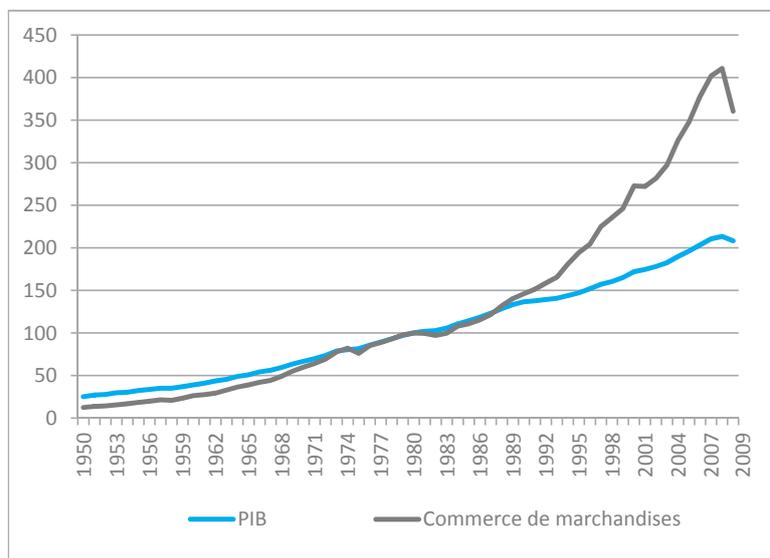
L'IED MOTEUR DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

Il existe une corrélation positive entre les exportations et l'investissement étranger – la croissance des exportations s'accompagne généralement d'une augmentation de l'investissement étranger sur les marchés mondiaux.

Le commerce mondial de marchandises est devenu un puissant moteur de la croissance de la production mondiale (voir figures 2 et 3).

La figure 2 montre aussi que le commerce mondial des services a progressé en moyenne plus rapidement que les exportations de marchandises. En outre, du fait de problèmes majeurs de méthode dans la collecte des données, les statistiques officielles sur le commerce des services restent sous-estimées². Ceci amène à penser que la mondialisation n'est plus qu'une question de commerce international de produits de base et de biens industriels, mais qu'elle reflète un approfondissement des marchés mondiaux et l'importance croissante du commerce des services, ce qui facilite encore le commerce des marchandises.

Figure 2 : Croissance du PIB mondial et volume du commerce de marchandises, 1950-2009



Source : Secrétariat de l'OMC.

L'IED PROGRESSE PLUS VITE QUE LE COMMERCE

L'augmentation rapide de l'IED mondial est la seconde caractéristique importante de l'évolution de la situation mondiale³. La progression des marchés mondiaux s'est accompagnée d'une croissance parallèle de l'IED mondial, en particulier ces dernières années. Comme le montrent les données dans la figure 3, entre 1980 et 2008, la croissance annuelle moyenne en pourcentage du stock mondial d'IED a dépassé la croissance des exportations mondiales de biens et de services.

La croissance impressionnante du commerce mondial de biens et de services s'explique dans une grande mesure par l'externalisation accrue et l'apparition de chaînes d'approvisionnement, ainsi que par la croissance du commerce des services. Les recherches menées indiquent que la croissance des chaînes

² Maurer, A., P. Chauvet, « The Magnitude of Flows of Global Trade in Services », dans Hoekman, B., A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO*, p. 243, Washington, D.C., Banque mondiale, 2002.

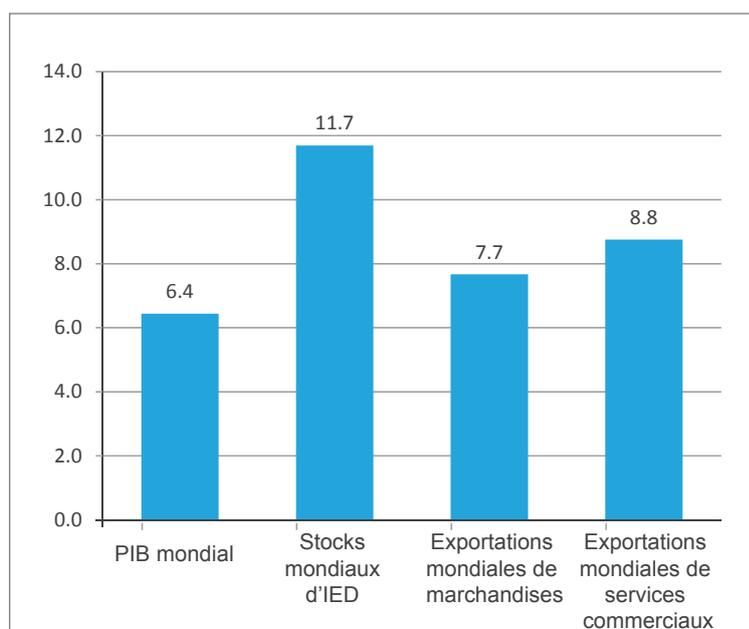
³ Pour de plus amples informations : Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'investissement international*, pp.54-55, OCDE, 2005.

d'approvisionnement conjuguée à la croissance de l'IED dans les secteurs des services ont entraîné une croissance rapide de l'IED mondial. La liste des industries des services qui attirent les investisseurs étrangers s'est considérablement allongée au fil des ans⁴.

La croissance de l'IED dans les services peut en partie être attribuée au fait que nombre de services sont transférés par le biais d'IED, soit qu'il s'agit du seul moyen de les fournir, soit du moyen le plus efficace. (Dans l'Accord de l'OMC sur le commerce des services, on parle de fourniture au titre du mode 3 – fourniture de services par le biais d'une présence commerciale à l'étranger). La mondialisation de la production et l'amélioration des savoir-faire techniques ont également entraîné une augmentation considérable du commerce des services au sein même des entreprises.

La croissance du commerce des services a des conséquences significatives : i) les services tels que relatifs à l'énergie, de communication et de transport permettent l'exportation de marchandises; ii) les coûts d'investissement des projets portant sur les infrastructures de services sont habituellement très élevés; ainsi, l'IED dans ces secteurs est une option attrayante pour nombre de pays en développement confrontés à de sérieuses contraintes budgétaires; iii) les secteurs des services eux-mêmes sont devenus des exportateurs dynamiques (comme le confirme la figure 3).

Figure 3 : Croissance de la production mondiale, des stocks d'IED, des exportations de biens et de services, 1980-2008



Sources : Fond monétaire international pour le PIB, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement pour l'IED, et OMC pour le commerce des marchandises et des services.

Note : Augmentation annuelle moyenne en pourcentage.

LE COMMERCE MONDIAL ET L'IED MONDIAL SONT ÉTROITEMENT LIÉS

La troisième tendance mondiale est la corrélation étroite entre la croissance du commerce de biens et de services et la croissance de l'IED. Le commerce peut se substituer à l'IED ou le compléter, tel qu'indiqué plus haut. Les multinationales peuvent décider de servir un marché étranger soit en exportant à destination dudit marché, soit par le biais d'une filiale en établissant une présence commerciale dans le pays en question. Si l'établissement d'une filiale conduit à une substitution des exportations par l'IED, les filiales de multinationales créent souvent de nouveaux flux d'échanges avec leur maison mère ou leurs fournisseurs étrangers, et elles peuvent aussi exporter vers des pays tiers ou vers leur pays d'origine.

⁴ Pour de plus amples informations : *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Genève, 2004.

Le commerce peut aussi compléter l'IED. L'établissement de filiales étrangères conduit à de nouvelles formes d'échanges commerciaux de la maison mère vers sa filiale, ou d'autres fournisseurs du pays d'origine ou de pays tiers à destination de la filiale. Dans ces deux cas, l'augmentation du commerce est liée à l'augmentation des flux d'investissement⁵.

POURQUOI LES MULTINATIONALES INVESTISSENT-ELLES À L'ÉTRANGER?

Outre les facteurs tels que le cadre politique global et l'environnement des affaires, les trois principales raisons économiques qui poussent les entreprises à investir sur des marchés étrangers sont la recherche de marchés, la recherche de ressources et le souci de réaliser des gains d'efficience.

L'IED axé sur la recherche de marchés

L'IED destiné à augmenter les ventes sur un marché existant ou à trouver des débouchés sur de nouveaux marchés est appelé « IED axé sur la recherche de marchés ». L'investissement local peut être motivé par une réglementation favorable ou par un souci d'économiser sur les frais d'exploitation tels que de transport. À titre d'exemple, les investissements de General Motors en Chine peuvent être considérés comme axés sur la recherche de marchés car les voitures assemblées en Chine sont vendues en Chine.

Une multinationale à la recherche de marchés investit pour satisfaire la demande de marchandises dans le pays hôte, ce qui débouche sur un IED horizontal. Ce cas de figure se produit lorsqu'une multinationale réalise une activité commerciale similaire dans différents pays; en d'autres termes, lorsque les mêmes activités de production sont reproduites à plusieurs endroits pour répondre à la demande du marché. La demande d'entrées d'IED est donc inévitablement influencée par la taille du marché ou la valeur absolue du produit intérieur brut (PIB), la qualité du marché ou le PIB par habitant.

L'IED axé sur la recherche de ressources

L'IED axé sur la recherche de ressources renvoie aux investissements réalisés pour accéder à des ressources naturelles telles les minerais, le pétrole, le gaz naturel et les produits agricoles dans des pays particuliers. Ce type d'investissement vise l'acquisition de facteurs de production plus faciles à obtenir dans le pays hôte. L'investissement vise l'accès aux ressources existantes, comme dans le cas d'Exxon Mobile qui a investi dans la production de pétrole en mer du Nord.

L'IED axé sur la recherche de gains d'efficience

L'IED peut également viser à garantir l'optimisation des débouchés accessibles et des économies d'échelle. Les entreprises pratiquent habituellement ce type d'investissement dans l'espoir d'améliorer leur efficience en tirant parti des économies d'échelle et de gamme. En outre, l'IED axé sur la recherche de gains d'efficience implique généralement d'investir sur les marchés étrangers pour tirer parti de structures de coûts plus faibles.

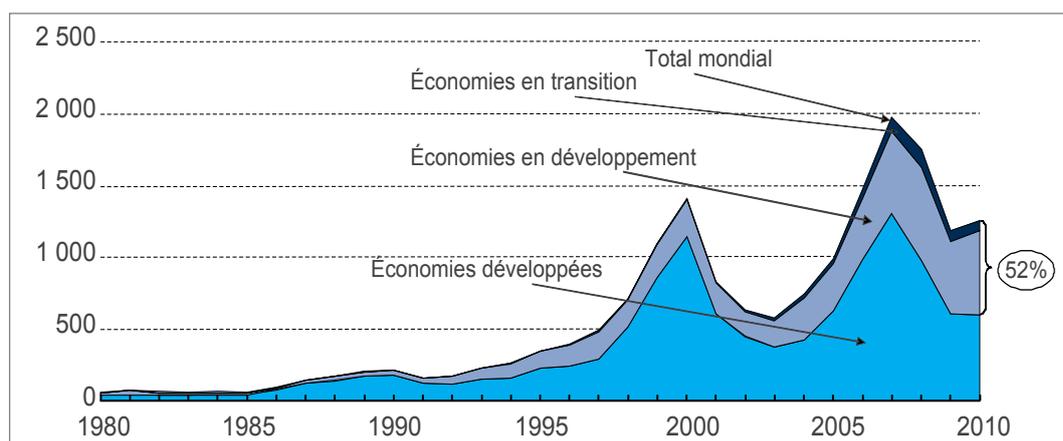
Alors que l'IED axé sur la recherche de marchés est à l'origine d'investissements horizontaux, l'IED axé sur la recherche de gains d'efficience implique des investissements verticaux. La stratégie d'investissement vertical des multinationales implique une division des différents stades de production entre plusieurs sites géographiques afin de minimiser les coûts de production. À titre d'exemple, un stade de la production exigeant beaucoup de main-d'œuvre sera réalisé là où une main-d'œuvre qualifiée est disponible à moindre coût. Une société de cartes de crédit qui ouvre un centre d'appel en Inde pour servir sa clientèle américaine est un exemple d'IED axé sur la recherche de gains d'efficience.

5 OCDE, *op.cit.*, Figure 2.1., p.53.

FLUX D'IED

L'essentiel de l'IED provient de pays développés. Deux tiers environ de l'IED a toujours été alloué à des pays développés, ce qui montre bien que les flux d'IED privilégient fortement les marchés de pays développés⁶. En 2010, pour la première fois les pays en développement ont bénéficié de plus de 50% des flux mondiaux d'IED, comme l'indique la figure 4.

Figure 4 : Entrées d'IED, mondiales et par groupes d'économies, 1980-2010 (en milliards de dollars)



Source : Rapport sur l'investissement dans le monde 2011, CNUCED. Disponible à l'adresse : www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf

Selon le Rapport sur l'investissement dans le monde (CNUCED) 2010 de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, les 10 premiers pays en développement bénéficiaires d'IED⁷ représentent environ trois quarts de toutes les entrées d'IED dans les pays en développement⁸. Cependant, parmi les économies en développement, l'IED alloué a bénéficié à certaines destinations plutôt qu'à d'autres, notamment à la Chine, à l'Inde, au Mexique, au Brésil et à la Turquie, et n'a pas été équitablement réparti entre tous les pays.

La hausse fulgurante des entrées d'IED dans ces économies et d'autres parmi les plus favorisées présente un intérêt considérable. À titre d'exemple, la Chine a enregistré des entrées d'IED pour un montant de \$E.-U. 578 818 millions en 2010⁹ contre \$E.-U. 20 691 millions en 1990; l'Inde a bénéficié de \$E.-U. 197 939 millions en 2010 contre \$E.-U. 1657 millions en 1990; le Mexique a bénéficié de \$E.-U. 327 249 millions en 2010 contre \$E.-U. 22 424 millions en 1990; le Brésil a bénéficié de \$E.-U. 472 579 en 2010 contre \$E.-U. 37 143 millions en 1990; la Turquie a bénéficié de \$E.-U. 181 901 en 2010 contre \$E.-U. 11 150 millions en 1990¹⁰.

De toute évidence, du fait du lien entre l'IED et l'augmentation des exportations, les pays en développement qui s'efforcent d'accroître leur participation au commerce international doivent davantage veiller à créer un environnement propice aux investisseurs. Ils doivent aussi tirer les enseignements des pays qui présentent des caractéristiques similaires et ont réussi à attirer les investissements au terme d'un processus de réforme.

6 Les chiffres réels sont plus spectaculaires encore. 90% des flux d'IED provenaient de pays industrialisés en 2000 et ils percevaient près de 70% des entrées d'IED.

Maurer, A., P. Chauvet, « The Magnitude of Flows of Global Trade in Services », dans Hoekman, B., A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO*, p. 243, Washington, D.C., Banque mondiale, p.243, 2002.

7 Ces pays sont la Chine, l'Inde, le Brésil, la Turquie, le Chili, l'Afrique du sud, le Mexique, les Îles Vierges britanniques, les Îles Cayman et l'Arabie saoudite. Pour plus d'informations sur les entrées et les sorties d'IED voir : *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011 : Modes de production internationale et de développement sans participation au capital*, CNUCED, pp. 191-193. Disponible à l'adresse : www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=15189&intlItemID=2068&lang=1&mode=toc

8 *Ibid.*

9 Ces chiffres concernent uniquement la Chine continentale et n'incluent pas Hong Kong, qui a été rétrocedé à la Chine en 1997.

10 CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011 : Modes de production internationale et de développement sans participation au capital*.

LIENS ENTRE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER ET LA CROISSANCE DES EXPORTATIONS

Les liens entre l'investissement étranger et les exportations sont de natures diverses mais il en existe essentiellement quatre. Chacun de ces liens concerne les investissements étrangers reçus. Le quatrième concerne aussi les investissements étrangers sortants.

- Accès à des services d'infrastructures efficaces;
- Accès aux chaînes d'approvisionnement mondiales;
- Accès à la technologie et au savoir-faire;
- Les exportations ou les flux d'IED alloués par les entreprises désireuses d'approvisionner des marchés étrangers en établissant une présence commerciale.

ACCÈS À DES SERVICES D'INFRASTRUCTURES EFFICACES

Les pays qui ont réussi à l'exportation offrent un environnement national dans lequel l'accès aux services, et en particulier aux services d'infrastructures, est concurrentiel. En outre, garantir un accès concurrentiel et amélioré à des services plus efficaces et abordables peut : contribuer à la diversification économique; renforcer la capacité de l'offre intérieure; contribuer à la réalisation des objectifs de développement; et favoriser l'intégration du pays dans l'économie régionale et mondiale.

À titre d'exemple, les pays sans littoral sont extrêmement dépendants des entreprises de transport routier, des réseaux ferroviaires et/ou des systèmes routiers qui doivent leur permettre d'accéder aux ports et aux clients étrangers. De même, le transport maritime a toujours joué un rôle essentiel pour relier les marchés des cinq continents. Qui plus est, la compétitivité des entreprises dépend principalement de leur accès aux services tels que de fourniture d'électricité, d'Internet, et aux services fournis aux entreprises, entre autres.

LES SERVICES PEUVENT CONSTITUER UN GOULOT D'ÉTRANGLEMENT

La prestation de services efficace n'est, dans la plupart des cas, pas bon marché. Elle est bien souvent tributaire des infrastructures physiques, lesquelles exigent souvent des réformes majeures de la politique ainsi que des changements institutionnels afin d'améliorer la compétitivité des fournisseurs de services. À titre d'exemple, nombre de fournisseurs de services opèrent sur des marchés présentant de fortes distorsions liées à l'existence de monopoles (dans les secteurs de la production et du transport d'électricité, du transport routier ou de la distribution de l'eau, par exemple), et pourraient être plus compétitifs si les réformes nécessaires étaient mises en œuvre.

Si les réformes sont certes une donnée de l'équation, le fait est que les ressources financières publiques et privées manquent pour améliorer la performance des services. Les infrastructures exigent des investissements substantiels et bien souvent sur de longues périodes. Les centrales électriques, les réseaux routiers, les câbles sous-marins, le matériel roulant et les avions sont autant d'exemples de biens d'équipement pour les services d'infrastructures qui exigent des investissements massifs qui ne peuvent généralement être amortis que sur le long terme¹¹. Ils ne sont par ailleurs pas dénués de risques.

Le financement de ces infrastructures constitue pour les pays en développement une difficulté de taille. Il existe essentiellement cinq sources de financement différentes dans le secteur des infrastructures. Tout d'abord, deux sources publiques – les budgets gouvernementaux et les bailleurs de fonds étrangers. Et ensuite, trois sources privées – les prêts des banques commerciales, les émissions d'obligations et les participations au capital. Pour de multiples raisons que nous aborderons dans la section suivante, toutes ces sources – à l'exception des participations au capital par des entités étrangères – présentent des inconvénients économiques et financiers majeurs.

¹¹ En comptabilité, le coût d'un actif à long terme est comptabilisé en déduisant une partie du coût en question des recettes pour chaque période.

L'IED, UNE SOLUTION ATTRAYANTE

Les participations au capital par des entités étrangères, en d'autres termes le financement dans les infrastructures physique basé sur l'IED, présente plusieurs avantages :

- Les ressources nécessaires au financement des projets d'infrastructures peuvent être entièrement mobilisées par des investisseurs étrangers;
- Les ressources gouvernementales utilisées pour financer ces projets peuvent être allouées pour d'autres projets utiles, tels que tournés vers la santé et l'éducation;
- Le risque lié à l'investissement est supporté, en tout ou partie, par les investisseurs étrangers selon la structure du montage;
- Dans les pays à court de devises étrangères, le financement de projets depuis l'étranger peut consolider les réserves en devises du pays;
- Les projets financés depuis l'étranger ou appartenant à des entités étrangères impliquent généralement le transfert de technologie et de savoir-faire, lesquels sont de la plus haute importance pour la plupart des pays en développement;
- Il existe aussi des moyens de s'assurer que les investisseurs utilisent les services ou autres facteurs de production offerts par les fournisseurs locaux dans la mesure du possible, ce qui crée des liens en amont.

PARTENARIATS AVEC LES INVESTISSEURS

Les investisseurs étrangers peuvent être associés aux infrastructures de trois manières différentes : les partenariats public-privé, la privatisation et les investissements en terrain vierge (« green field »).

La participation du secteur privé à la conception, au financement et à l'exécution de projets d'infrastructures permet de réduire l'écart important entre les besoins en infrastructures et les moyens financiers limités dont disposent les gouvernements pour y faire face. Les partenariats public-privé (PPP) réunissent ce que les secteurs public et privé ont de meilleur. Le secteur privé peut tirer parti de ses avantages en matière de financement créatif, d'amélioration de l'efficacité opérationnelle, d'abaissement des coûts de distribution, de systèmes de livraison plus complexes, d'accélération des processus décisionnels, de souplesse de gestion et d'innovation. Le secteur public peut donner des orientations stratégiques, notamment sur le choix, l'emplacement et la tarification des infrastructures; veiller à l'optimisation des ressources et à la transparence dans les marchés publics; et, avant tout, au travers de subventions en capital et des tarifs, ou encore en prenant des engagements d'achat, en permettant aux entreprises privées de pénétrer des marchés importants sur lesquels elles sont certaines de trouver des clients.

En matière de commerce, les infrastructures englobent non seulement les routes, les voies ferrées, les ports, l'énergie, l'eau et les télécommunications, mais aussi les laboratoires de contrôle de la qualité, de contrôles sanitaires et phytosanitaires ainsi que de vérification de la conformité aux normes aux postes frontières et à l'aide de logiciels appropriés. Le recours aux PPP dans les infrastructures est souvent considéré comme une option économiquement plus efficace et plus durable pour les gouvernements, en particulier pour ceux qui s'efforcent de palier les insuffisances en matière d'infrastructures ou d'améliorer l'efficacité de leur organisation. Il existe nombre de modèles différents, tels le CET (construction-exploitation-transfert); le CPET (construction-possession-exploitation-transfert); ou le CPE (construction-possession-exploitation).

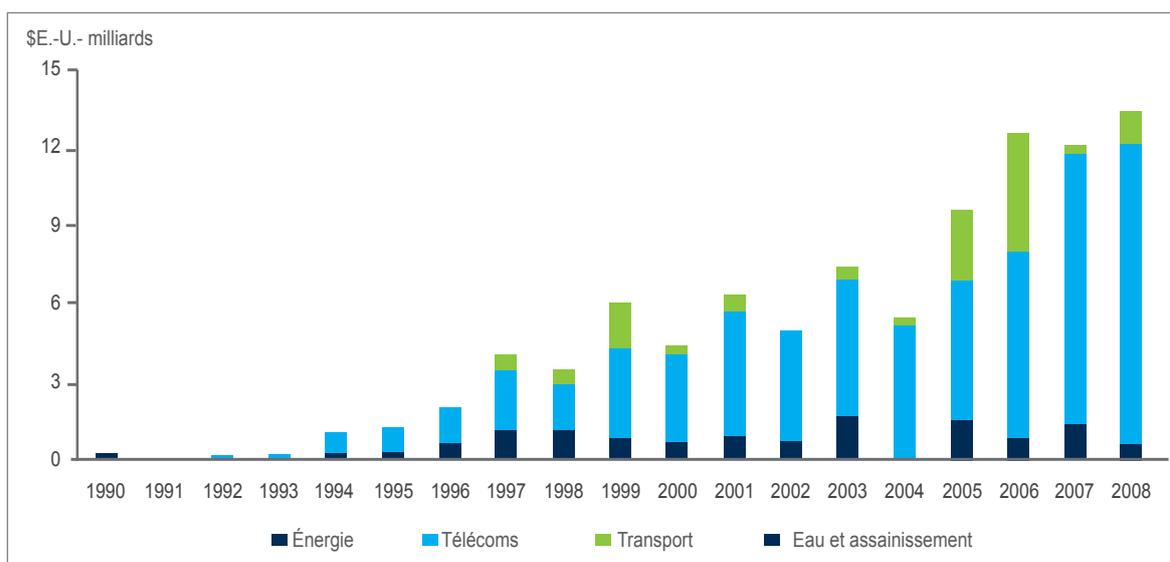
Ces dernières décennies ont été le théâtre d'une flambée du nombre de PPP. En Afrique subsaharienne, entre 1990 et 2008, les engagements d'investissement dans des projets d'infrastructures avec participation du secteur privé ont littéralement explosé (voir figure 5). En 2008, près de \$E.-U. 15 ont été investis, alors qu'en 1990 le chiffre était minime. S'agissant des projets impliquant des capitaux et des frais de maintenance élevés, les PPP se sont avérés particulièrement attrayants pour les pays confrontés à des restrictions budgétaires et à l'incapacité des organismes publics de les financer. Parmi les avantages découlant des PPP peuvent être cités le fait qu'ils :

- Favorisent une forte orientation de service à la clientèle;
- Permettent au secteur public de se concentrer sur le résultat visé;
- Permettent de répartir les responsabilités aux parties – publiques ou privées – les mieux en mesure de maîtriser l'activité qui va produire le résultat escompté;

- Accélèrent la réalisation des projets en comparaison des modes de fourniture conventionnels;
- Permettent d'améliorer la qualité et la performance du système grâce à l'utilisation de matériaux et de techniques de gestion innovants;
- Permettent de palier l'insuffisance des ressources publiques, financières et en personnel;
- Permettent d'accéder à de nouvelles sources de capitaux privés.

Dans le même temps, dans la pratique la mise en œuvre de PPP a été compliquée, exigeant souvent un soutien supplémentaire du gouvernement. Il est donc important de veiller au respect des bonnes pratiques en la matière.

Figure 5 : Investissement privé dans des projets d'infrastructures en Afrique subsaharienne, par secteur, 1990-2008



Source : Banque mondiale. Participation du secteur privé aux infrastructures. Base de données : <http://ppi.worldbank.org/>

Les deux autres moyens dont disposent les investisseurs étrangers pour prendre part aux coûteux projets d'infrastructures sont la privatisation et les investissements en terrain vierge. Le secteur des télécommunications est un exemple de secteur des services théâtre d'investissements en terrain vierge. Dans le secteur de l'énergie, les PPP et la privatisation ont été utilisés, la construction de centrales étant particulièrement coûteuse et les risques commerciaux particulièrement élevés. L'attrait des opérations impliquant des PPP et la privatisation pour le financement de projets dans des pays en développement apparaît très clairement dans la base de données sur les projets d'investissement mondiaux par PPP ces 25 dernières années, le nombre de projets dans les secteurs de l'énergie et de l'eau étant très élevé.

Le tableau 2 donne une ventilation par secteur et par sous-secteur des projets PPP actuels figurant dans la base de données de la Banque mondiale sur la participation privée dans les projets d'infrastructures (base de données PPI)¹². Le secteur de l'énergie réunit la majorité des PPP. Les projets de transport, principalement axés sur les ports maritimes, les aéroports, les autoroutes et les ponts, arrivent en deuxième position, suivis par les projets dans les télécommunications, l'eau et l'assainissement. Cette ventilation sectorielle reflète deux schémas d'investissement clés dans les PPP : les secteurs de services transfrontières ou ayant des retombées au-delà des frontières, tels l'énergie et le transport, attirent les investissements les plus conséquents, alors que les secteurs d'application plus locale comme les télécoms, l'eau et l'assainissement, sont ceux qui en attirent le moins.

12 La base de données de la Participation privée dans les projets d'infrastructures (PPI) suit les projets d'infrastructures nouvellement lancés ou gérés par des entreprises privées dont le financement a été bouclé entre 1990 et 1999 dans les secteurs de l'énergie (production et transport d'électricité et de gaz naturel), des télécommunications, des transports et de l'eau.

Tableau 2 : Ventilation par secteur et sous-secteur des projets PPP, 2009

Secteur primaire		Nombre de projets	Part du total mondial
Énergie		1 524	38.32%
Télécoms		818	20.57%
Transport		1 020	25.65%
Énergie	Production d'électricité	992	24.9%
	Distribution d'électricité	561	14.1%
Télécoms	Lignes fixes	343	8.6%
	Mobile	542	13.6%
Transport	Aéroports	121	3.0%
	Ports maritimes	303	7.6%
	Chemin de fer	104	2.6%
	Routes	490	12.3%
Eau	Égouts et traitement des eaux	305	7.7%
	Compagnie des eaux	336	8.4%

Source : Resides, R. Global Determinants of Stress and Risk in Public-Private Partnerships (PPP) in Infrastructure, ADB Institute Working Paper, No. 133, Institut de la Banque asiatique de développement, basé sur des données provenant de la base de données PPI de la Banque mondiale. La somme des chiffres concernant les sous-secteurs ne correspond pas nécessairement aux totaux du secteur car certains projets englobent plusieurs sous-secteurs (par exemple, le secteur de l'énergie couvre tant la production que le transport d'électricité, de sorte qu'un projet peut être comptabilisé dans les deux sous-secteurs).

POURQUOI FINANCER LES INFRASTRUCTURES PAR LE BIAIS DE L'IED?

La section qui suit étudie de manière détaillée les raisons qui poussent à recourir à l'IED dans les pays en développement, plutôt qu'à d'autres solutions de financement.

- **Fonds publics nationaux limités.** La plupart des pays en développement sont en butte à des contraintes budgétaires lorsqu'il leur faut trouver des ressources suffisantes. Les budgets de ces pays sont soumis à de vives pressions de la part des secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé. Les décideurs politiques appelés à soutenir des projets d'infrastructures se trouvent donc confrontés à de sérieux dilemmes. Si les institutions publiques étrangères, telles que la Banque mondiale et d'autres banques régionales, ont apporté un soutien précieux à la réalisation de projets d'infrastructures, cela est loin d'être suffisant pour satisfaire la demande.
- **Les sources intérieures de financement privé sont souvent inadéquates.** Les sources intérieures de financement privé du secteur bancaire et des marchés des capitaux pourraient palier les insuffisances des sources publiques, mais elles présentent également des difficultés. À titre d'exemple, les marchés boursiers sont un organe vital des pays développés car ils fournissent aux entreprises un accès aux capitaux par le biais de l'investissement individuel. Cependant, dans la plupart des pays en développement, les marchés boursiers en sont, au mieux, à un stade embryonnaire. Rares sont les pays en développement qui disposent de marchés des capitaux pleinement fonctionnels¹³.

Le financement des infrastructures par les banques locales est aussi limité. L'accès au crédit est rendu difficile par des taux d'intérêt élevés, la faible solvabilité des emprunteurs, et la capacité très limitée de ces

¹³ Un marché des capitaux est un marché de titres (de créance ou de participation), sur lequel les entreprises et les gouvernements peuvent lever des fonds à long terme (sur une période d'un an). Le marché des capitaux englobe le marché boursier (titres de participation) et le marché obligataire (créances).

banques à offrir du crédit, généralement à court terme. Si les raisons qui sous-tendent les taux d'intérêt élevés et la propension à accorder des crédits à court terme sont complexes, l'on s'accorde généralement sur le fait que la faible efficacité du secteur financier en est une des causes principales.

- L'accès au crédit privé étranger est minime et très risqué. L'accès à l'emprunt étranger est extrêmement limité pour la plupart des pays en développement, faute de marchés des capitaux locaux opérationnels, du fait des restrictions de change qui limitent l'accès aux prêts en devises sur les marchés du crédit étranger, d'un fort taux d'endettement extérieur, et de l'absence quasi totale d'entreprises en mesure d'offrir des garanties suffisantes aux prêteurs étrangers. L'emprunt étranger par les gouvernements est limité à quelques pays en développement, essentiellement à revenu intermédiaire. Cependant, ces gouvernements doivent généralement emprunter à des taux qui sont le reflet d'un risque souverain plus élevé. Certaines entreprises locales ont la capacité d'emprunter à l'étranger.

Certains pays en développement à revenu intermédiaire disposant de marchés en devises étrangères entièrement libéralisés peuvent emprunter à l'étranger à des taux d'intérêt inférieurs aux taux intérieurs et rétrocèdent les fonds localement à des taux plus attractifs. Ces dernières années, cette pratique du « portage » (carry-trade) s'est répandue sur de nombreux marchés du fait d'écart de taux d'intérêts importants entre les pays et du rythme de la libéralisation des comptes de capital. Bien qu'il constitue une option attrayante, surtout pour les intermédiaires financiers, le portage est aussi très risqué. Les banques qui empruntent à l'étranger s'endettent en devises étrangères alors que le produit de la rétrocession des fonds est généralement en devise locale. Cette asymétrie des devises a souvent causé de sérieux problèmes. Elle a aussi conduit les banques locales à emprunter et à prêter en devises, auquel cas le risque de change est supporté par l'emprunteur final. L'une ou l'autre de ces options présente un risque significatif tant pour les emprunteurs que pour les prêteurs.

- **L'introduction de nouveaux instruments financiers est très compliquée.** Le financement par emprunt obligataire, un type d'emprunt à long terme auquel recourent les gouvernements et les services publics pour lever des fonds, essentiellement pour des projets d'infrastructures, est considéré comme l'option de choix pour les pays en développement¹⁴. Le financement est obtenu par la vente d'obligations aux investisseurs sur la base d'une promesse de remboursement, avec intérêt, selon un calendrier de remboursement précis. Les intérêts devant être versés par le gouvernement aux investisseurs sur les obligations émises sont exonérés d'impôts, ce qui les rend plus intéressantes. Le financement obligataire présente aussi l'avantage d'être un financement à long terme assorti de taux d'intérêt fixes – un service que les banques locales de ces pays sont dans l'incapacité de fournir.

Il n'en demeure pas moins que le financement obligataire soulève d'immenses problèmes. L'une de ses principales contraintes tient au fait que les secteurs des pensions et des assurances sont très peu développés dans la plupart des pays en développement, ce qui limite le choix des investisseurs à long terme. Même dans les pays dans lesquels ces deux secteurs sont bien établis, la liquidité des fonds de pension et des compagnies d'assurance est généralement très limitée.

Le principal avantage de l'IED est qu'il permet d'absorber pleinement ou, tout ou moins, de répartir, le risque commercial du projet. Il évite ainsi d'aggraver l'endettement extérieur, favorise le transfert de technologie et de savoir-faire, et fournit un financement externe pour le projet. Il limite aussi la surcharge du marché du crédit et d'autres conséquences négatives pour les marchés du crédit locaux. En outre, les investisseurs étrangers bénéficient normalement d'un meilleur accès aux marchés du crédit que les gouvernements ou les investisseurs privés des pays en développement, ce qui signifie qu'ils sont en mesure d'obtenir de meilleures conditions de crédit.

ACCÈS AUX CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT MONDIALES

Un des changements les plus notables survenus dans le commerce mondial est l'apparition d'une forte interdépendance entre le commerce et l'investissement étranger. La croissance du commerce mondial des biens et services a été fortement corrélée à la croissance de l'IED. Les tendances du commerce mondial

¹⁴ *Making Finance Work for Uganda*, Washington, D.C., Banque mondiale, décembre 2009.

moderne reflètent l'importance de l'IED en tant que moteur du commerce. En outre, les échanges croissants intra-entreprise, entre pays développés et en développement, confirment que l'investissement étranger favorise les échanges commerciaux¹⁵. Il est fréquent qu'une société affiliée à une multinationale américaine dans un pays en développement enregistre une augmentation de ses exportations à destination d'autres affiliées plutôt que de sa maison mère. Les données empiriques disponibles en attestent, qui révèlent que les exportations intra-entreprise, en pourcentage de toutes les exportations des multinationales américaines, à destination de pays tant développés qu'en développement, sont en augmentation. À titre d'exemple, entre 1982 et 1994, la part des sociétés mères américaines qui exportaient vers leurs affiliées étrangères est passée de 31% à 42%; la part des importations de sociétés mères américaines en provenance de leurs affiliées étrangères est passée de 36% à 50%¹⁶.

Ces tendances sont le reflet de la stratégie d'externalisation et de mondialisation de la production récemment adoptée par les multinationales disposant d'un réseau de filiales dans plusieurs pays, créant ainsi une chaîne de valeur mondiale. Ces tendances reflètent aussi l'importance accordée aux déterminants principaux de l'IED. Bien que les investissements axés sur la recherche de marchés ou sur la recherche de ressources représentent toujours l'essentiel de l'IED entre pays développés et en développement, la recherche de gains d'efficacité a progressé ces dix dernières années.

UNE PRODUCTION MONDIALISÉE ET FRAGMENTÉE

Du fait de la mondialisation croissante, fragmenter les processus de production en plusieurs étapes est devenu un jeu d'enfant. La solution la plus simple est celle de l'externalisation, qui implique que la fourniture de services ou d'intrants intermédiaires est sous-traitée à un fournisseur de services ou à un producteur d'intrants. Dans les chaînes d'approvisionnement plus complexes, de nombreux stades du processus de production peuvent être réalisés à différents endroits de la planète et être reliés les uns aux autres par le producteur final. Ce dernier emploie généralement des techniques de gestion modernes, comme la livraison en flux tendus et d'autres méthodes de gestion des stocks, ainsi que des systèmes de transport et des technologies de communication de pointe.

Les multinationales peuvent utiliser leurs filiales pour fournir des intrants importants, ce qui débouche sur des échanges intra-entreprises. Elles peuvent aussi s'attacher les services d'autres entreprises. Les échanges intra-entreprises se caractérisent par plusieurs mesures importantes¹⁷ :

- Ces échanges concernent des biens et des services entrant dans de nombreux stades du processus de production;
- Les échanges intra-entreprises impliquant différentes filiales de multinationales, ils signifient aussi une forte corrélation avec l'investissement étranger. Cette corrélation tient au fait que chaque filiale est créée par des investissements étrangers de la maison mère. L'IED est essentiel à la création de la chaîne de valeur;
- Les multinationales qui pratiquent les échanges intra-entreprises sont généralement plus dynamiques au plan technologique que celles qui ne les pratiquent pas;
- Les sociétés mères et les filiales de multinationales sont généralement plus intégrées et moins sensibles à l'environnement économique, comme aux changements de droits de douane et aux fluctuations des taux de change; et
- Les multinationales qui pratiquent les échanges intra-entreprises sont plus impliquées dans la R-D.

Créer et maintenir des chaînes d'approvisionnement n'est pas chose facile, et leurs origines varient selon les cas. Les liens en amont vers les entreprises locales sont relativement fragiles. La multinationale se doit de choisir avec soin ses fournisseurs parmi les entreprises locales qui satisfont à ses exigences strictes. L'autre solution consiste pour la multinationale à signer un contrat avec les entreprises locales ou à leur fournir une

15 OCDE, *op.cit.*, p.54.

16 Zeile, W. J., « US Intra-Firm Trade in Goods », Bureau of Economic Analysis, Survey of Current Business, Washington, D.C., juillet 1997. Pour des données plus récentes, consulter : Dunning, J., Lundan, S.N., *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Second Edition, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

17 Feinberg, S. E., M. P. Kean, « Intra-Firm Trade of US Multinational Corporations : Findings and Implications for Models and Policies towards Trade and Investment », dans Moran, T. H., E.M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* pp. 247-248, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mai 2005.

Encadré 22 : Production mondiale d'automobiles

Aux États-Unis, le secteur de l'automobile est un bon exemple de production fragmentée pour le commerce mondial qui crée plusieurs chaînes de valeur. Les constructeurs automobiles américains sont adeptes de l'achat d'intrants auprès de fournisseurs différents dans le monde entier, ce qui crée de la valeur, surtout en comparaison à d'autres pays. La construction d'une voiture américaine lambda dans les années 90 faisait intervenir des fournisseurs de huit pays différents, dont la République de Corée, le Taipei chinois et Singapour. L'essentiel de la valeur était créée par des fournisseurs étrangers, la contribution de la main-d'œuvre, des capitaux et autres facteurs américains n'atteignait que 37%.

Source : Grossman, G. et E. Rossi-Hansberg, *The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore*, Princeton University, 2006.

assistance technique pour leur permettre de devenir des fournisseurs compétitifs. C'est la collaboration avec des multinationales qui permet aux fournisseurs locaux de gagner en compétitivité, soit parce qu'elles imposent des exigences plus strictes, soit parce qu'elles leur transfèrent de la technologie.

Les multinationales choisissent la chaîne d'approvisionnement qui leur convient en fonction des conditions locales et des pratiques d'entreprise qu'elles affectionnent. Les gouvernements de pays en développement tiennent à élaborer des politiques de nature à renforcer ces liens.

RELIER LES ENTREPRISES NATIONALES AUX CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT MONDIALES

Critères de sélection

Une étude de la Banque mondiale¹⁸ sur les activités des multinationales en République tchèque et en Roumanie a révélé que plusieurs facteurs entrent en ligne de compte dans la décision d'une multinationale de choisir un fournisseur plutôt qu'un autre. L'étude a montré que parmi les principales raisons avancées pour expliquer le choix de collaborer avec des fournisseurs tchèques figuraient : les prix peu élevés (71%); la proximité géographique (64%); les coûts de transport moins élevés (56%); les droits de douane moins élevés (44%). Le choix de travailler avec des entreprises étrangères basées en République tchèque était principalement lié au fait que ces entreprises fournissaient déjà des multinationales (45%) et offraient des prix plus compétitifs (45%), de même que des produits de qualité supérieure (29%) non disponibles auprès d'entreprises tchèques; les coûts de transport avaient aussi leur importance (30%), de même que les avantages liés à la proximité.

Le choix d'importer des intrants de l'étranger était motivé par la possibilité de travailler avec les fournisseurs mondiaux de la maison mère (46%), la nécessité de mettre en œuvre une décision de la maison mère (37%), la disponibilité de produits particuliers issus d'entreprises tchèques (36%), ou le désir d'acquérir des intrants de qualité supérieure (30%).

Être fournisseur présente l'avantage d'ouvrir la voie au transfert de technologie par des multinationales plus développées. Si le transfert de technologie n'est pas la motivation première des entreprises locales, il peut avoir pour elles des retombées extrêmement positives.

Que signifient pour les pays en développement ces caractéristiques des chaînes d'approvisionnement et les tendances relevées?

Premièrement, les avantages découlant des chaînes d'approvisionnement ne sont pas répartis équitablement à travers le monde. Certains pays sont très présents le long de ces chaînes, alors que

¹⁸ Javorcik, B. S., M. Spatareanu, « Disentangling FDI Effects : What do Firms Perceptions Tell us? » dans Moran, T. H., E.M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* pp. 45-71, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mai 2005.

d'autres le sont moins ou sont laissés totalement de côté. Les pays d'Asie du sud-est et d'Asie de l'est ont été particulièrement actifs le long de diverses chaînes, de même que l'Europe de l'est et certaines parties de l'Amérique latine.

Deuxièmement, il importe de noter que les pays en développement doivent impérativement participer plus activement aux chaînes d'approvisionnement s'ils veulent pouvoir tirer parti de la croissance rapide des marchés mondiaux. Ils bénéficient directement de ces tendances mondiales lorsque les multinationales s'implantent sur leurs marchés. Ils peuvent ainsi diversifier leurs économies et s'éloigner des produits de base.

Les pays en développement bénéficient directement de l'IED des multinationales si leurs entreprises peuvent travailler pour leurs chaînes d'approvisionnement en tant que fournisseurs directs ou indirects des affiliés étrangères, ou en fournissant des services le long de la chaîne. Il est, de tout évidence, dans l'intérêt des pays en développement de faciliter la création de liens en amont pour créer de nouveaux emplois et de nouvelles possibilités de revenu pour les entreprises et les travailleurs locaux. La valeur des liens en amont sera d'autant plus grande qu'ils s'accompagnent d'un transfert de technologie et de compétences en gestion. Dans certains cas, les gouvernements peuvent être appelés à intervenir pour encourager la création de ces liens en cas d'imperfections du marché, comme cela a été fait dans certains pays. Les gouvernements doivent aussi créer un environnement propice aux investissements.

Encadré 23 : Inde : l'externalisation des services fournis aux entreprises crée de la valeur

Les activités d'externalisation de l'Inde, dont la valeur atteint \$E.-U. 1,5 milliards, montrent comment le pays a su tirer parti de l'investissement étranger et du commerce. Avec les technologies de l'information (TI) et les logiciels, l'externalisation des processus d'entreprise est peut-être bien le secteur le plus ouvert du pays. En 2002, il a attiré 15% de tout l'IED et représentait 10% de toutes les exportations. En 2008, l'on s'attendait à ce qu'il attire un tiers de tout l'IED et à ce qu'il génère \$E.-U. 60 milliards d'exportations par an, créant en même temps près d'1 million de nouveaux emplois. Le fait qu'il s'agisse d'un secteur libéralisé, conjugué aux investissements de quelques multinationales clés, a permis au secteur de décoller. Des pionniers tels British Airways, General Electric et Citigroup ont été parmi les premières entreprises à délocaliser leurs divisions TI et autres opérations de back-office en Inde, en 1996, 1997 et 1998 respectivement. La réussite de ces entreprises a démontré que le pays était une destination crédible pour l'externalisation.

Les multinationales ont formé des milliers de travailleurs locaux, dont bon nombre ont transféré leurs compétences aux entreprises indiennes ainsi créées. À titre d'exemple, la société indienne Tata Consultancy Services a récemment fait son entrée en bourse et a été estimée à \$E.-U. 8,8 milliards, dont \$E.-U. 1,2 milliards en recettes totales. Son taux de croissance annuel est de 30% depuis 1997, dont plus de 90% à l'exportation. Ses effectifs ont augmenté de 17% par an. Aujourd'hui, les entreprises d'externalisation indiennes contrôlent près de la moitié du marché mondial très concurrentiel de l'externalisation des TI et des services de back-office. Bon nombre d'entreprises de premier plan ont commencé comme des coentreprises ou des filiales de multinationales, ou ont été créées par d'anciens cadres de ces entreprises. Les secteurs libéralisés ont connu une croissance plus rapide, permettant à l'externalisation des services fournis aux entreprises de décoller.

Source : Organisation pour la coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'investissement international*, pp. 69, Paris, OCDE, 2005.

TRANSFERT DE TECHNOLOGIES ET DE SAVOIR-FAIRE

La croissance des exportations peut se trouver entravée par le recours à des technologies obsolètes, une piètre connaissance des marchés, une mauvaise gestion et des circuits de commercialisation insuffisants. Il est possible de surmonter ces difficultés grâce à l'IED qui favorise le transfert de technologies et de savoir-faire aux entreprises locales.

Les entreprises étrangères peuvent apporter leur connaissance des marchés, des circuits de commercialisation, ainsi que leur savoir-faire technologique ou en gestion. Ces transferts peuvent améliorer la rentabilité de l'entreprise locale en stimulant la productivité par le recours à la technologie moderne ou à une meilleure gestion et/ou un abaissement des coûts unitaires lié aux économies d'échelle en élargissant les circuits de commercialisation et en pénétrant de nouveaux marchés.

Il existe essentiellement deux circuits de transfert de technologies pouvant aider les entreprises locales en les reliant aux investisseurs étrangers.

- **Le transfert de technologie horizontal.** Des multinationales pénètrent le marché intérieur et apportent des externalités technologiques aux entreprises locales car :
 - Les entreprises locales peuvent se former au contact de la multinationale en s'efforçant de satisfaire à ses normes de qualité très strictes;
 - Les entreprises locales peuvent employer une main-d'œuvre qualifiée de la multinationale;
 - Les entreprises locales peuvent bénéficier de la présence des fournisseurs de services professionnels de qualité qui accompagnent souvent une multinationale lorsqu'elle pénètre un pays, notamment des comptables, des juristes et des courtiers. Les entreprises locales peuvent aussi s'attacher les services de ces prestataires, ce qui améliore leur compétitivité. Les entreprises locales désireuses d'exporter ont aussi beaucoup à gagner de ces compétences.
- **Le transfert de technologie vertical.** Il peut prendre la forme de liens en aval entre le fournisseur et l'acheteur, et de liens en amont entre l'acheteur et le fournisseur. Ce type de transfert intervient lorsque des entreprises étrangères formulent des suggestions d'amélioration des processus technologiques après avoir inspecté les installations, offrent une assistance en matière d'essais de qualité, la vente ou la location de machines, des formations, des intrants, l'organisation des lignes de production, l'entretien des équipements et la gestion des stocks.

Les exemples ci-dessus renvoient au transfert de technologie par le biais des chaînes d'approvisionnement. Il existe une autre forme de transfert de technologie qui passe par la création de liens directs entre la multinationale (investisseur étranger) et l'entreprise locale. Elles peuvent créer des coentreprises ou les entreprises locales peuvent proposer leurs sociétés directement à la vente. Dans d'autres cas, des liens peuvent être établis par le biais d'une offre publique initiale (OPI), ou de fusions et acquisitions. Tant les OPI que les fusions-acquisitions exigent des marchés boursiers qui fonctionnent bien, une condition généralement difficile à remplir dans la plupart des pays en développement dont les marchés boursiers sont faiblement capitalisés et illiquides. Tant que les marchés boursiers des pays en développement ne seront pas développés ou consolidés, les entreprises locales devront rechercher des liens directs avec les investisseurs étrangers.

LES MULTINATIONALES DOPENT LA CONCURRENCE NATIONALE

Tant le commerce que l'investissement influencent la concurrence nationale, les importations étant en concurrence avec les produits d'origine nationale et les filiales étrangères avec les entreprises locales. Les importations et l'investissement étranger ont des effets similaires. En renforçant la concurrence, les importations et la concurrence exercent des pressions sur les entreprises locales qui se doivent d'abaisser leurs coûts et de gagner en compétitivité. Dans de nombreux pays, les politiques publiques limitent par trop la participation des entreprises étrangères sur le marché intérieur. Cette question mérite un examen attentif car elle risque de saper la compétitivité à l'exportation des entreprises nationales.

Il convient cependant de noter que la venue de multinationales peut aussi être préjudiciable aux entreprises locales. Les multinationales sont connues pour débaucher le personnel de qualité des entreprises locales (fuite des cerveaux). Leur arrivée sur un marché peut aussi biaiser le marché du travail local en tirant les salaires vers le haut au point de réduire à néant la compétitivité des entreprises locales.

RENFORCER LES CAPACITÉS DE PRODUCTION NATIONALES

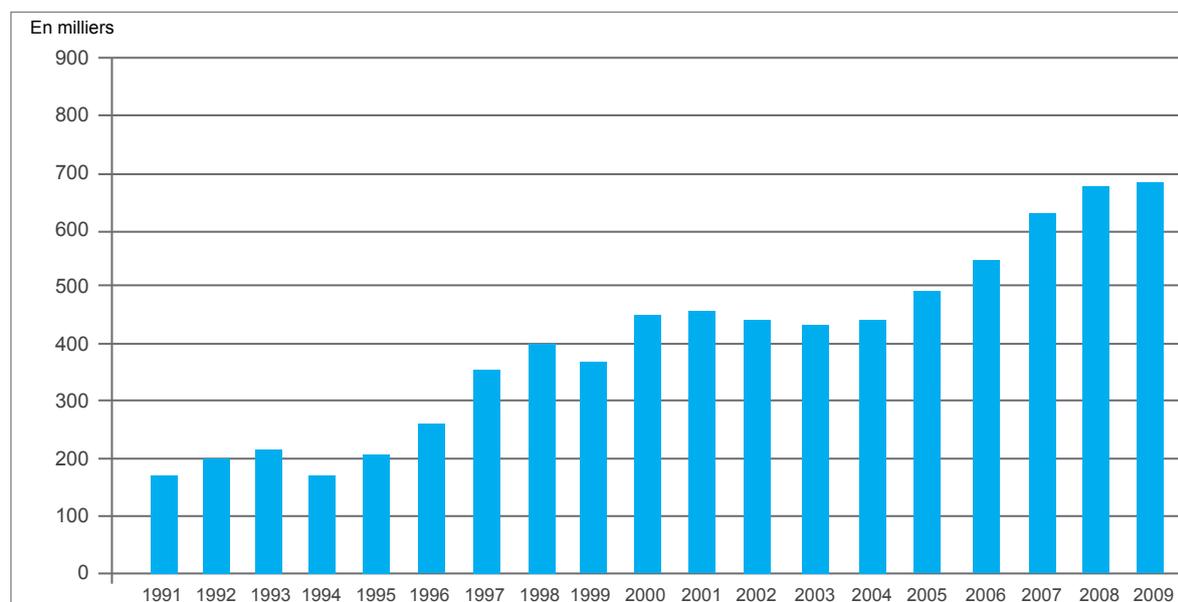
L'IED peut contribuer à renforcer les capacités de production des exportateurs locaux. L'IED peut aussi encourager les entreprises locales à lancer de nouveaux produits et services. Partout dans le monde, les projets d'IED ont conduit à la délocalisation des capacités de production des pays développés vers les pays

en développement et les économies en transition. À titre d'exemple peut être cité le développement des constructeurs automobiles américains au Mexique, les investissements étrangers d'Intel au Costa Rica, de Dell et d'autres investisseurs américains en Irlande, de Volkswagen en République tchèque et l'émergence de la Chine en tant que principal fournisseur de produits manufacturés.

Les travaux de recherche abondent et démontrent la corrélation positive entre l'IED et la compétitivité des entreprises locales dans les pays en développement. À titre d'exemple, des chercheurs ont recensé et analysé le lien entre l'investissement étranger, la taille des usines et leur efficacité, leur productivité, le transfert de technologie et d'autres facteurs de réussite¹⁹. D'une manière générale, les recherches menées amènent à penser qu'il existe un lien majeur entre l'IED, la croissance économique et le développement économique en général. D'autres informations nous sont fournies par des études portant sur l'économie espagnole, qui confirment la complémentarité entre les exportations et les entrées d'IED, mais aussi le lien de cause à effet entre l'IED et les exportations²⁰.

L'acquisition du constructeur automobile Skoda par Volkswagen en 1991 est un bon exemple de réussite, laquelle peut être évaluée à l'aune de la production et de la rentabilité comme le montrent les figures ci-dessous, ainsi que sur la base des liens en amont qui ont permis de créer de très nombreux emplois et une augmentation marquée de la productivité.

Figure 6 : Ventes de voitures Skoda/Volkswagen, 1991-2010

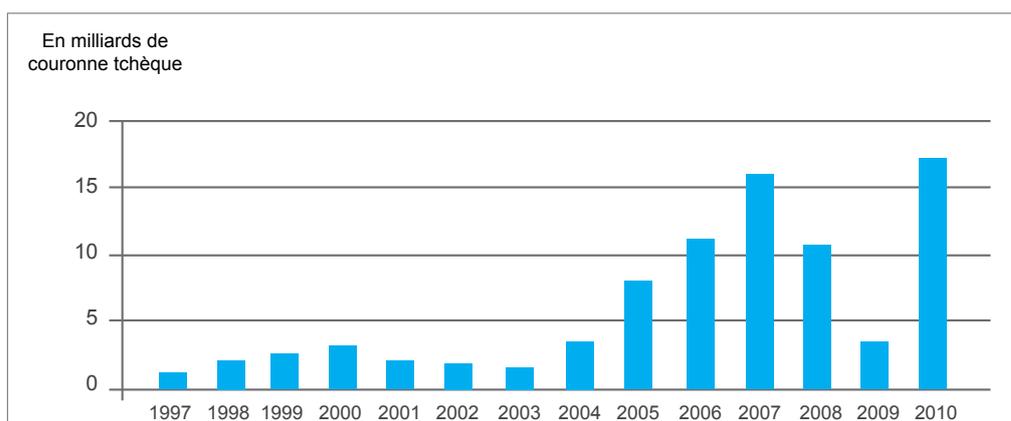


Source : Regani, S., (2007), *Volkswagen's acquisition of Skoda Auto: A Central European success story*, Center for Management Research.

19 Blalock, G., P. J. Gertler, « Foreign Direct Investment and Externalities : The Case for Public Intervention », dans Moran, T. H., E.M. Graham, M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* pp. 73-106, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mai 2005.

20 Alguacil, M. T., V. Orts, « A multivariate co-integrated model testing for temporal causality between exports and outward FDI : The Spanish case », *Studies on the Spanish Economy*, FEDEA, 1999. Disponible à l'adresse : www.fedea.es/pub/eee/1999/eee50.pdf

Figure 7 : Bénéfices après impôts de Skoda/Volkswagen, 1997-2010



Source : Regani, S., (2007), *Volkswagen's acquisition of Skoda Auto: A Central European success story*, Center for Management Research.

La Chine constitue un exemple intéressant du fait du rôle important de l'IED dans la mobilisation intérieure de ressources et à l'exportation, ainsi que dans la forte compétitivité du pays sur les marchés internationaux. À titre d'exemple, une étude révèle que l'innovation technologique et l'IED ont eu des retombées positives sur la compétitivité à l'exportation du secteur manufacturier de la Chine. En outre, l'évolution dans le temps de la compétitivité à l'exportation du secteur manufacturier de la Chine a été déterminée par les entrées d'IED²¹. Quantité de données empiriques nous sont fournies par les nombreuses études sectorielles et portant sur la contribution du transfert de technologie à la croissance économique et à la croissance de la productivité globale des facteurs.

EXPORTATIONS ET IED SORTANTS

Deux solutions s'offrent aux multinationales désireuses de servir des marchés étrangers. Elles peuvent soit exporter directement à destination de ces marchés, soit les approvisionner par le biais de leurs filiales établies sur ces marchés. L'établissement de filiales exige des IED sortants.

Pourquoi les exportateurs sont-ils confrontés au dilemme d'exporter ou d'investir à l'étranger? Plusieurs réponses peuvent être apportées à cette question. Premièrement : les coûts de transport, d'assurance, d'énergie et la logistique complexe de l'organisation des livraisons transfrontières, autant de facteurs qui peuvent dissuader d'exporter. Lorsque le coût de l'exportation et d'autres arrangements logistiques augmentent, le coût total de l'exportation (en comparaison de l'autre solution qui consiste à établir une présence commerciale et à servir les marchés étrangers via une filiale de l'entreprise) augmente lui aussi. Il est parfois plus rentable pour l'entreprise de créer des sociétés affiliées à l'étranger pour servir ces marchés. Les services peuvent être fournis sous des formes diverses, on parle de «modes de fourniture» au sens de l'AGCS de l'OMC. Ces modes sont décrits dans l'encadré 24.

Certaines entreprises n'ont néanmoins d'autre solution pour accéder aux marchés étrangers que d'établir une présence étrangère, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration qui exigent une présence étrangère pour satisfaire la demande des marchés étrangers.

Autre raison pouvant mener les entreprises à opter pour la présence commerciale étrangère pour fournir un service : les mesures de protection adoptées par les pays étrangers contre les importations de biens et de services. Les droits de douane utilisés comme instrument de protection dans les pays hôtes contre les importations de marchandises peuvent pousser les entreprises étrangères à renoncer à pénétrer le marché étranger par l'exportation et à utiliser plutôt leurs affiliées. Cette pratique est connue sous le nom de

21 Yang Yonghua, « Technological Innovation, FDI and China's Manufacturing Export Competitiveness : An Empirical Analysis based on China's 26 Industries Panel Data », vol. 4, pp. 579-582, 3rd International Conference on Information Management, Innovation Management and Industrial Engineering, 2010.

Encadré 24 : AGCS – Lien entre le commerce et l'investissement

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est l'Accord de l'OMC qui définit le lien entre l'investissement et le commerce des services basé sur quatre modes de fourniture de services.

Mode 1 – Fourniture transfrontières : s'entend des flux de services «en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire d'un autre membre». Le service franchit la frontière, mais tant le producteur que le consommateur restent chez eux.

Mode 2 – Consommation à l'étranger : s'entend de la fourniture d'un service «sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre». Le consommateur se rend dans un autre pays pour y obtenir le service.

Mode 3 – Présence commerciale : s'entend de la fourniture d'un service «par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre», en d'autres termes par l'établissement d'une succursale, d'une agence, ou d'une filiale en propriété exclusive.

Mode 4 – Présence de personnes physiques : s'entend de la fourniture d'un service «par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre». Les personnes privées peuvent entrer dans un autre pays à titre temporaire pour y fournir un service.

Le Mode 3 englobe l'IED en tant que mode de fourniture de services. Bien que le Mode 3 n'implique pas nécessairement la présence d'étrangers travaillant dans des sociétés affiliées, le Mode 4 va souvent de pair avec le Mode 3 étant donné que l'entreprise étrangère peut avoir besoin d'employer des non-ressortissants du pays hôte, par exemple, des employés de la maison mère entrant dans le pays en tant que «personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise».

Les Modes 1 et 2 peuvent aussi venir compléter le Mode 3 lorsque des filiales d'entreprises étrangères dans des pays en développement exportent des services vers la maison mère. À titre d'exemple peut être citée l'externalisation des processus d'entreprise, en vertu de laquelle une entreprise crée une filiale dans un pays en développement pour y offrir des services de bases de données et externalise la gestion de ses bases de données dans la filiale. Il s'agit là d'un exemple d'exportation d'un pays développé au titre du Mode 3 qui débouche sur des exportations d'un pays en développement au titre des Modes 1 et 2. Toute tentative de libéraliser l'investissement étranger dans les services (Mode 3) doit tenir compte des obstacles au commerce érigés au titre des Modes 1, 2 et 4.

Source : «A Policy Framework for Investment: Trade Policy», document préparé pour une conférence de l'OCDE Investment for Development: Making it Happen, Rio de Janeiro, Brésil, 25-27 octobre 2005.

«contournement tarifaire». Les gouvernements étrangers peuvent introduire ou maintenir délibérément des mesures de protection pour encourager les investisseurs étrangers à ouvrir des entreprises sur leur marché pour créer des emplois, des revenus et dégager des recettes fiscales.

INCIDENCES STRATÉGIQUES

L'investissement étranger aide les pays en développement à accéder à des services d'infrastructures plus concurrentiels, et à se faire une place dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Les gouvernements devraient opter pour des stratégies de nature à attirer les capitaux étrangers et favorables aux entreprises.

COMMENT ATTIRER LES CAPITAUX ÉTRANGERS?

L'attrait de l'investissement à l'étranger repose essentiellement sur trois facteurs :

- Les possibilités de dégager des bénéfices;
- La stabilité macroéconomique déterminée par les politiques tant monétaires que budgétaires et de taux de change;

- L'environnement d'affaires qui doit être favorable aux entreprises, y compris la protection des investisseurs, une fiscalité attrayante, la facilité de commercer entre les pays, le respect des dispositions contractuelles, l'État de droit, etc.

Si la rentabilité est indéniablement LA condition sine qua non pour investir, tant la stabilité macroéconomique qu'un environnement favorable aux entreprises interviennent pour beaucoup dans la décision des investisseurs dans la mesure où ils ont une incidence sur les coûts de l'investissement et les assurances exigées.

CIBLER L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

Il s'agit sans nul doute de l'aspect le plus controversé de l'élaboration des politiques relatives à l'investissement étranger. Étant donné que l'IED participe de la compétitivité des pays, les gouvernements pourraient être tentés d'adopter des politiques axées sur l'IED destiné à des industries locales précises. Cependant, l'expérience des pays dans ce domaine a été relativement négative, hormis dans quelques situations très spécifiques. Les conditions à remplir pour que ces politiques soient couronnées de succès sont telles, qu'il serait extrêmement risqué et coûteux de les imiter ailleurs. Il existe de nombreux exemples de pays qui ont réussi à attirer l'IED sans offrir de mesures d'incitation sociales particulières ou autres mesures «ciblées».

Les incitations financières ne devraient pas entraîner de discrimination à l'encontre des investisseurs nationaux. Celle-ci encouragerait la consommation intérieure plutôt que l'épargne, voire encouragerait la fuite de capitaux, ce qui, dans les deux cas, ne serait pas dans l'intérêt des pays en développement. En outre, les gouvernements ne devraient pas adopter de politiques d'investissement orientées d'emblée vers certains secteurs. Les décisions d'investissement ne devraient pas être prises en fonction de la perception qu'a le gouvernement de la rentabilité relative de chaque projet. Ces décisions devraient être prises par les investisseurs privés qui possèdent l'expérience et les compétences du domaine visé et sont prêts à prendre le risque d'investir leur argent et leur entreprise pour réussir.

Rares sont les domaines dans lesquels les pays en développement peuvent envisager une intervention du gouvernement. Lorsque les insuffisances de marché ou les distorsions sur le marché sont importantes, il n'est pas judicieux de cibler l'investissement étranger. Dans le même temps, dans les pays en développement les obstacles au commerce et aux investissements sont relativement élevés. Des mesures d'incitation ciblées peuvent être adoptées temporairement pour surmonter le biais anti-exportations qui existe dans ces circonstances (voir chapitre 5).

Les pays en développement sont souvent dans l'impossibilité d'attirer les investissements étrangers faute de compétences techniques ou de main-d'œuvre qualifiée, par exemple dans le secteur des services financiers. Les gouvernements devraient envisager d'accorder un soutien plus proactif au renforcement de ces capacités, et ce dans le cadre de mesures axées sur l'emploi.

Dans nombre de pays, établir des entreprises étrangères peut être excessivement coûteux pour toute une palette de raisons, y compris les procédures et la réglementation relatives à la création d'entreprises, les exigences minimales de fonds propres, la pénurie de main-d'œuvre, entre autres. Dans ce cas là, les gouvernements sont en droit d'accorder un soutien financier pour attirer les investisseurs étrangers et compenser ces coûts.

LA BONNE GOUVERNANCE EST LA CLÉ DE LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS

La transparence améliore d'une manière générale les normes en matière de gouvernance. Pour simplifier, la bonne gouvernance en matière de promotion des investissements peut se résumer à quatre grands principes : prévisibilité, responsabilité, transparence et participation. Le tableau 3 définit ces principes et fournit des exemples d'amélioration de la gouvernance et des mécanismes qui permettent de la réaliser.

Tableau 3 : Bonne gouvernance dans la promotion des investissements

Conditions préalables	Exemples d'améliorations possibles de la gouvernance	Mécanismes/instruments/pratiques
Prévisibilité	Des politiques et un cadre légal clairs pour l'investissement Une réglementation des investissements simplifiée Des services de facilitation de l'investissement efficaces	Les agences de promotion de l'investissement (API) ont un rôle de plaidoyer important à jouer Des feuilles de route en ligne pour les investisseurs Services d'appui à la réalisation des investissements offerts par les API
Responsabilité	L'introduction de principes éthiques dans la fonction publique Des instruments et des mesures de lutte contre la corruption Des mécanismes de règlement des différends pour les investisseurs	Code de déontologie Chartes client Législation de lutte contre la corruption et pour faire respecter les droits (conseil anticorruption) Médiateur des investissements
Transparence	La facilité d'accès à l'information pour les investisseurs La divulgation en temps opportun des informations sur les modifications apportées au régime d'investissement La collecte d'informations et le partage des données nationales sur l'IED et sur l'impact de l'investissement international sur l'économie	Informations sur le régime d'investissement disponibles en ligne Guides de l'investissement Système de présentation et de suivi des demandes de permis et de licences en ligne Chartes client Analyse des données relatives à l'IED par l'API et publication fréquente des tendances et impacts en matière d'IED
Participation	Un dialogue public-privé régulier sur les efforts à déployer pour améliorer l'environnement de l'investissement Des consultations avec la société civile sur les modifications législatives et réglementaires affectant les entreprises	Conseil national des entreprises et chambre de commerce et d'industrie locale Participation des ONG et des organisations de travailleurs aux consultations et processus décisionnels

Source : *Notes on Good Governance on Investment Promotion, Strengthening the Investment Climate: a blue book on best practices*, CNUCED, 2004. Disponible à l'adresse : http://www.unescap.org/tid/publication/indpub2402_chap5.pdf

Tout est dans la transparence

Pour permettre aux étrangers de surmonter les obstacles à l'investissement dans un pays, tout est question de transparence. La disponibilité d'informations transparentes sur la manière dont les gouvernements mettent en œuvre et modifient les règles et règlements relatifs à l'investissement est un facteur décisif dans la décision d'investir²². Des politiques d'investissement transparentes compensent ce que les investisseurs étrangers pourraient considérer comme des inconvénients lorsqu'ils investissent dans un pays dont les systèmes réglementaires, la culture et les cadres administratifs sont très différents. Les mesures mises en œuvre de manière transparente contribuent à éviter les coûts cachés qui pourraient renforcer la perception de risque de l'investisseur étranger.

Un cadre de politique et réglementaire transparent aide les entreprises à évaluer les possibilités d'investissement offertes, ce qui permet de rentabiliser l'investissement plus rapidement. La quasi totalité des récents accords internationaux en matière d'investissement consacrent également la transparence, y compris les accords régionaux et la plupart des traités bilatéraux en matière d'investissement de même que divers accords de l'OMC. La signature d'accords internationaux, régionaux et bilatéraux par les pays est le signe clair de leur engagement en faveur de la transparence.

La transparence encourage aussi l'investissement et en améliore la qualité. Une étude de l'OCDE réalisée en 2007 montre le lien étroit entre les flux d'investissements internationaux et la qualité de la gouvernance des entrées d'IED²³.

²² « Politique d'investissement », dans *Cadre d'action pour l'investissement: Un panorama des bonnes pratiques*, OCDE, 2007.

²³ *Ibid.*

Obstacles à la réforme

Dans tous les pays, promouvoir la transparence présente une difficulté particulière : le souhait de préserver les « bénéfices concentrés aux dépens du bien-être en général »²⁴. Le manque de transparence évite aussi aux fonctionnaires du gouvernement de devoir rendre des comptes. L'OCDE décrit en ces termes certains des obstacles à la réforme :

De nombreux acteurs – tant publics que privés – peuvent avoir un intérêt au maintien de pratiques non transparentes. C'est pour cette raison que, en dépit d'un large accord de principe apparent sur les avantages qui en découlent, opérer des réformes effectives visant à améliorer la transparence ne se fait généralement pas sans douleur car cela implique une refonte des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, en particulier dans les pays dont les politiques sont particulièrement opaques. La difficulté consiste alors à imprimer l'élan politique nécessaire à la réforme et à éviter tout retour en arrière.

L'autre obstacle à la réforme tient au fait qu'elle exige des ressources technologiques, financières et humaines et implique des dépenses administratives. Les principales actions en faveur de la transparence passent par la création de registres, de sites web, la préparation de textes simples et clairs, et d'autres mécanismes d'élaboration des codes juridiques et réglementaires, ainsi que les éventuels changements ou nouveaux règlements qui doivent être mis à disposition des parties intéressées²⁵.

La mise en œuvre de ces mesures peut être particulièrement laborieuse, notamment pour les pays en développement qui manquent souvent de ressources financières et techniques. Même lorsque la législation nécessaire a été introduite pour réformer le cadre d'investissement, des difficultés persistent parfois, souvent dues à un manque de ressources. Dans d'autres cas, la corruption a une incidence négative sur l'État de droit et l'intégrité du pays d'accueil²⁶.

DES POLITIQUES COMMERCIALES OUVERTES

Quelle est la politique commerciale qui favorise les entrées d'IED? La réponse à cette question se divise en deux parties. La première concerne la politique commerciale en tant qu'instrument d'incitation à l'IED – la phase « avant établissement ». La deuxième concerne la politique commerciale applicable après l'établissement des investisseurs étrangers dans le pays d'accueil – la phase « post-établissement ».

Pendant la phase avant établissement, deux options s'offrent aux gouvernements :

- Abaisser les obstacles au commerce pour attirer les investisseurs étrangers à la recherche de gains d'efficience;
- Maintenir un niveau de protection relativement élevé à la frontière pour les marchés des produits de base et des services dans l'espoir de décourager les importations et d'encourager les producteurs étrangers à s'établir dans le pays d'accueil.

La seconde, basée sur un haut niveau de protection, présuppose l'existence d'un marché intérieur important dans le pays d'accueil pour que la présence étrangère soit attrayante. Les marchés de petite taille ne sont pas propices à l'établissement d'usines de taille efficiente susceptibles de rendre la production locale efficiente et concurrentielle. Et pourtant, même sur les marchés de grande taille, la meilleure solution consiste à opter pour un régime commercial ouvert qui facilite l'efficience dans la production dans la phase post-établissement. Tel qu'indiqué plus haut dans ce chapitre, les pays dotés de régimes commerciaux plus ouverts, généralement les pays développés, affichent des niveaux d'IED plus élevés.

Pendant la phase post-établissement, un régime commercial ouvert – tarifs douaniers plus élevés, absence de contingents et aucun obstacle non tarifaire (ONT) – est souvent la meilleure option pour améliorer la compétitivité à l'exportation, et ce pour plusieurs raisons. Les droits de douane et les ONT sur les importations constituent une taxe sur les intrants utilisés pour produire des biens et des services destinés au marché intérieur ou à l'exportation. Ils découragent les exportations. Les obstacles à l'importation de biens d'équipement et intermédiaires ont un coût particulièrement élevé.

24 Nixon, R., « Transparency Obligations in International Investment », 2004. Disponible à l'adresse : www.treasury.gov.au/documents/876/PDF/International_investment_agreements.pdf

25 « Politique d'investissement », dans *Cadre d'action pour l'investissement: Un panorama des bonnes pratiques*, OCDE, 2007.

26 *Ibid.*

La politique commerciale n'est pas considérée comme la meilleure solution pour répondre aux priorités économiques du gouvernement. D'autres instruments devraient être utilisés. Il est également très important d'aligner les règles sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que les normes techniques sur les règles et normes consacrées dans les accords SPS et OTC (obstacles techniques au commerce) de l'OMC. Les contrôles et restrictions à l'exportation ne sont pas non plus recommandés car ils entravent l'accès aux marchés extérieurs, ce qui est contraire à un des principaux objectifs des investisseurs étrangers dans les pays en développement (pour de plus amples informations voir les chapitres 4 et 5).

MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

Les politiques commerciales bien conçues sont essentielles, tout comme leur mise en œuvre effective. Il est tout aussi essentiel de disposer d'un système juridique opérationnel qui protège les droits de propriété et garantit l'application des contrats, de services législatifs efficaces, d'administrations douanière et fiscale efficaces, d'infrastructures commerciales modernes, tels des systèmes métrologiques, des centres d'essai, des systèmes de collecte et de diffusion de l'information, et de veiller à l'absence d'obstacles informels à l'exportation et à l'importation.

Obligation de non-discrimination

La non discrimination, sous la forme d'une obligation de «traitement national» oblige le gouvernement à accorder un traitement non moins favorable aux entreprises contrôlées par les ressortissants ou résidents d'un autre pays que celui qu'il accorde aux entreprises nationales. Par ailleurs, le pays d'accueil doit accorder à l'investisseur ou à l'investissement en provenance d'un autre pays un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à l'investisseur ou à l'investissement de tout pays tiers. Dans les accords internationaux on parle de principe de la nation la plus favorisée (NPF). Réciproquement, un traitement non discriminatoire ne confère pas d'avantage aux investisseurs étrangers.

L'application de ces principes en matière d'investissement varie grandement d'un pays à l'autre, le droit des États de réglementer impliquant fréquemment une discrimination à l'encontre des investisseurs étrangers. Sous réserve des engagements spécifiques contractés au titre d'accords internationaux, les gouvernements choisissent les secteurs d'activité qui bénéficieront ou non du traitement national. Cette décision est motivée par des facteurs tels que le développement et l'équité, ainsi que l'intérêt national, comme la sécurité. Parmi les exceptions au traitement national figurent des prescriptions en matière de licences plus onéreuses pour les investisseurs étrangers que pour les investisseurs nationaux, des procédures de filtrage des entrées d'IED d'entreprises étrangères, ainsi que des plafonds imposés aux prises de participation étrangères. Les exceptions au principe du traitement national concernent très souvent les services financiers, le transport terrestre et international.

Bien qu'elles soient dans bien des cas justifiées, les politiques des gouvernements qui ne respectent pas le principe du traitement national ou la clause NPF impliquent généralement des coûts qui doivent être soigneusement pesés et comparés aux bénéfices escomptés. À titre d'exemple, elles peuvent saper la concurrence, fausser l'affectation des ressources, entraver les liens entre les multinationales et les fournisseurs locaux, et ralentir la diffusion des innovations technologiques. Ces conséquences peuvent dissuader les investisseurs et donner l'image d'un pays fermé aux investissements. Par conséquent, les exceptions au principe de non discrimination devraient faire l'objet d'une réévaluation périodique pour voir si les conditions ayant initialement présidé à les maintenir restent valables.

Protection des droits de propriété et des droits contractuels

Tout le monde s'accorde à reconnaître que la protection des investissements, y compris des droits de propriété matérielle et intellectuelle, est essentielle à la création d'un environnement d'investissement solide et à la croissance économique. Les stratégies efficaces des gouvernements contribuent dans une grande mesure à la promotion et à la protection des droits de propriété et à l'instauration de mesures d'exécution des contrats.

Des droits fonciers sûrs et exécutoires sont une condition sine qua non de la création d'un environnement d'investissement solide et un encouragement de taille pour les investisseurs et les entrepreneurs à se tourner vers l'économie formelle. Fort de ces droits, l'investisseur peut, le cas échéant, bénéficier d'une partie des profits dégagés par l'investissement et le risque de fraude dans les transactions se trouve réduit. Ces droits

ont une valeur et les investisseurs doivent être assurés qu'ils sont protégés et qu'ils pourront les faire valoir²⁷. L'insécurité entourant les droits de propriété peut être liée à une législation inadéquate ou peu claire, à des registres fonciers inexistantes ou ambigus ainsi qu'à l'incapacité à faire valoir les droits fonciers existants²⁸.

L'exécution des contrats est essentielle. La valeur du bien n'est réalisée que dans la mesure où il fait l'objet d'une transaction. Cette transaction peut impliquer le nantissement du bien pour obtenir un prêt, ou sa vente. C'est en fait la possibilité d'utiliser un actif dans le cadre d'une transaction qui lui confère sa valeur. Pour cela, les investisseurs doivent avoir confiance dans les circuits par lesquels les transactions impliquant ces biens sont réalisées. Les procédures bureaucratiques et lourdes qui entourent les transactions commerciales compromettent les avantages des éventuels droits de propriété pour le climat d'investissement.

Les droits de propriété intellectuelle et tous pour l'investissement

Un rapport de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle²⁹ note que les droits de propriété intellectuelle permettent l'exercice de la propriété sur la production intellectuelle des activités de R-D. Il passe par la création, l'utilisation et l'exploitation des droits de propriété intellectuelle (DPI) qui permettent à leur titulaire d'entamer des négociations avec d'autres afin de mettre un nouveau produit sur le marché au travers de divers types de partenariats. Bien souvent, ces partenariats reposent sur des arrangements contractuels particuliers connus sous le nom de contrats de licence qui permettent l'utiliser par une tierce partie d'un ou de plusieurs types de DPI en échange d'une contrepartie en numéraire ou en nature. En outre, un accès sûr aux DPI, par la cession ou la concession de licence sur ces derniers, peut s'avérer essentiel pour obtenir des fonds d'institutions financières ou d'investisseurs.

Un nombre croissant de pays en développement cherchent à attirer l'IED, y compris pour des secteurs dans lesquels les technologies propriétaires sont importantes. Les entreprises étrangères sont cependant réticentes à l'idée de transférer leur technologie de pointe ou d'investir dans des installations de production tant qu'elles ne sont pas certaines que leurs droits seront protégés. Le renforcement des DPI peut être une incitation efficace à l'IED; néanmoins, il n'est qu'un facteur parmi de nombreux autres qui doivent être pris en considération. À titre d'exemple, la Chine ne protégeait pas les DPI avant 1985. Elle a depuis progressivement réformé ses systèmes de brevets et introduit des mesures de protection. Les recherches menées récemment suggèrent que le renforcement de la protection des DPI en Chine a un effet positif significatif sur les entrées d'IED³⁰.

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont souvent soumises à des contraintes bien plus nombreuses que les grandes entreprises à l'heure d'utiliser le système des DPI de manière efficace et efficiente. Leur potentiel d'investissement dans l'innovation ne peut de ce fait pas toujours être exploité. Les PME peuvent tirer parti de différentes fonctionnalités du système de la propriété intellectuelle en fonction de leurs besoins individuels et de leur capacité technologique. Dans l'économie du savoir dans laquelle nous vivons, c'est leur capacité à utiliser au mieux le système de la propriété intellectuelle qui déterminera leur aptitude à exploiter leur capacité d'innover et à rentabiliser leurs investissements dans l'innovation. S'agissant des gouvernements, il est important qu'ils déterminent dans quelle mesure les PME connaissent le système de la PI, y ont accès, et l'utilisent efficacement, et de recenser, le cas échéant, les obstacles qui les en empêchent.

Une fiscalité attrayante

La fiscalité du pays d'accueil peut encourager ou décourager l'IED et affecter les décisions en matière d'investissement étranger. Une pression fiscale plus importante sur les bénéficiaires enregistrés sur les revenus des projets en comparaison d'autres pays découragera vraisemblablement l'investissement étranger. Les projets axés sur un endroit donné et les possibilités de dégager des bénéfices peuvent donner davantage de marge de manœuvre aux autorités fiscales, mais le nombre de ces projets reste limité. Qui plus est, nul n'ignore que la charge fiscale du pays d'accueil est fonction des dispositions légales et des coûts de

27 « Politique d'investissement », dans *Cadre d'action pour l'investissement: Un panorama des bonnes pratiques*, OCDE, 2007.

28 *Livres bleus sur les meilleures pratiques de promotion et de facilitation de l'investissement*, CNUCED. Disponibles à l'adresse : www.unctad.org/TEMPLATES/age.asp?intItemID=4158&lang=1

29 *Intellectual Property Rights and Innovation in Small and Medium-Sized Enterprises*, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Disponible à l'adresse : www.wipo.int/export/sites/www/sme/en/documents/pdf/iprs_innovation.pdf

30 Sur la base de données relatives à 38 pays différents portant sur les années 1992-2005, il apparaît que le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle en Chine a eu un effet très positif et marqué sur les entrées d'IED. Pour de plus amples informations, consulter Awokuse, T., « Intellectual property rights protection and the surge in FDI in China », *Journal of Comparative Economics*, volume 38, numéro 2, juin 2010.

mise en conformité qui peuvent être prohibitifs. Un système fiscal mal conçu et une administration fiscale inefficace peuvent décourager l'investissement en capital si la législation et la réglementation ne sont pas transparentes, si elles sont trop complexes et imprévisibles. Dans ce cas là, les coûts de projet augmentent, de même que l'incertitude relative à la rentabilité nette du projet.

Les pays dans lesquels la charge fiscale est faible attirent davantage d'investisseurs que ceux dans lesquels elle est élevée. De même, les régimes fiscaux transparents fondés sur des règles relativement simples et des mécanismes de recouvrement efficaces présentent un attrait plus grand. Ajoutées aux conventions fiscales signées avec les principaux pays partenaires, ces dispositions sont un bon moyen de garantir la prévisibilité de la charge fiscale, tant à l'instant T que dans l'avenir.

Les systèmes fiscaux devraient être neutres du point de vue de l'emplacement géographique, de la taille des entreprises, de l'origine des propriétaires et du secteur afin d'éviter toute discrimination susceptible d'être préjudiciable aux fournisseurs les plus efficaces. Des exceptions à cette règle peuvent toutefois être envisagées et sont autorisées par les règles de l'OMC. À titre d'exemple, des allègements fiscaux sont souvent accordés aux investisseurs, nationaux et étrangers, qui investissent dans les régions peu développées. De même, des avantages fiscaux ont été offerts aux entreprises des secteurs plus favorisés afin de favoriser la mise en valeur des ressources humaines ou d'aider au développement des petites entreprises. Le recours aux incitations fiscales soulève toujours la question de leur efficacité, raison pour laquelle il est prudent de réaliser une analyse coût-bénéfice avant de les introduire.

Les subventions n'affectent généralement pas les bases des projets, mais les investisseurs les accueillent volontiers, comme un bonus. Les subventions ont aussi tendance à raccourcir l'horizon d'investissement et peuvent favoriser la prise de décisions hautement spéculatives. Les principes qui gouvernent la politique fiscale s'appliquent aussi aux subventions accordées par les gouvernements.

UNE COOPÉRATION RÉGIONALE PLUS SOLIDE

Une coopération régionale solide ajoute à l'attrait des marchés nationaux. Dans le même temps, les marchés de nombreux pays en développement sont trop modestes pour rassurer les investisseurs sur la viabilité économique et financière des projets. Pour surmonter cette difficulté, deux solutions existent :

Permettre aux investisseurs étrangers de se tourner vers des marchés extérieurs à ceux du pays d'accueil. Les investisseurs étrangers investissent à l'étranger pour faire du pays d'accueil un pôle de production pour l'exportation à destination d'autres pays et marchés. Dans de nombreuses régions du monde, cette option devient de plus en plus réaliste, facilitée par l'intégration régionale et l'abaissement des obstacles aux échanges qui l'accompagne, ce qui fait du commerce intra-régional une option plus viable que par le passé.

Les gouvernements peuvent dans une grande mesure contribuer au développement des chaînes d'approvisionnement en élargissant et en intégrant leurs marchés extérieurs par le biais, par exemple, d'accords commerciaux régionaux et d'une plus grande intégration régionale.

RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ INTÉRIEURE

Marchés contestables et concurrence intérieure

Pour qu'il y ait marché contestable, les obstacles à l'entrée et à la sortie doivent être faibles pour que la possibilité soit toujours offerte à de nouveaux fournisseurs de venir concurrencer les fournisseurs existants. Pour un marché contestable parfait, l'entrée et la sortie du marché doivent être sans incidence financière. Toutefois, la contestabilité des marchés et les avantages de l'IED pour l'économie en général et des secteurs d'exportation en particulier peuvent être affectés négativement par les coûts élevés d'une concurrence imparfaite. La concurrence sur les marchés des produits et des services peut se trouver entravée par les obstacles suivants :

La concurrence peut être entravée par certaines conditions économiques propres aux marchés de petite taille ou à la technologie, ce qui débouche généralement sur l'apparition de monopoles naturels;

La concurrence peut être affectée négativement par les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, tels les prix prédateurs, la discrimination par les prix, les ententes sur les prix, les contrats d'achat exclusif, ou d'autres mesures qui sapent la concurrence des marchés et favorisent la collusion.

Le niveau de concurrence idoine varie selon les cas. Les pratiques anticoncurrentielles des entreprises sont dans la plupart des cas jugées préjudiciables à la compétitivité du pays et au bien-être social. Elles tirent généralement leur origine dans le pouvoir de marché des entreprises. C'est donc là dessus que doivent porter les efforts déployés pour renforcer la concurrence, tout particulièrement ceux qui visent à rendre les liens entre les exportations et l'investissement étranger aussi efficaces que possible en augmentant les gains d'efficacité et en limitant les conflits. Les gouvernements disposent de deux instruments de politique pour améliorer la concurrence intérieure – les politiques commerciales et d'investissement et les politiques de la concurrence.

Des régimes commerciaux et d'investissement ouverts améliorent la concurrence intérieure

Les importations sont un excellent moyen d'accroître la concurrence intérieure. La libéralisation des échanges qui conduit à un abaissement des restrictions à l'importation peut donc être utilisée à cet effet. Les gouvernements doivent toutefois aussi s'interroger sur les autres fonctions de la politique commerciale. Celle-ci a notamment une incidence sur les recettes fiscales (droits de douane et autres taxes), qui représentent une part non négligeable des recettes publiques de nombreux pays en développement. Autre fonction importante : la protection des entreprises nationales. Les retombées positives de la politique commerciale sur la concurrence peuvent aller à l'encontre de ses deux autres fonctions, et sont généralement prises en considération dans les processus décisionnels. La règle consiste pour les gouvernements à réaliser leurs objectifs à l'aide d'instruments optimaux plutôt que de s'en remettre à la politique commerciale, laquelle n'est souvent pas même la seconde meilleure option.

Les politiques d'investissement ont bien souvent le même effet car elles peuvent renforcer la concurrence intérieure avec l'établissement de multinationales dans le pays d'accueil. Cependant, l'établissement d'entreprises étrangères dans le pays d'accueil peut parfois conduire au maintien du statu quo, voire entraîner une dégradation de la concurrence, les entreprises étrangères acquérant dans certains cas des entreprises nationales pour éliminer la concurrence. Dans ce cas là, au régime d'investissement ouvert devraient venir s'ajouter des instruments de politique de la concurrence pour atteindre cet objectif.

Les politiques de la concurrence doivent être axées sur les comportements anticoncurrentiels

Les régimes commerciaux et d'investissement ouverts constituent de puissants instruments de la politique de la concurrence, mais ils peuvent ne pas être suffisamment efficaces pour éliminer les pratiques anticoncurrentielles et obtenir des gains d'efficacité dans la production.

Les politiques de la concurrence devraient viser les comportements anticoncurrentiels des entreprises, y compris des multinationales, des pratiques qui, à long terme, ont une incidence négative sur la performance commerciale et la compétitivité des entreprises des pays en développement. À titre d'exemple, certains projets d'investissement étranger comprenaient tout particulièrement des clauses de non concurrence. Si, à court terme, ces dispositions peuvent être bénéfiques, elles devraient être éliminées avec le temps afin de garantir la compétitivité des opérateurs en place.

Le fait que des entreprises étrangères jouissent d'une position dominante devrait faire l'objet d'un suivi attentif et, le cas échéant, des mesures devraient être prises pour y faire face. La liste des pratiques anticoncurrentielles avérées est longue et les types de comportements anticoncurrentiels peuvent varier selon les cas. Ces pratiques n'appellent pas toutes une intervention du gouvernement, mais elles devraient systématiquement être prises en considération à l'heure d'élaborer les stratégies d'exportation³¹.

Dans le même temps, les entreprises étrangères et les multinationales ne devraient pas être tenues à l'écart des politiques de la concurrence. Ces entreprises ont tendance à chercher à obtenir une position dominante et à viser une forte concentration sur le marché. Le besoin de politiques de la concurrence se fait plus vif encore après une vague de privatisations et une déréglementation. (Pour une analyse plus approfondie de la politique de la concurrence, voir le chapitre 1).

31 Pour de plus amples informations sur ces pratiques et la nécessité pour les gouvernements d'intervenir, consulter : Graham, E. M. et J. D. Richardson, *Competition Policies for the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, D.C., vol. 51, p.41, 1997.

Tableau 4 : Matrice des politiques de promotion de l'investissement étranger dans les infrastructures ainsi que la fabrication et les services axés sur la recherche de gains d'efficacité

Conditions à remplir	Infrastructures	Fabrication et services axés sur la recherche de gains d'efficacité
on discrimination des investisseurs étrangers par rapport aux investisseurs nationaux et entre les fournisseurs étrangers	Appartenance à l'OMC pour garantir le respect des principes du traitement national et de la nation la plus favorisée dans ses politiques économiques nationales Accords d'investissement bilatéraux et régionaux	
Prévisibilité, transparence et respect des politiques intérieures	Accords d'investissement multilatéraux et bilatéraux	
Politique concurrentielle pour l'entrée d'investisseurs étrangers	Dispositions permettant une répartition satisfaisante des risques liés aux PPP	Facilitation effective des échanges Politiques d'ouverture commerciale Élimination des restrictions concernant les devises étrangères – régime de change libéral Politiques fiscales attrayantes Stabilité macroéconomique Environnement d'affaires attrayant et prévisible – bureaucratie « conviviale », État de droit, etc.
Accès au marché pour les investisseurs étrangers	Large éventail d'engagements au titre du Mode 3 [présence commerciale à l'étranger] de l'AGCS Privatisation des services publics Cadre des PPP	Large éventail d'engagements au titre du Mode 3 [présence commerciale à l'étranger] de l'AGCS Large éventail d'engagements au titre des traités bilatéraux sur les investissements Politiques de la concurrence
Taille du marché	Accords régionaux visant à élargir le marché intérieur	Accords régionaux visant à élargir le marché intérieur
Dotation en ressources	Disponibilité de ressources naturelles (charbon, eau, etc.)	Disponibilité de main-d'œuvre qualifiée Disponibilité de ressources naturelles
Politiques/conditions sectorielles	Réglementation favorable à la concurrence Politiques d'encouragement du transfert de technologies	Promotion par le gouvernement des liens en amont et en aval Politiques d'encouragement du transfert de technologie Incitations financières neutres pour éviter tout risque de partialité et non axées sur le marché pour éviter de « désigner d'emblée des gagnants »

Liens avec l'économie intérieure

L'expression « relations interentreprises » s'entend des liens en amont et en aval, formels et informels, tissés entre les multinationales et les entreprises partenaires locales dans un pays dans lequel la multinationale est active. Ces liens entre dans deux catégories : liens en amont avec les fournisseurs là où les multinationales s'approvisionnent en pièces, composants, matières et en services dits « indirects », auprès de PME locales; et liens en aval tissés entre les multinationales et leurs clients³². Ce sont les capacités des marchés intérieurs et de l'entreprise locale qui déterminent dans quelle mesure les liens avec les sociétés affiliées étrangères vont contribuer au développement des fournisseurs.

32 « TNC-SME linkages for development : issues – experiences – best practices », *Proceedings of the Special Round Table on TNCs, SMEs and Development*, the Special Round Table on TNCs, SMEs and Development, CNUCED, Bangkok, 15 février 2000.

Les programmes efficaces de renforcement des liens interentreprises sont une des solutions les plus rapides et efficaces pour moderniser les entreprises nationales; pour faciliter le transfert de technologie, de connaissances et de compétences; pour améliorer les pratiques commerciales et de gestion; et pour faciliter l'accès aux financements et aux marchés.

Une participation plus active des pays en développement aux chaînes d'approvisionnement mondiales dominées par les multinationales est possible dans la mesure où les conditions de l'offre et de la demande le long des chaînes le permettent. Pour pouvoir participer efficacement à ces chaînes, ces entreprises doivent avoir un produit ou un service à offrir, sachant que les entreprises sont plus ou moins préparées selon les cas et d'un pays à l'autre. Certaines seront compétitives et prêtes, d'autres pourront avoir besoin de consolider certains volets de leur activité (gestion, contrôle qualité, technologie et compétences de la main-d'œuvre). En outre, les entreprises peuvent se trouver dans l'incapacité de prendre part aux chaînes d'approvisionnement multinationales pour des raisons échappant à leur contrôle, notamment parce que les infrastructures ne sont pas adaptées (approvisionnement en électricité aléatoire, mauvaise qualité des communications et du réseau routier, par exemple). Comme le montre l'encadré 25, les gouvernements peuvent leur faciliter la tâche en se dotant de politiques visant à encourager l'IED.

Les multinationales cherchent toujours à abaisser les coûts tout le long de leurs chaînes d'approvisionnement. De fait, elles ont tout intérêt à coopérer – et à transférer la technologie – avec des fournisseurs adaptés dans les pays en développement si les technologies de pointe permettent d'abaisser les prix et d'améliorer la qualité des produits ou des services, et donc d'augmenter les bénéfices. Nombre de pays en développement doivent prendre des mesures proactives pour rendre leurs entreprises attrayantes aux yeux des multinationales.

Encadré 25 : République-Unie de Tanzanie : programme de renforcement des liens avec le secteur privé

L'initiative en faveur du secteur privé de la Tanzanie (PSI Tanzania) a été lancée lorsque BP Tanzania a pris contact avec SBP, un organisme de recherche et de développement du secteur privé basé en Afrique du sud, pour l'aider à élaborer un programme de mise en valeur des entreprises. PSI Tanzania a été officiellement lancé en avril 2002 avec dans un premier temps huit entreprises du secteur privé, lesquelles ont ensuite atteint le nombre de 17.

Ce programme réunit de grands groupes – y compris Kahama Mining Corporation, Kilombero Sugar Company, National Microfinance Bank et Tanzania Breweries – présents en République-Unie de Tanzanie, au sein d'une enceinte dans laquelle elles peuvent partager leur expérience de la collaboration avec les PME et chercher activement des solutions pour mieux intégrer les PME locales dans leurs chaînes d'approvisionnement.

Le projet montre comment il est possible de gérer les intérêts communs des grandes entreprises et des pays d'accueil pour favoriser le développement. La mise en œuvre réussie d'une initiative de responsabilité sociale des entreprises a débouché sur une augmentation des revenus et de l'emploi du fait de l'inclusion des PME locales dans la chaîne d'approvisionnement de BP et d'autres grandes entreprises présentes dans le pays.

Dans un premier temps, un diagnostic de la chaîne d'approvisionnement de chaque entreprise partenaire a été réalisé, qui a été suivi d'un partage des expériences et de l'élaboration de stratégies de mise en valeur des fournisseurs. Les grandes entreprises ont recensé les possibilités d'externalisation auprès des sociétés locales de même que les possibilités de travailler en plus étroite collaboration avec les fournisseurs pour renforcer leurs capacités. Une base de données de 506 PME tanzaniennes a été créée par SBP et mise à disposition des participants à la PSI. Les départements achats des grandes entreprises se partagent à présent ces fournisseurs, d'où la création d'un marché élargi et de plus vastes débouchés pour les PME.

En 2005, chaque entreprise associée à la PSI est convenue de sélectionner trois entreprises parmi ses fournisseurs afin de leur accorder une attention particulière, un soutien accru et pour les parrainer. BP Tanzania, par exemple, a retenu trois PME des secteurs de l'impression, de la restauration et des emballages plastiques, nouveaux venus sur leur liste de vendeurs. Une initiative a été lancée afin d'élaborer une proposition à l'intention des bailleurs de fonds du secteur privé, leur demandant de financer la formation et le renforcement des capacités des PME.

Source : Adapté de l'examen du projet « PSI, Republic of Tanzania, 2006 » réalisé par le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID).

Les gouvernements des pays dont les services d'infrastructures sont insuffisants devraient s'assurer que les entreprises locales ont accès à des services d'infrastructures fiables et offerts à des prix compétitifs essentiels au bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. Les politiques financières devraient faciliter la fourniture efficace des services financiers pour garantir un meilleur accès au crédit pour les entreprises, et à des systèmes de paiement des transactions internationales.

Le fossé technologique dont pâtissent les entreprises des pays en développement n'est pas nécessairement le plus gros obstacle à leur participation aux chaînes d'approvisionnement. Diverses études ont montré que les multinationales sont souvent toutes disposées à aider les entreprises locales à acquérir le savoir-faire, la technologie et les financements qui leur permettront de fournir des produits et des services de qualité – pour autant que ces produits et services soient offerts à des prix compétitifs³³.

Une étude de la Banque mondiale³⁴ offre des conclusions intéressantes tirées de diverses études de cas rassemblées pour comprendre ce que font les grandes entreprises pour faire face aux contraintes rencontrées à l'heure de faire des affaires, ainsi que pour faciliter leur participation à la chaîne d'approvisionnement mondiale. Les conclusions clés de l'étude sont les suivantes :

- Les entreprises étrangères qui investissent dans les pays en développement sont fréquemment confrontées à des situations dans lesquelles l'état des infrastructures existantes, de la technologie et de l'environnement d'affaires en général, est à l'origine d'une augmentation des coûts d'exploitation. Un certain nombre d'études de cas portent sur le transfert de technologie, de savoir-faire et de connaissances, ainsi que sur les efforts déployés pour améliorer l'environnement d'affaires. À titre d'exemple peuvent être cités le développement des infrastructures de type installations (Alstom, Barrick, Nespresso), la diffusion des technologies (Qualcom) et des connaissances (Dow, Chambre de commerce de Karachi), et l'accès aux financements pour les fournisseurs (Nespresso).

Encadré 26 : Irlande : programmes nationaux de création de liens

Depuis le milieu des années 80, Enterprise Ireland (EI) administre divers programmes de création de liens destinés à permettre l'intégration des entreprises étrangères dans l'économie irlandaise. Ces programmes visent deux objectifs : i) aider les entreprises irlandaises à renforcer leurs capacités, à innover et à créer de nouveaux partenariats; ii) aider les investisseurs internationaux à s'approvisionner en Irlande. EI travaille en étroite collaboration avec les affiliées étrangères, leur multinationale mère, ainsi que les diverses agences gouvernementales associées aux fournisseurs locaux.

Entre 1985 et 1987, quelque 250 affiliées étrangères participaient activement au programme. Pendant cette période, les affiliées opérant en Irlande ont multiplié par quatre leurs achats locaux de matières premières, passant de 438 millions de £ irlandaises à 1831 millions de £ irlandaises, et elles ont plus que doublé leurs achats de services, lesquels sont passés de 980 millions de £ irlandaises à plus de 2 milliards de £ irlandaises. Pour le seul secteur de l'électronique, la valeur des achats d'intrants locaux est passée de 12% à 20%. Les fournisseurs ont vu leurs ventes augmenter en moyenne de 83%, leur productivité de 36% et l'emploi de 33%.

EI a travaillé en étroite collaboration avec les sociétés affiliées étrangères pour faire en sorte que les fournisseurs soient en mesure de répondre à leur demande et de satisfaire à leurs normes de qualité. Pour choisir les fournisseurs locaux, un des principaux critères de choix d'EI a été l'attitude de leur équipe dirigeante et leur potentiel de croissance. Il convient aussi de noter que l'intervention d'EI dans ce domaine n'est plus considérée comme aussi essentielle qu'à l'origine. Les besoins ont diminué avec le temps avec l'évolution de la composition des affiliées, des raisons les poussant à s'implanter en Irlande, et de leurs connaissances du pays. Les avantages concurrentiels de l'Irlande dans la chaîne de valeur mondiale sont aujourd'hui reconnus de tous.

Source : Rapport sur l'investissement dans le monde 2001 – Promouvoir les liens, CNUCED, 2001.

³³ Pour de plus amples informations, consulter : Smarzynska, J. et M. Spatateanu, *op.cit.*, pp. 62-69.

³⁴ *The Role of International Business in Aid for Trade*, Banque mondiale, juillet 2011.

- Les entreprises soutiennent aussi la création de liens avec les chaînes d'approvisionnement, depuis la conception jusqu'à la production, l'assemblage, le conditionnement, la commercialisation, la distribution et la consommation, ainsi que la participation aux agro-industries (Walmart, Transfarm Africa, Coca-Cola, Kraft, Cargill). Autres exemples : l'assistance pour le respect des normes de qualité et de sécurité importantes pour les producteurs locaux désireux de pénétrer les chaînes de valeur mondiales (Consumer Goods Forum et Danone).

Le transfert de technologie n'est possible et efficace que si la main-d'œuvre du pays bénéficiaire est en mesure de l'assimiler. L'investissement dans le capital humain par le biais de l'éducation et de la mise en valeur des compétences devrait être une priorité pour le gouvernement. Tous les pays qui ont bénéficié du transfert de technologie ont simultanément investi dans l'éducation, en particulier dans l'enseignement supérieur et la formation technique spécialisée³⁵.

POLITIQUES DE SOUTIEN DE NATURE À ATTIRER L'IED ET LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE

La plupart des pays préfèrent accéder à la technologie étrangère par le biais de contrats de licence ou de coentreprises. Cependant, dans la pratique, la principale voie de transfert de technologie a toujours été l'IED³⁶. Dans le même temps, les multinationales comptent beaucoup sur les dépenses en recherche et en développement pour préserver leurs avantages concurrentiels à l'échelle mondiale. Les politiques adoptées devraient se concentrer sur l'encouragement de l'IED au service du transfert de technologie. Les politiques destinées à améliorer le transfert de technologie des multinationales de pays développés vers les pays en développement reposent sur trois piliers :

- La participation des exportateurs aux chaînes d'approvisionnement;
- Une application stricte et effective des DPI; et
- L'éducation et la formation de la main-d'œuvre.

Les politiques d'ouverture commerciale sont une condition sine qua non pour attirer l'IED et obtenir un accès à la technologie et aux savoir-faire étrangers. L'expérience des pays en développement en matière de transfert de technologie pour la mise en œuvre de stratégies de substitution des importations n'a pas été positive. Pour les anciennes économies centralement planifiées, l'expérience a été un échec. Le transfert de technologie a toutefois relativement bien fonctionné dans les pays dotés de régimes commerciaux ouverts ou, à tout du moins, axés sur la croissance des exportations, tels que la République de Corée, le Japon et la Chine, par exemple. Tous ces pays ont fait preuve d'un grand talent à l'heure d'acquérir et d'absorber la technologie étrangère et, au fil du temps, de produire la leur³⁷.

ATTIRER L'IED : PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Obtenir des partenariats durables exige des compétences pointues pour évaluer les intérêts concurrents et négocier des accords pragmatiques. En dépit des avantages des PPP, nombre de pays restent sceptiques et très prudents à l'idée de les mettre en œuvre, et ce pour diverses raisons. Les investisseurs privés – tant nationaux qu'étrangers – opèrent généralement dans une optique à courte échéance qui peut compliquer la fixation des prix des biens ou des services selon une logique purement économique. Le secteur privé peut aussi craindre le fait que la réglementation ne cesse d'évoluer, ce qu'il perçoit comme un risque. Dans le même temps, les deux parties sont souvent sceptiques quant aux intentions de l'autre partie. À titre d'exemple, dans un projet CET (construction, exploitation, transfert) classique, les risques les plus courants peuvent être résumés comme suit :

- Risques inhérents aux projets CET
 - Risque lié à l'achèvement du projet : risque que le projet ne soit pas mené à son terme dans les délais et au prix établi;

35 Pour un bref aperçu des publications sur le transfert de technologie, consulter : Saggi, K., « International Technology Transfer and Economic Development », dans Hoekman *et al.*, *op.cit.*, pp.351-358.

36 *Ibid.*, p. 358.

37 *Ibid.*, pp. 357-358.

- Risque de performance et risque opérationnel : risque lié aux problèmes techniques rencontrés, aux interruptions, à une mauvaise gestion et à de piètres performances de la main-d'œuvre;
- Risques de trésorerie;
- Risques d'inflation et de change;
- Risques assurables;
- Risques politiques; et
- Risques liés à la réglementation.

Dans ces circonstances, un soutien supplémentaire des pouvoirs publics est nécessaire. En bref, plusieurs instruments d'atténuation des risques ont été utilisés pour favoriser la mise en œuvre des projets CET, y compris :

- Atténuer les risques inhérents aux projets CET
 - Un soutien politique et bureaucratique;
 - Un approvisionnement garanti;
 - Des recettes garanties;
 - Des prêts et des apports en capitaux;
 - Des actifs productifs – autorisation d'utiliser les biens publics pour couvrir les dépenses en capital, assurer le service de la dette et les dépenses de fonctionnement;
 - Un soutien réglementaire, fiscal et budgétaire;
 - Un soutien pour faire face au risque de projet;
 - Une couverture contre l'inflation et le risque de change;
 - Des garanties souveraines; et
 - Une protection temporaire contre la concurrence³⁸.

Dans l'ensemble, la difficulté des PPP consiste à sensibiliser les parties intéressées à leurs avantages, à gagner la confiance de toutes les parties prenantes y compris de la société civile, à établir un cadre réglementaire approprié et à instaurer un modèle commercial donnant des résultats tangibles. Un dialogue préalable en profondeur ne se limitant pas aux questions purement juridiques doit s'instaurer entre le gouvernement et les opérateurs privés. Les questions économiques, sociales et réglementaires sous-jacentes doivent faire l'objet d'un examen approfondi, notamment la question de savoir quelle est la place de cette collaboration dans les stratégies nationales de croissance, de développement des infrastructures et d'éradication de la pauvreté.

Pour que le secteur privé reste engagé dans le PPP, il est essentiel qu'il offre des résultats tangibles dans un délai raisonnable. Le secteur privé ayant généralement des vues à court terme et étant davantage attaché aux résultats, les programmes et les projets doivent être conçus et mis en œuvre dans le respect de l'intérêt des entreprises.

Par ailleurs, les projets à long terme se heurtent à des problèmes particulièrement complexes liés au risque commercial, réglementaire et souverain³⁹. Les PPP doivent être planifiés et gérés avec soin, ce qui exige le soutien du gouvernement.

La réussite du PPP exige un secteur bancaire solide capable de le financer. La présence d'un secteur financier couvrant les marchés d'actions et leurs services connexes peut faciliter les PPP. En conséquence, les PPP ont plus de chances d'être mis en œuvre dans les pays dotés de secteurs financiers plus solides. Les gouvernements des pays dont ce secteur est relativement faible et peu développé devraient envisager de le réformer.

³⁸ Pour de plus amples informations, consulter : Llanto, G. M., *Build-Operate-Transfer for Infrastructural Development : Lessons from the Philippine Experience*, pp. 338 ff., 2008.

³⁹ *Ibid.*, pp. 336-338.

ÉVITER LA VULNÉRABILITÉ FACE AUX SORTIES DE CAPITAUX

Les pays en développement ont toujours été vulnérables face au tarissement des flux de capitaux, leurs réserves internationales étant faibles. Plus récemment, certains de ces pays ont vu leur situation changer du tout au tout, et ont affiché d'importants excédents du compte courant, lesquels ont été réinvestis sur les marchés de pays développés. Ces questions sont particulièrement importantes dans le débat actuel sur les liens entre la compétitivité à l'exportation et l'investissement étranger.

Les flux de capitaux sont extrêmement mobiles et ont toujours été influencés par une série de crises financières. L'on s'accorde également sur le fait que les crises financières ont toujours été associées à la circulation des capitaux (particulièrement mobiles) souvent investis à court terme. Cependant, en ce qui concerne les origines des crises financières, qui varient selon les cas, les avis divergent. Toute perte de confiance des investisseurs en portefeuille dans les actifs détenus entraîne immédiatement leur vente et le rapatriement des bénéfices de ces ventes.

Ces caractéristiques contrastent résolument avec les flux d'IED. De par sa nature, l'IED représente un engagement à moyen ou long terme en faveur du projet et du pays d'accueil, ce qui rend l'IED beaucoup plus stable que les investissements en portefeuille⁴⁰.

Libéralisation progressive des comptes de capital

Les caractéristiques très différentes de l'investissement en portefeuille et de l'investissement direct amènent à deux réponses différentes à ces questions et débouchent sur deux types de politiques différentes. Les gouvernements devraient s'interroger sur les segments des transactions en devises étrangères qui devraient être encouragés à titre prioritaire, et ceux qui devraient attendre un peu. L'IED étant plus stable, les gouvernements n'ont pas besoin de se préoccuper outre mesure des risques macroéconomiques liés aux mouvements de l'IED, contrairement aux investissements en portefeuille. En fait, l'IED a fait office « d'assurance » contre les imperfections du marché qui limitent le crédit en cas de crise financière⁴¹.

En cas d'investissement en portefeuille, les autorités monétaires doivent se soucier des mouvements de capitaux, lesquels peuvent évoluer beaucoup plus rapidement que ne réagissent les gouvernements. Elles doivent aussi se préoccuper de la taille des capitaux de portefeuille transfrontières, lesquels assèchent les réserves internationales des pays et sapent ainsi leur capacité à se défendre en cas d'attaque spéculative sur leurs devises.

Par le passé, certains pays tels le Chili, ont adopté une approche « prudente » en limitant en partie les mouvements de capitaux à court terme. Les pressions exercées par les créanciers, avec l'appui prudent du Fonds monétaire international, ont conduit à des réformes en vue de l'élimination complète de ces restrictions; et même le Chili a dû à terme les supprimer.

Il n'en demeure pas moins que nombre d'experts universitaires de renom sont d'accord pour dire que l'élimination complète de toutes les restrictions sur les mouvements de capitaux à court terme ne devrait être décidée qu'après une étude très attentive des conditions devant être préalablement réunies pour qu'elle porte ses fruits, notamment le fait de disposer de réserves internationales raisonnables, d'un secteur bancaire solide, d'un secteur financier raisonnablement développé et d'une stabilité macroéconomique⁴².

La réglementation des transactions en devises étrangères impliquant de l'IED est une question à part. Au regard de l'importance de l'IED pour le développement et de sa plus grande stabilité, rien ne justifie les restrictions touchant aux devises. Pour décourager les entreprises à se délocaliser, les gouvernements devraient s'assurer que les opérations des exportateurs ne se heurtent pas à des obstacles intérieurs à l'exportation, tels des coûts de transport, d'assurance, d'Internet ou d'énergie élevés.

40 Quelques économistes ont tenté de faire valoir le fait que l'IED peut en fait être aussi fluctuant que l'investissement en portefeuille ; ils ne sont cependant qu'une minorité à le penser.

41 Blalock, T. H., E. M. Graham et M. Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* p. 73 et pp. 75-77, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, mai 2005.

42 Magud, N. et K. S. Rogoff, « Capital Controls : Myth and Reality – A Portfolio Balance Approach », Boston, NBER Working Papers 16805, février 2011.

En présence d'obstacles nationaux, tout devrait être fait pour les abaisser par le biais de politiques de la concurrence, de mesures réglementaires ou de programmes d'investissement public, entre autres. Les exportateurs confrontés à des tarifs douaniers externes élevés ou à d'autres restrictions externes à l'accès au marché devraient être une priorité pour les négociateurs commerciaux du pays concerné.

PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT

De nombreux facteurs entre en ligne de compte dans le choix des multinationales de s'implanter à un endroit plutôt qu'à un autre, lesquels expliquent que les investisseurs étrangers optent pour un pays plutôt que pour un autre. Ces déterminants propres à l'emplacement géographique sont principalement de nature politique et économique et comprennent la taille du marché, la stabilité politique et économique qui crée un environnement favorable à l'investissement, le niveau de compétences de la main-d'œuvre, la disponibilité d'infrastructures et les incitations à l'investissement. Même si elles ne sauraient se substituer aux éléments fondamentaux qui doivent être en place, la promotion et la facilitation de l'investissement sont également des facteurs d'incitation de taille. Les facteurs ayant une incidence sur la promotion de l'investissement sont précisés ci-après, de même que sont résumés les avantages supplémentaires que peuvent présenter les agences de promotion de l'investissement (API).

La promotion de l'investissement a le plus d'impact dans les pays qui réunissent par ailleurs d'autres conditions pour attirer l'IED. Ce sont souvent les pays développés et industrialisés qui présentent les caractéristiques susceptibles d'attirer l'IED car ils s'attachent tout particulièrement aux fondamentaux pour ensuite lancer des initiatives de promotion de l'investissement. De récents travaux de recherche l'ont confirmé : la promotion de l'investissement prend tout son sens dans les pays qui améliorent leurs fondamentaux car même une promotion de l'investissement absolument remarquable ne peut compenser un environnement propice à l'investissement⁴³.

LES AGENCES DE PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT

Certaines fonctions des API se sont avérées plus utiles que d'autres selon le stade de développement du pays d'accueil et des niveaux d'IED existants. Il n'existe pas de solution de facilité pour attirer l'IED, néanmoins, la promotion et la facilitation de l'investissement peuvent faire la différence pour autant que les facteurs précédemment mentionnés soient aussi considérés comme prioritaires. Les sections qui suivent traitent de ces fonctions et proposent des meilleures pratiques pour les API.

Le meilleur moyen d'organiser et de mettre en œuvre les politiques stratégiques de promotion de l'investissement du gouvernement est de décentraliser nombre des fonctions gouvernementales relatives à la promotion et à la facilitation de l'investissement étranger auprès d'une seule agence offrant des services de « guichet unique ». Le rôle de promotion de l'investissement de l'API englobe généralement quatre grandes catégories d'activités : création d'une image; impulsion de l'investissement; services relatifs à l'investissement; et promotion des politiques (voir tableau 5 ci-après). Le degré d'importance accordé par chaque API à ces différentes activités peut considérablement varier. Les API solides possèdent généralement les caractéristiques suivantes⁴⁴ :

- Des services de facilitation et de suivi bien développés, identifiés et hiérarchisés de manière explicite dans leur stratégie de promotion de l'investissement;
- Un objectif clair : travailler en faveur de l'investissement « de deuxième génération »;
- Des services d'assistance aux clients investisseurs rencontrant des problèmes après installation; et
- Des services de facilitation et de suivi destinés à « ancrer » l'investissement sur le site choisi.

43 Morriset, J. et K. Andrews-Johnson, *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Investment*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2004.

Well, L. et A. Wint, *Marketing a Country : Promotion as a tool for attracting foreign investment*, Édition révisée, Washington, D.C., Société financière internationale, 2000.

44 *Libre bleu sur les meilleures pratiques en matière de promotion et de facilitation de l'investissement au Cambodge*, CNUCED, 2004. Disponible à l'adresse : www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/dite_pcbb_iprs0001_en.pdf

Tableau 5 : Principales fonctions de l'agence de promotion de l'investissement

Fonction	Objectif	Activités
Création d'une image	Donner l'image d'un pays attrayant pour l'investissement étranger	Publicité Évènements de relations publiques Campagnes médiatiques à l'étranger Forums des investisseurs Rester en contact avec les journalistes et les partenaires commerciaux Développement du site web de l'agence
Impulsion de l'investissement	Donne l'impulsion d'investissements ciblant des secteurs précis, des pôles de développement ou des entreprises données	Identification des investisseurs potentiels Appariement Courriers, campagnes téléphoniques Séminaires à l'intention d'investisseurs donnés
Services en amont de l'investissement	Faciliter l'entrée de l'investisseur étranger dans l'économie et intervenir dans l'analyse des décisions d'investissement	Fourniture d'informations Création d'un service unique d'enregistrement/d'autorisation Analyses sectorielles Assistance à l'identification de sites, de fournisseurs, etc.
Services en aval ou de suivi de l'investissement	Aider les investisseurs étrangers à préserver leurs entreprises en facilitant la prise de décisions de réinvestissement futures	Soutien juridique ou conseils pour les projets d'investissement étranger en cours Gestion administrative, etc.
Promotion des politiques	Améliorer le climat d'investissement en instaurant des canaux de communication efficaces avec l'investisseur étranger et le gouvernement	Études du secteur privé Participation à des équipes spéciales Présentation de propositions juridiques et de politique aux autorités Lobbying

Source : Well, L., A. Wint, *Marketing a Country: Promotion as a tool for Attracting Foreign Investment*, édition révisée, Washington, D.C., Société financière internationale, 2000.

IMAGE NATIONALE ET RÉGIONALE

Une des tâches principales qui incombent à l'API consiste à donner aux investisseurs internationaux une image positive d'un pays ou d'une région donnée. Les activités réalisables à cet effet sont un volet important des opérations de l'agence, en particulier au début de la promotion des investissements⁴⁵. Sa fonction consiste à « susciter l'intérêt de l'investisseur pour le site et à venir à bout des perceptions négatives plutôt que de persuader directement la multinationale d'investir »⁴⁶. L'agence doit projeter une image du pays d'accueil en se mettant à la place des investisseurs. L'opération est de la plus haute importance pour les pays dont le climat d'investissement n'est guère propice et l'IED faible.

45 Piontkivska, I. et E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible à l'adresse : www.sigableyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf

46 Ogutcu, M., « Investing in Turkey's future : Competing for, « seducing », « winning » and « enduring » the benefits of foreign direct investment », *Stredigma.com*, revue électronique de stratégie et d'analyse.

La promotion régionale peut venir étayer la promotion nationale, de nombreux investisseurs potentiels ayant des vues régionales du fait, par exemple, de facteurs tels que le potentiel des marchés de plus grande taille. La promotion régionale peut s'avérer difficile, les pays voisins se considérant souvent comme des concurrents au chapitre de l'IED. Tous bénéficient cependant des retombées d'une telle promotion, notamment dans les régions moins connues des investisseurs.

Parmi les activités de création d'image courantes figurent différents types de publicités dans les médias internationaux financiers, industriels ou sectoriels, la publication d'articles positifs sur les progrès réalisés dans le cadre de la réforme et autres changements positifs survenus dans le pays. Il peut aussi s'agir d'événements de relations publiques tels la participation à des expositions et à des salons en rapport avec l'investissement, à des conférences, et l'organisation de séminaires sur les possibilités d'investissement⁴⁷.

La création d'une image peut aussi exiger de prendre en considération d'autres questions plus basiques relatives à la qualité de vie, comme la qualité des services offerts par les autorités d'immigration et les agences chargées de la délivrance des visas.

CIBLAGE DES INVESTISSEURS

Bien souvent les gouvernements sont dans l'incapacité de servir tout le monde sur les marchés de l'IED car les multinationales sont trop nombreuses et leurs besoins en matière d'investissement très différents. Les API efficaces vont se demander quels sont les segments qu'elles sont le mieux en mesure de servir, en fonction des avantages particuliers du site, et en choisissant les investisseurs dont les besoins sont alignés sur les objectifs de développement uniques du pays. Le ciblage des investisseurs est un moyen de réduire les coûts auquel ont recours les API en réduisant l'éventail de leurs activités promotionnelles. L'effort porte généralement sur plusieurs niveaux dont la sélection des pays, régions, secteurs, industries ou entreprises.

Les API s'accordent à dire que le ciblage des investisseurs est un bon moyen d'employer efficacement les ressources souvent limitées en axant les efforts promotionnels sur les secteurs les plus réceptifs ou sur ceux qui ont été reconnus comme potentiellement précieux pour l'économie. L'encadré 27 explique comment la République tchèque a réussi à cibler les investissements dans la technologie.

Encadré 27 : République tchèque : cibler les investissements techniques adéquats

CzechInvest a opté pour un ciblage de l'investissement industriel qui reflète les caractéristiques de l'économie nationale. En effet, les API s'efforcent de maximiser le transfert de technologie vers leurs économies nationales. En République tchèque, l'API a estimé que les capacités industrielles du pays n'étaient pas trop sous-développées. Cependant, promouvoir un afflux trop massif de technologies étrangères aurait toutefois été contreproductif, les entreprises locales n'ayant pas les connaissances suffisantes pour en tirer parti. C'est ainsi que CzechInvest a choisi d'axer ses efforts sur les industries présentant un contenu technologique supérieur à la moyenne nationale, mais pas au point que les entreprises nationales auraient des difficultés à les suivre.

CzechInvest a tiré parti des racines industrielles du pays, essayant de mettre en valeur ses atouts, et envoyant ainsi un message clair aux investisseurs sur son potentiel.

Source : Trník, M., *The Role of Investment Promotion Agencies at Attracting FDI and their Impact on Economic Development in Central Europe*, 2007.

47 Piontkivska, I. et E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible à l'adresse : www.sigmapleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf

OFFRIR DES SERVICES D'INVESTISSEMENT

La majorité des API accordent une grande importance aux services d'investissement et à la facilitation des investissements, des ingrédients essentiels de la promotion des investissements. Les services d'investissement couvrent une large gamme de services destinés à aider les investisseurs à analyser leurs décisions d'investissement, à trouver une entreprise et à en préserver l'efficacité et l'efficience. Les services généralement fournis aux investisseurs par les API peuvent être divisés en deux groupes : services en amont de l'investissement, et services en aval de l'investissement, ou de suivi.

Toutes les API offrent des services en amont, au stade de la prise de décisions. Ils comprennent « la fourniture aux investisseurs intéressés d'informations sur le pays, sa situation macroéconomique, ses principales industries, sa législation et ses procédures à l'investissement, les incitations à l'investissement, le coût des affaires et d'autres informations de nature à faciliter la prise de décisions par l'investisseur de lancer une entreprise ou de constituer une coentreprise dans le pays »⁴⁸. Les API aident généralement les investisseurs à lancer leurs projets d'investissement.

Les API peuvent faire office de guichet unique pour accélérer les procédures d'enregistrement et d'approbation, l'accès aux sites, aux services publics, l'identification des fournisseurs, etc. La rapidité du service a son importance. « Les délais et le coût des procédures d'établissement de nouvelles entreprises sont un des obstacles aux nouveaux investissements et à l'activité entrepreneuriale ».⁴⁹ Les guichets uniques permettent aux investisseurs d'accéder à l'information sur les formalités à accomplir pour créer ou développer une entreprise et fournissent des services destinés à accélérer la délivrance des permis et licences requis. L'encadré 28⁵⁰ résume l'expérience du Botswana dans le domaine de l'accélération des procédures d'autorisation des investisseurs.

Les réinvestissements par les milieux d'affaires étrangers concernent une grande partie des entrées d'IED dans le pays. Ainsi, les services en aval des investissements sont offerts en partant du principe qu'un investisseur heureux a toutes les chances de développer son activité dans le pays et d'aider à y attirer d'autres investisseurs étrangers⁵¹. Une étude détaillée de la promotion de l'investissement en Afrique subsaharienne est venue confirmer ce précepte, dans le cadre de laquelle l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel a constaté que les investisseurs estimaient qu'il y avait bien plus de chances pour qu'ils soient attirés vers un site lorsque celui-ci leur était recommandé par un investisseur déjà implanté⁵².

Encadré 28 : Botswana : permettre aux investisseurs d'obtenir leurs autorisations

L'autorité du Botswana en charge de la promotion des exportations et de l'investissement (BEDIA), créée en 1997, aide les investisseurs à obtenir les autorisations dont ils ont besoin, y compris les licences, permis de travail et de résidence, visas et accès aux services publics, de même qu'aux infrastructures requises (terrains, usines, etc.). Elle dispose pour cela d'un Centre de service qui travaille en collaboration avec les agents de liaison de différentes institutions gouvernementales et paraétatiques, dont les rôles et les responsabilités sont clairement définis dans le cadre de mémorandums d'accord. Il importe de relever que la BEDIA a été habilitée à autoriser les demandes de permis de travail et de résidence des cadres supérieurs et six postes de direction sans devoir passer par les administrations classiques.

Source : BEDIA.

48 *Ibid.*

49 OCDE, « Promotion et facilitation de l'investissement », op. cit.

50 *Livre bleu sur les meilleures pratiques en matière de promotion et de facilitation de l'investissement au Nigéria*, CNUCED, 2009.

51 Piontkivska, I. et E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible à l'adresse : www.sigmapleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf

52 *Investisseurs étrangers en Afrique enquête 2003: motivations, activités, perceptions et projets futures Incidences sur la promotion des investissements*, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), 2003. Disponible à l'adresse : www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Investisseurs_etrangers_en_afrique_enquete_2003.pdf

Les services en aval de l'investissement comprennent « l'assistance offerte aux investisseurs étrangers pour surmonter les problèmes rencontrés dans le cadre de leurs opérations, comme par exemple des conseils prodigués sur la façon de gérer les procédures administratives ». Ces types de services contribuent aussi à recenser les obstacles administratifs et autres qui entravent l'investissement étranger, et facilitent ainsi une autre fonction importante de l'API : la promotion des politiques »⁵³.

L'expérience de certains pays européens atteste aussi de la contribution des services de qualité en aval des investissements, en particulier en Irlande et en Écosse, où les investissements progressifs des investisseurs déjà en place représentent 60% des entrées annuelles d'IED. L'Agence de développement industriel de l'Irlande est à la fois chargée de trouver de nouveaux investissements auprès des investisseurs étrangers des secteurs manufacturiers et des services internationaux, et de soutenir les entreprises déjà implantées en Irlande pour les aider à y développer leur activité.

Au regard de ses contacts quotidiens avec les représentants du secteur privé, l'API fait figure de lien entre le secteur privé et le gouvernement. Les API sont généralement associées à un large éventail d'activités qui vont des remaniements de la législation aux améliorations mineures apportées aux procédures administratives de nature à faciliter les opérations des investisseurs dans le pays. « Tout en faisant partie du gouvernement ou en étant en lien étroit avec de hauts fonctionnaires du gouvernement, l'API est en mesure de plaider en faveur de changements dans les politiques d'investissement, et de jouer un rôle clé dans la préparation de nouvelles lois et règlements sur l'investissement »⁵⁴.

CONCLUSION

L'investissement étranger direct peut avoir un fort effet de levier sur le développement des exportations. L'IED peut créer au plan national un environnement qui permettra aux entreprises d'être plus concurrentielles sur les marchés mondiaux, et notamment :

- **D'accéder à des fournisseurs de services efficaces.** Les pays qui réussissent à l'exportation offrent un accès concurrentiel aux services, en particulier d'infrastructures. Étant donné les contraintes majeures en matière de financement des services d'infrastructures, l'IED peut palier aux insuffisances et favoriser le transfert de technologie et de savoir-faire, ainsi que la répartition des risques par le biais de PPP.
- **L'accès au crédit et à d'autres instruments de financement pour les exportateurs locaux.** Les entreprises des pays en développement éprouvent des difficultés à obtenir un accès favorable aux financements. Ainsi, les investisseurs étrangers qui bénéficient de financements de qualité et d'un meilleur accès aux marchés du crédit que les gouvernements ou les investisseurs privés des pays en développement, viennent combler ces lacunes.
- **L'accès aux chaînes d'approvisionnement mondiales.** Les multinationales devraient externaliser et mondialiser leur production en travaillant avec un réseau de filiales dans différents pays, créant ainsi une chaîne de valeur mondiale. Les échanges intra-entreprises entre pays développés et pays en développement ont déjà enregistré une augmentation marquée. Les gouvernements peuvent jouer un rôle important en aidant à tisser ces liens – tant en amont qu'en aval.
- **L'accès à la technologie et au savoir-faire.** Les technologies obsolètes, une mauvaise connaissance des marchés, une gestion insuffisante et des circuits de commercialisation défaillants sont une contrainte pour les exportateurs des pays en développement. Les entreprises locales auraient donc tout à gagner du transfert direct de technologie et de savoir-faire en provenance d'entreprises étrangères.
- **L'IED, source d'approvisionnement alternative.** Les entreprises peuvent choisir d'exporter ou d'approvisionner les marchés étrangers par le biais de leurs filiales sur ces marchés.

Les réformes destinées à lever les obstacles au commerce protègent les investisseurs étrangers, promeuvent la concurrence et attirent l'IED. Des cadres d'investissement stables, prévisibles et fiables sont nécessaires

53 Piontkivska, I. et E. Segura, *Survey on International Foreign Investment Promotion Practices*, The Bleyzer Foundation, 2003. Disponible à l'adresse : www.sigmapleyzer.com/files/International_agencies_review_eng.pdf

54 *Ibid.*

pour développer les compétences, de même que des mesures de politique et des stratégies de promotion de l'IED spécifiques dans les régions exportatrices – comme la participation aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

Nombreux sont les pays qui n'ont pas réussi à attirer des flux d'IED conséquents et n'ont donc pas été en mesure de tirer parti de l'exportation par ce biais. Ces pays restent paralysés par les effets conjugués de l'instabilité politique et macroéconomique, de l'insuffisance des infrastructures, de la mauvaise gouvernance, d'une réglementation inhospitalière, de l'intensification de la concurrence en matière d'IED due à la mondialisation, et des piètres stratégies de promotion en particulier. Tout cela en est contradiction avec l'expérience des pays qui ont le mieux tiré parti de l'IED pour renforcer leur compétitivité à l'exportation, lesquels montrent qu'une politique et des institutions adéquates sont nécessaires pour compléter les forces du marché.



CHAPITRE 3

ÉCHANGES TRANSFRONTIÈRES EFFICACES DE MARCHANDISES

INTRODUCTION.....	84
DE L'IMPORTANCE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES POUR LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE.....	85
EN QUOI LA FACILITATION DES ÉCHANGES EST-ELLE IMPORTANTE POUR LES ENTREPRISES? .	89
ANALYSE COMPARATIVE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES	91
GROS PLAN SUR LES NÉGOCIATIONS DE L'OMC.....	93
RÔLE CLÉ DES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES.....	95
VERS DES PROCÉDURES DE TRANSIT FLUIDES	104
COLLABORATION PUBLIC-PRIVÉ.....	114
CONCLUSION	116

ÉCHANGES TRANSFRONTIÈRES EFFICACES DE MARCHANDISES

INTRODUCTION

Ces dernières années, le commerce mondial a connu une expansion principalement due à l'abaissement progressif des droits de douane et à la réduction des contingents liée à la libéralisation du commerce. Davantage de marchandises franchissent les frontières et doivent pour cela respecter des procédures douanières et d'autres mesures d'administration à la frontière. Les réglementations douanières et autres mesures à la frontière, les procédures et pratiques qui régissent le commerce international procèdent de la nécessité pour les gouvernements de contrôler et de suivre les mouvements de marchandises, les transferts de services et les flux financiers connexes. L'objectif est d'assurer le respect des prescriptions de chaque pays, de percevoir des droits de douane et des recettes fiscales, d'empêcher, de détecter et de décourager les mouvements transfrontières illégaux de médicaments, d'armes, d'espèces protégées, de déchets dangereux, et autres produits contrôlés, ainsi que de recueillir des informations à des fins opérationnelles et statistiques.

Le commerce international implique des coûts directs :

- Les coûts liés au respect des procédures et prescriptions en douane et d'autres organismes de contrôle et d'autorisation; et
- Les coûts des services liés au commerce, tels que d'assurance, des services portuaires, de la manutention du fret, de transport national et international, et des services bancaires transfrontières.

Le respect de ces prescriptions coûteuses est compliqué par les nombreuses inefficacités dans les procédures à l'importation et à l'exportation, dans les procédures de gestion à la frontière, au manque de compétitivité des services de transport et à un environnement d'affaires défavorable. De ces inefficacités découlent aussi des coûts indirects, tels l'augmentation des frais de transport, de surestaries et de gestion portuaire, les pertes de marchandises périssables, l'augmentation des frais de stockage, et autres dépenses associées à l'imprévisibilité causée par ces inefficacités. Différentes mesures de facilitation des échanges peuvent être déployées pour réduire ces coûts directs et indirects des transactions commerciales.

Si les politiques, procédures et pratiques commerciales sont lourdes ou appliquées de manière inefficace, elles peuvent ériger d'importants obstacles à la libre circulation des marchandises, depuis l'expédition par l'exportateur jusqu'à l'arrivée chez l'importateur. L'objectif premier de la facilitation des échanges est de minimiser les coûts des transactions et de simplifier le commerce international pour les entreprises, tout en garantissant un contrôle efficace de la part des pouvoirs publics¹. Les entreprises expriment des préoccupations croissantes relatives aux coûts des transactions commerciales excessifs et inutiles et elles demandent davantage de transparence, d'efficacité et d'uniformité dans les procédures applicables aux échanges transfrontières de marchandises.

La facilitation des échanges peut considérablement simplifier les exportations. Un dédouanement efficace aura une incidence sur les importations et les exportations. Pour des exportations efficaces, un accès efficace aux matières premières, aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement importés est essentiel. Pour les pays sans littoral, la facilitation des échanges est plus indispensable encore car les intrants dépendent de l'efficacité des douanes des pays voisins. L'abaissement des coûts des transactions et la réduction des délais améliorent la compétitivité des entreprises locales sur les marchés internationaux, ce qui améliore les chances de succès des exportateurs actuels et les chances que de nouvelles entreprises se lancent à l'exportation.

¹ « Trade Facilitation : An Introduction to the Basic Concepts and Benefits », ECE/TRADE/289, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 2002.

Les interventions de facilitation des échanges classiques doivent être complétées par des systèmes et des procédures de traitement à la frontière et de dédouanement, ainsi que par des services de logistique concurrentiels. Nombre de ces services sont exécutés « derrière la frontière » plutôt « qu'à la frontière ». Ils englobent le transport intérieur, l'entreposage, les services portuaires, la gestion de l'information ainsi que la capacité à suivre et à localiser les envois.

La logistique commerciale, source d'avantages concurrentiels, revêt plus d'importance encore dans le monde d'aujourd'hui caractérisé par un partage mondial accru de la production, des cycles de vie des produits plus courts et une intensification de la concurrence mondiale. Les chaînes de production mondiales exigent une logistique robuste pour compléter les procédures plus traditionnelles de facilitation des échanges, tels les systèmes et procédures de traitement à la frontière et de dédouanement. Coordonner les différents stades de la conception des produits, de la production des composants et de l'assemblage final dépend de l'aptitude à assurer la libre circulation rapide, fiable et rentable des marchandises par delà les frontières.

Améliorer les liens entre le pays et le réseau logistique mondial peut lui ouvrir les portes de vastes nouveaux marchés pour ses entreprises. Le chapitre qui suit aidera le lecteur à comprendre et à répondre aux questions liées à la facilitation des échanges et à la logistique commerciale. Les chaînes d'approvisionnement n'étant qu'aussi solide que leur maillon le plus faible, les pays doivent comprendre quels sont ces maillons les plus faibles et prendre les mesures qui s'imposent pour les consolider.

DE L'IMPORTANCE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES POUR LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE

AUGMENTATION DES FLUX COMMERCIAUX

Les travaux de recherche qui démontrent le lien entre la facilitation des échanges et l'augmentation des échanges sont légion. Ces recherches concluent souvent que même un abaissement minime des coûts des transactions commerciales entraîne une augmentation significative des échanges. Quelques-unes des principales études réalisées sont décrites ci-dessous.

- L'étude de la Banque mondiale intitulée *Trading on Time* étudie les effets de l'allongement des temps de transport à partir de données de la Banque mondiale sur le nombre de jours nécessaires pour déplacer du fret standard de la porte de l'usine jusqu'au navire dans 126 pays. L'étude conclut que : « En moyenne, chaque journée de retard avant l'expédition entraîne une diminution des échanges d'au moins 1%. » Le rapport montre que les retards ont un impact plus marqué encore sur les exportations de marchandises sensibles au facteur temps, comme les produits agricoles périssables : « Une journée de retard entraîne une diminution de 6% des exportations nationales de produits agricoles périssables »².
- Les études 2008 de la Banque mondiale menées par Bernard Hoekman et Alessandro Nicita concluent que l'amélioration de l'indice de performance logistique (LPI, Logistics Performance Index) des pays à faible revenu pour l'amener au niveau de la moyenne des pays à revenu intermédiaire doperait les échanges des premiers d'environ 15%. De même, abaisser les coûts des transactions commerciales dans les pays à faible revenu, mesurés à l'aune de l'indice de la facilité de faire des affaires (Ease of Doing Business Index), pour les ramener à la moyenne des pays à revenu intermédiaire, doperait les exportations d'environ 7% pour ces pays³.

2 Djankov, S., C. Freund et C.S. Pham, « Trading on Time », World Bank Policy Research Working Paper No. 3909, Banque mondiale, 2006. Disponible à l'adresse : www.doingbusiness.org/documents/trading_on_time_full_report.pdf

3 Hoekman, B. et A. Nicita, « Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade », Policy Research Working Paper No. 4797, Banque mondiale, 2008.

ATTIRER L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT

Les réformes de la facilitation des échanges améliorent aussi les flux d'IED axé sur la recherche de gains d'efficacité, communément appelés délocalisation ou investissement sur des marchés étrangers pour tirer parti de structures de coûts plus basses. L'abaissement des coûts des transactions et des obstacles à l'entrée attire les investisseurs étrangers directs. Ces coûts sont généralement pris en considération dans l'analyse coût-bénéfice réalisée par les sociétés à l'heure de choisir parmi différents sites d'investissement. L'étude de cas de Philips Electronics est un excellent exemple d'IED axé sur la recherche de gains d'efficacité (voir encadré 29).

L'IED axé sur la recherche de gains d'efficacité renvoie aux investisseurs qui créent de nouvelles installations de production à partir desquelles les marchandises seront essentiellement exportées. La fragmentation de la production crée de nouveaux débouchés pour l'industrialisation tirée par les exportations dans les pays en développement. Une des principales stratégies de développement des exportations consiste à s'intégrer à une chaîne de valeur mondiale. La mondialisation et la concurrence internationale encouragent les sociétés internationales à utiliser divers sites pour la fabrication de produits et l'approvisionnement en composants et en produits finis. Les produits sont de plus en plus assemblés dans un pays à partir de composants fabriqués dans plusieurs autres.

Les entreprises délocalisent et externalisent vers des sites dont les coûts sont inférieurs, où elles peuvent trouver des intrants de qualité supérieure et améliorer leur compétitivité. La libéralisation simultanée des politiques d'investissement et des politiques commerciales attire les entreprises internationales, lesquelles ouvrent des usines de production dans des destinations à moindre coût. Elle dépend toutefois grandement de la facilitation des échanges. Au regard de la complexité croissante de la chaîne d'approvisionnement, une circulation rapide et efficace des biens et des services devient indispensable.

Encadré 29 : Décisions d'investissement de Philips Electronics

Philips Electronics est la première société d'électronique en Europe. L'entreprise est dotée d'une structure décentralisée et s'appuie sur un grand nombre d'unités de production réparties partout dans le monde. Une chaîne d'approvisionnement mondiale complexe assure la cohérence de l'ensemble. Philips a mis en place une unité de service spécialisée employant 150 professionnels et ayant pour mission de gérer et de faciliter les échanges transfrontaliers de marchandises. Les problèmes posés par les procédures douanières et aux frontières, telles que les déclarations en douane et les factures douanières, etc., sont traités par cette unité. Une quarantaine de ces professionnels s'occupe exclusivement du marché chinois qui représente 25% de la production et 20% des ventes.

Les procédures douanières sont prioritaires dans les cas où la production est sous-traitée et lorsque des délais courts sont décisifs et les besoins en documentation complexes. Elles sont normalement prises en compte à la fin du processus d'évaluation des investissements. Les sites potentiels sont sélectionnés en premier lieu en appliquant un large éventail de critères, et ce n'est qu'en phase finale du processus d'évaluation que l'entreprise examine l'efficacité des procédures douanières du pays candidat.

Les procédures douanières sont moins importantes pour les décisions d'investissement sur les grands marchés. En Chine, Philips détient un avantage lié à son statut de précurseur, et son service dédié aux questions douanières a depuis longtemps noué des relations solides et conclu des accords avec les autorités locales concernant le dédouanement. La taille du marché de l'entreprise et son importance en tant qu'investisseur étranger jouent également un rôle majeur dans sa capacité à peser sur les obstacles aux frontières. Par exemple, au début des années 90, Philips a investi dans des usines de production en Hongrie et l'une des conditions préalables posées par l'entreprise était que les autorités locales acceptent de réduire les délais de dédouanement, qui étaient alors un obstacle majeur. L'entreprise a obtenu que le délai de dédouanement passe de 4-5 jours en moyenne à 1-2 jours.

Source : « L'impact économique de la facilitation des échanges », Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale no. 21, 2005.

Les recherches abondent qui confirment le lien entre la facilitation des échanges et l'augmentation de l'IED :

- Parmi les facteurs qui déterminent les flux d'IED figurent des coûts de transactions commerciales directs et indirects peu élevés, y compris des coûts et des risques associés aux procédures à la frontière du pays⁴.
- Si les délais de dédouanement étaient réduits de moitié en Éthiopie, la productivité moyenne des entreprises augmenterait de 18%, et augmenterait les chances d'attirer l'IED⁵.
- Une facilitation des échanges efficace peut attirer l'IED et permettre une meilleure intégration des pays dans les chaînes d'approvisionnement internationales. À titre d'exemple, le secteur manufacturier est tributaire de services douaniers qui devraient être bon marché, rapides, transparents et prévisibles. Les pays pourraient recevoir davantage d'IED en se dotant de procédures à la frontière modernes et efficaces⁶.

ACCROÎTRE LES RECETTES PUBLIQUES

L'amélioration de l'efficacité des procédures à la frontière peut contribuer à une amélioration substantielle des recettes douanières. Une étude du Fonds monétaire international⁷ fait état d'une forte dépendance des taxes commerciales en pourcentage du total des recettes douanières dans toutes les régions du monde, exception faite des pays de l'OCDE. L'étude conclut que : « Pour nombre de pays en développement, et tout particulièrement pour les plus pauvres, les recettes tarifaires resteront un élément fondamental des finances publiques pendant des années encore. » En Afrique, plus d'un tiers des recettes publiques proviennent encore des taxes commerciales, environ un-cinquième en Asie et dans le Pacifique, et un peu plus d'un quart au Moyen-Orient. Le Ghana, comme l'explique l'étude de cas présentée dans l'encadré 30, est un des exemples les plus parlants qui montre comment les mesures adoptées par les gouvernements pour moderniser les douanes leur ont permis de recueillir des avantages substantiels au plan commercial et en termes de recettes publiques collectées.

DIVERSIFIER LES PRODUITS ET LES MARCHÉS

« Une amélioration de 10% de la facilitation des échanges – mesurée en fonction du coût de l'exportation de la base de données Doing Business [de la Banque mondiale] – s'accompagne d'une diversification des produits de l'ordre de 3%-4% »⁸. Qui plus est : « Il apparaît que la facilitation des échanges entraîne une diversification beaucoup plus rapide des produits différenciés (tels les produits manufacturés) que des produits homogènes (tels les produits agricoles). Les programmes de promotion des exportations qui ont réussi ont augmenté les échanges commerciaux essentiellement grâce à la diversification des produits »⁹.

Les conclusions étaient similaires concernant la dimension géographique de la diversification. « Une amélioration de 10% de la facilitation des échanges s'accompagne d'une augmentation de 5%-6% du nombre de marchés étrangers desservis. En d'autres termes, la facilitation des échanges semble induire une diversification géographique des exportations bien plus marquée qu'une diversification des produits »¹⁰.

4 Radelet, S. et J.D. Sachs, *Shipping Costs, Manufactured Exports and Economic Growth*, Harvard International Institute for Development, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 1998.

5 Eiffert, B. et V. Ramachandran, « Competitiveness and Private Sector Development in Africa : Cross Country Evidence from the World Bank's Investment Climate Data », Asia-Africa Trade and Investment Conference (AATIC), Tokyo, 1-2 novembre 2004.

6 « L'impact économique de la facilitation des échanges », Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale no. 21, OCDE, 2005.

7 *Changing Customs Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, Fonds monétaire international, 2003.

8 Shepherd, B., « Enhancing Export Diversification through Trade Facilitation », ARTNet Policy Brief No. 19, mai 2009.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

Encadré 30 : Ghana : Réforme et modernisation des douanes

Le Gouvernement du Ghana a décidé de recourir à un PPP pour moderniser ses opérations douanières, ce qui lui a permis de ne pas devoir soutenir à lui seul le projet. Ce projet d'un budget total de \$E.-U. 12 millions portait sur une amélioration des infrastructures, sur l'établissement de réseaux de communications, une modernisation des installations douanières, et l'installation de générateurs dans les postes frontières éloignés. Le partenariat se présente comme suit : 65% de participation privée (60% versés par la SGS, une société de contrôle suisse, 5% par Ecobank Ghana) et 35% de participation publique (20% des douanes ghanéennes, 10% du Conseil des chargeurs du Ghana, et 10% de la Banque commerciale du Ghana). Le partenariat repose sur un logiciel de gestion douanière utilisé avec succès dans d'autres pays, notamment à Singapour. Parmi ses principales retombées positives peuvent être citées :

- **La simplification des procédures douanières.** À titre exemple, les clients n'ont plus besoin de faire la navette d'une agence à l'autre pour se procurer les permis, licences ou exemptions requises pour le dédouanement. La procédure fastidieuse de présentation des manifestes de cargaison aux douanes ghanéennes et à d'autres agences compétentes a été éliminée, les manifestes étant à présent soumis à l'avance sur support électronique.
- **Une accélération des délais de dédouanement.** À titre d'exemple, par le passé dans le port principal de Tema, le dédouanement prenait en moyenne 14 jours, contre 2-3 aujourd'hui. Dans les aéroports, les délais de dédouanement sont aujourd'hui en moyenne de 2-4 heures, contre 2-3 jours par le passé.
- **Une sortie plus rapide des envois en transit.** Grâce au suivi des marchandises par satellite, les envois en transit quittent le pays plus vite que lorsque des escortes étaient utilisées.
- **Amélioration de la perception des recettes.** Le port de Tema a enregistré une augmentation moyenne de ses recettes de 33%, et l'aéroport de Koltoka de 32%. Le total des recettes perçues par les douanes ghanéennes a augmenté de près de 170% entre 2003 et 2008.

D'après les données de la Banque mondiale sur le commerce transfrontières du projet Doing Business, en 2005 le Ghana se classait en 108ème position, avec un indice de 6 contre un indice régional de 8,5. En 2007, il s'était hissé à la 61ème position. Les principales raisons de ce succès sont : les nouvelles liaisons technologiques avec les banques commerciales pour permettre aux agents des douanes de confirmer le paiement des droits de douane sans que cela implique pour eux une surcharge de travail; et les changements apportés aux opérations qui ont permis d'accélérer les importations, alors que de nouvelles règles de procédure civiles, l'arbitrage et la médiation obligatoires ont réduit les délais nécessaires à l'exécution des contrats.

Facteurs de succès

- Le soutien du gouvernement au projet et sa foi en ce dernier
- Des partenaires crédibles
- Le développement de ses propres infrastructures pour surmonter les problèmes liés aux infrastructures essentielles
- Une mise en œuvre échelonnée du projet ayant permis d'en maîtriser les coûts et d'offrir des services de qualité toujours constante
- Une manifestation tangible des transformations et améliorations apportées aux processus
- Une formation, une sensibilisation et un renforcement soutenu des capacités
- La réactivité face aux nouvelles tendances et demandes du marché
- Un arrangement d'auto-financement durable.

Ces résultats mettent en exergue l'importance de la participation du secteur privé à la création d'un environnement propice aux entreprises et à la croissance économique. Le partenariat stratégique avec une multinationale a été le principal facteur de succès du projet. Grâce à lui, la compétitivité des exportateurs du Ghana s'est considérablement améliorée, en particulier celle des petites et moyennes entreprises.

Source : « Public-Private Partnership on Integrated Customs Services in Ghana », document préparé par l'ITC sur la base d'exposés de Nortey Omaboe, Président exécutif, GCNet, Ghana, lors d'un séminaire de l'ITC, et de l'étude de cas préparée par Emmanuel Darko, Directeur général adjoint, GCNet, Ghana, 2009.

EN QUOI LA FACILITATION DES ÉCHANGES EST-ELLE IMPORTANTE POUR LES ENTREPRISES?

En 2010, la Commission économique pour l'Afrique déclarait que :

- La concurrence accrue et l'environnement d'affaires changeant exigent des techniques de facilitation des échanges efficaces car les produits doivent être livrés rapidement. Dans l'environnement d'affaires actuel, le fabricant escompte une livraison directe et ne peut se permettre de voir ses marchandises bloquées à la frontière du fait de procédures douanières inutiles ou excessivement compliquées.
- Les entreprises situées dans des pays où la facilitation des échanges est insuffisante se trouvent, plus que toutes autres, empêchées d'exploiter les débouchés liés à la mondialisation et à l'intensification des échanges commerciaux¹¹.

La facilitation des échanges revêt la plus haute importance pour les PME dont les chiffres d'affaires sont inférieurs à ceux des multinationales, de même que la capacité d'absorber les coûts des transactions commerciales. En outre, les PME disposent souvent de moyens financiers inférieurs pour assumer les dépenses administratives, ce qui signifie qu'elles sont contraintes de renoncer aux possibilités offertes de pénétrer de nouveaux marchés ou d'accroître les volumes vendus sur les marchés existants.

LES COÛTS DE TRANSACTION ÉLEVÉS SAPENT LA COMPÉTITIVITÉ

Bien souvent les entreprises doivent assumer non seulement les coûts directs associés au déplacement des marchandises tels que les coûts de fret, les droits de port et les frais de manutention, les taxes procédurales (cautions, par exemple), les frais d'intermédiaires, et les paiements annexes, mais aussi les coûts indirects liés aux « retards dus aux procédures, aux contrats perdus et au manque de prévisibilité et de fiabilité de la chaîne d'approvisionnement »¹².

Le commerce international implique inévitablement des coûts de transaction liés aux échanges transfrontaliers de marchandises, coûts qui ne peuvent être totalement éliminés. Cependant, il est fréquent que les entreprises aient à assumer des dépenses supplémentaires inévitables, lesquelles entraînent une augmentation du coût des biens et des services pour les utilisateurs et les consommateurs finaux. Ces coûts inévitables et évitables constituent ce que l'on a coutume d'appeler les « coûts des transactions commerciales » (CTC). En termes de facilitation des échanges, les CTC sont ressentis de manière particulièrement aiguë dans les domaines suivants :

Encadré 31 : Les retards sapent la compétitivité des entreprises

Bedi Limited, un producteur de vêtements de Nakuru, au Kenya, a passé 18 mois à essayer de décrocher une commande d'essai d'articles scolaires destinés à Tesco, l'une des plus importantes chaînes de magasins de vente au détail du Royaume-Uni. Bedi a décroché le contrat et la date de livraison a été fixée à début juillet 2009, juste à temps pour les promotions pour la rentrée scolaire du mois d'août. La marchandise de Bedi est arrivée dans la ville portuaire de Mombasa au Kenya début juin, prête à être expédiée. Or, la congestion dans le port a entraîné des retards et la marchandise n'est arrivée au Royaume-Uni qu'en août. La marchandise de Bedi n'est pas arrivée à temps pour les promotions de la rentrée scolaire de Tesco et l'entreprise kenyane a manqué sa chance de faire partie de la chaîne d'approvisionnement mondiale du détaillant

Source : *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Banque mondiale, 2011. Disponible à l'adresse : www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf

11 « Facilitation des échanges et commerce intra-africain », *Évaluation de l'intégration régionale de l'Afrique IV : Intensification du commerce intra-africain*, Commission économique pour l'Afrique, 2010.

12 Arvis, J., M. Mustra, J. Panzer, L. Ojala et T. Naula, *Connecting to Compete : Trade Logistics in the Global Economy*, Banque mondiale, 2007. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf.

- **Temps de passage à la frontière.** Les procédures de franchissement des frontières inefficaces induisent des coûts pour le négociant : i) les retards à la frontière sont coûteux car ils entraînent une mobilisation de l'équipement et du personnel; ii) les coûts de la mise en conformité qui viennent s'ajouter aux taxes et droits prélevés; et iii) les coûts liés aux incertitudes, quant aux délais de franchissement des frontières, par exemple. Le gouvernement est lui aussi perdant lorsque les services à la frontière ne fonctionnent pas bien (utilisation inefficace du temps du personnel et recettes perdues). Le temps passé à la frontière est une des principales plaintes formulées par les négociants car il implique l'immobilisation des camions et du personnel, d'où des niveaux de stock et des coûts financiers connexes plus élevés. Les frais fixes et le salaire des chauffeurs se montant à environ \$E.-U. 140 par jour, les négociants se sont particulièrement félicités de la réforme menée qui a permis de créer un guichet unique transfrontalier à Chirundu, à la frontière entre la Zambie et le Zimbabwe, lequel a considérablement accéléré les délais de passage¹³.
- **Coûts de conformité pour les négociants.** Les recherches menées sur ces coûts sont limitées, mais l'on admet de plus en plus volontiers qu'ils sont significatifs et souvent excessifs du fait de la complexité, du manque de prévisibilité et de l'inefficacité des procédures douanières. Le rapport de la Banque mondiale *Doing Business 2011 : Agir pour les entrepreneurs*, Banque mondiale, cite un négociant turc qui a déclaré que la réforme douanière dans son pays avait permis d'abaisser ses coûts de conformité d'environ 10%-15%¹⁴. Une étude de 2003 de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) confirme ces observations sur la base de données d'études sur l'UE et le Japon, laissant à penser que ces coûts pourraient atteindre entre 3,5% et 5% de la valeur de la marchandise importée. Ces coûts incluent aussi les pots de vin versés pour accélérer le dédouanement¹⁵. Les transitaires relèvent que l'introduction d'un guichet unique à Singapour a entraîné une diminution de 20%-35% des coûts de la conformité.
- **Le caractère imprévisible de la chaîne de logistique sape aussi la compétitivité.** Les négociants se doivent de détenir des stocks plus importants et doivent en supporter les charges financières connexes¹⁶.

L'abaissement des coûts du transport et l'amélioration des infrastructures et des services logistiques permettraient non seulement aux producteurs tels que Bambang de vendre davantage, mais doperaient aussi la compétitivité des exportations clés en provenance d'Indonésie.

Encadré 32 : Indonésie : un producteur d'ananas est confronté à des coûts de facilitation des échanges prohibitifs

Bambang, un producteur indonésien local d'ananas, souhaiterait mettre ses ananas en conserve à Lampung, Sumatra, et les exporter ainsi vers l'Europe. Sur l'île de Sumatra, la filière de l'ananas est très compétitive du fait de l'environnement local, mais les goulots d'étranglements dans les ports et dans la chaîne logistique en Indonésie relèvent les coûts du transport pour Bambang et les autres producteurs d'ananas. Ces coûts de transport sont beaucoup plus élevés que ceux de la Thaïlande – principal exportateur d'ananas en conserve dans le monde – et les frais d'expédition à partir de Lampung sont environ 4% supérieurs par carton. Ces coûts plus élevés sont en partie dus à la nécessité de rapatrier les conteneurs vides et de transborder l'aluminium importé pour fabriquer les conserves par Jakarta plutôt que de l'envoyer directement à Sumatra.

Source : *Connecting to Compete in Indonesia*, Banque mondiale, 2010. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publications/2800161264668827141/LPI.indo.en.pdf

13 *Doing Business 2011 : Agir pour les entrepreneurs*, Banque mondiale, 2011. Disponible à l'adresse : francais.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2011.

14 *Ibid.*

15 Les pots de vin sont aussi utilisés pour abaisser les droits de douane et les taxes à acquitter. Il a été prouvé que les procédures douanières plus transparentes et efficaces diminuent le montant des pots de vin demandés ainsi que l'incidence de cette pratique.

16 Arvis, J., G. Raballand et J. Marteau, « The Cost of Being Landlocked : Logistics Costs and Supply Chain Reliability », Policy Abstract Working Paper No. 4258, Banque mondiale, juin 2007. Disponible à l'adresse : ssrn.com/abstract=995079

Encadré 33 : Yémen : une piètre facilitation des échanges nuit aux exportateurs de thon

Une étude de cas sur le Yémen atteste du fait que le thon frais vendu à l'Allemagne a atteint le prix de \$E.-U. 4 le kilo, alors que le thon surgelé exporté vers l'Asie a atteint le prix de \$E.-U. 1 le kilo. Un cinquième environ de toutes les exportations consistaient en du thon surgelé et vendu au marché asiatique, alors qu'il aurait pu être exporté vers l'Allemagne quatre fois plus cher n'étaient-ce les retards causés par des infrastructures défaillantes et de piètres services de transport. Les pertes nettes de revenu se sont élevées à \$E.-U. 480 la tonne exportée alors que le total des ventes à destination de l'Allemagne atteignait \$E.-U. 4 000 la tonne. Pour cet exportateur, le coût total de la logistique représentait 55% du prix du produit au débarquement.

Source : Nordas H., E. Pinali, M. Geloso Grosso, « Logistics and Time as a Trade Barrier », *Trade Policy Working Paper No. 35*, OCDE, 2006.

SUPPRIMER LES OBSTACLES À LA LIVRAISON EN FLUX TENDUS

Dans nombre de pays, la longueur des procédures administratives relatives aux exportations et aux importations empêche les fabricants locaux d'exporter des produits sensibles au facteur temps. « Dans un environnement caractérisé par la production en flux tendus, où les constructeurs automobiles, par exemple, dépendent de la livraison ininterrompue des composants dont ils ont besoin, les entreprises ne peuvent pas se permettre de voir les marchandises importées ou exportées bloquées de longues périodes durant à la frontière du fait de procédures et de prescriptions commerciales inutiles ou excessivement complexes »¹⁷.

En outre, les entreprises ont parfois besoin de stocker de plus grandes quantités d'intrants ou de produits finis, ou de se tourner vers des modes de transport plus coûteux pour être certains de respecter les délais de livraison. De récentes études ont permis de constater que :

- Dans le secteur manufacturier les niveaux de stock sont de 2 à 5 fois plus élevés dans les pays en développement qu'aux États-Unis. Réduire les stocks de moitié pourrait permettre d'abaisser les coûts de production unitaire de 20%¹⁸.
- Les fournisseurs du même constructeur automobile détiennent 7 jours de stocks en Italie, contre 35 jours au Maroc.
- Le Bangladesh doit, en moyenne, expédier 10% de sa production de vêtements par avion pour être certain de respecter les délais de livraison aux acheteurs européens¹⁹.

ANALYSE COMPARATIVE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Les études périodiques de la Banque mondiale dans les rapports *Doing Business* et *Connecting to Compete : Trade Logistics in the Global Economy* expliquent en détail la situation dans laquelle se trouvent les pays en matière de facilitation des échanges. Les deux rapports montrent que les indicateurs de facilitation des échanges varient considérablement d'un pays à l'autre. Si la situation est généralement fonction des niveaux de revenu, les pays dont les niveaux sont semblables s'en sortent souvent très différemment dans les indicateurs mesurés. Il s'agit là d'une bonne nouvelle qui laisse à penser que s'ils possèdent une vision, la volonté politique et des dirigeants actifs, les pays peuvent améliorer leur compétitivité.

¹⁷ « Coûts et avantages de la facilitation des échanges », *Synthèses*, OCDE, novembre 2005. Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/63/53/35750215.pdf

¹⁸ Guash, J.L. et J. Kogan, « Inventories in Developing Countries : Levels and Determinants – A Red Flag for Competitiveness and Growth », *Policy Research Working Paper No. 2552*, Banque mondiale, 2001.

¹⁹ *Connecting to Compete 2011 : Trade Logistics in the Global Economy*, Banque mondiale, 2011.

FACTEURS DE SUCCÈS CLÉS

Les pays qui ont bénéficié de la facilitation des échanges ont généralement réformé tous les secteurs logistiques clés de manière holistique : infrastructures liées au commerce, qualité et fourniture des services de logistique, modernisation des douanes, l'intégration de la gestion à la frontière, la facilitation régionale, et le transit. La réforme dans ces secteurs clés a été menée en parallèle. Ce type d'approche permet de faire face aux contraintes « à la frontière » et « derrière la frontière ». Il n'est pas toujours possible de progresser dans un domaine tant que les obstacles au commerce dans d'autres domaines n'ont pas été levés.

Tableau 6 : Mesurer la performance nationale de la logistique

Facteurs de la performance logistique	Logistique défavorable	Résultats partiels	Résultats réguliers	Logistique favorable
Infrastructures liées au commerce	Contrainte de taille	Contrainte majeure	Problèmes de capacités d'appui à l'expansion du commerce	Goulots d'étranglement partiels
Qualité et fourniture des services de logistique	Faible développement	Marché faible	Apparition de services logistiques diversifiés	Leaders du secteur
Modernisation douanière	Souvent encore une contrainte de taille	Contrainte majeure potentielle	N'est plus une contrainte	Meilleures pratiques
Intégration de la gestion à la frontière	Problème relativement moindre	Contrainte majeure	Généralement la dernière contrainte à surmonter	Moindre problème
Facilitation régionale et transit	Principal problème pour les PMA sans littoral	Problématique	Dépend de la région	Simplifiées
Définitions <ol style="list-style-type: none"> 1. Logistique défavorable (quintile inférieur) – obstacles logistiques sérieux (PMA) 2. Résultats partiels (troisième et quatrième quintile) – généralement des pays à revenu faible ou intermédiaire ne s'étant pas encore attaqués à tous les facteurs qui nuisent à leur performance 3. Résultats réguliers (deuxième quintile) – généralement des économies émergentes dotées d'un solide secteur de la logistique 4. Logistique favorable (quintile supérieur) – enregistrent les meilleurs résultats, essentiellement des pays à revenu élevé 				

Source : Logistics performance survey data, *Connecting to Compete*, Banque mondiale, 2010.

Les mesures de facilitation des échanges peuvent porter sur deux axes : i) un axe « infrastructures matérielles » lié aux routes, ports, autoroutes et télécommunications; ii) un axe « infrastructures immatérielles » lié à la transparence, à la gestion en douanes, à l'environnement d'affaires, à la contestabilité des marchés des services, et à d'autres aspects institutionnels intangibles²⁰.

Dans la pratique, cela peut signifier que les gros investissements dans les projets d'infrastructures matérielles visant à améliorer la seule qualité des infrastructures ne débouchent pas nécessairement sur un abaissement des prix du transport; encore faut-il qu'ils s'accompagnent d'une réforme de la réglementation. L'étude réalisée en 2010 par l'ITC auprès des entreprises et des associations professionnelles²¹ en Ouganda a révélé que si l'essentiel des décaissements au titre de l'aide pour le commerce de 2008 (38%) a été absorbé par les infrastructures de transport et de stockage, moins de 50% des associations professionnelles et

20 Portugal-Perez, A. et J. Wilson, « Export Performance and Trade Facilitation Reform : Hard and Soft Infrastructure », Policy Research Working Paper No. 5261, Banque mondiale 2010.

21 « Aid for Trade and Export Performance : A business perspective from Uganda », Document de travail, ITC, 2010.

Encadré 34 : Infrastructures visées par la facilitation des échanges

Infrastructures matérielles

- Les infrastructures physiques permettent de mesurer le niveau de développement et la qualité des ports, aéroports, routes et voies ferrées.
- Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont utilisées pour déterminer dans quelle mesure une économie utilise les TIC pour améliorer son efficacité et sa productivité et pour réduire les coûts de transaction. Sont employés des indicateurs de disponibilité, d'utilisation, d'absorption et la priorité qui leur est accordée par le gouvernement.

Infrastructures immatérielles

- L'efficacité à la frontière et du transport vise à déterminer le niveau de compétitivité des douanes et du transport intérieur sur la base des délais, du coût et du nombre de documents nécessaires pour exporter et importer.
- L'environnement d'affaires et réglementaire mesure le niveau de développement de la réglementation et la transparence. Il est établi à partir d'indicateurs de la contestabilité des marchés des services et de la transparence des pouvoirs publics.

Source : Portugal-Perez, A., J. Wilson, « Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure », Policy Research Working Paper No. 5261, Banque mondiale, 2010.

des entreprises ont perçu une amélioration dans ces secteurs. Le manque de concurrence sur différents segments de la chaîne logistique commerciale, par exemple, peut induire des marges très élevées et favoriser les cartels entre les sociétés de services logistiques.

Par ailleurs, les pressions des groupes d'intérêts et la corruption peuvent transformer la réglementation en obstacle. Une réglementation inappropriée des services de transport peut protéger les opérateurs logistiques et décourager l'entrée d'opérateurs plus efficaces aux coûts d'exploitation inférieurs. Une réforme complémentaire destinée à démanteler les cartels et à renforcer la concurrence entre les différents segments de la chaîne logistique est indispensable pour abaisser les coûts des transactions. Dans un environnement plus concurrentiel, les mesures prises afin d'améliorer les infrastructures physiques s'avèrent beaucoup plus efficaces.

Il est essentiel d'améliorer aussi l'environnement d'affaires. Ce concept renvoie à tous les coûts des transactions qui affectent les échanges commerciaux. Comme l'ont dit très clairement John Wilson et d'autres, la facilitation des échanges « peut être considérée comme l'ensemble des instruments de politique visant à améliorer l'environnement d'affaires d'un pays en réduisant les coûts de transaction inutilement élevés à tous les niveaux des infrastructures matérielles et immatérielles »²².

GROS PLAN SUR LES NÉGOCIATIONS DE L'OMC

Les mesures de facilitation des échanges ont toujours essentiellement visé la simplification et la rationalisation des procédures douanières et l'élimination de la pesanteur bureaucratique dans les échanges commerciaux transfrontières. Le volet facilitation des échanges de l'actuel Cycle de négociations de Doha s'efforce d'améliorer ces procédures douanières. Les négociations visent à clarifier et à améliorer les règles relatives : i) au transit des marchandises; ii) aux redevances à l'importation et à l'exportation; iii) à la publication et à l'administration des règlements relatifs au commerce; et iv) à la promotion de la communication et de la coopération entre les autorités douanières.

Le programme de travail sur la facilitation des échanges s'est souvent limité à aborder les processus et procédures devant être respectés par les négociants pour importer ou exporter. Dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha, lancées en 2001, les questions qui dominaient l'ordre du

²² Wilson, J. *et al.*, 2005, « Assessing the Benefits of Trade Facilitation : A Global Perspective », *The World Economy*, 28(6), pp. 841-871, 2005.

jour étaient notamment les droits de douane applicables aux importations de produits agricoles et non agricoles, les obstacles non tarifaires, les services et le règlement des différends. C'est mi-2004 qu'y a été ajoutée la facilitation des échanges. Cette décision découlait d'un constat : les négociants étaient confrontés à de nombreux obstacles entravant la libre circulation des marchandises entre les sites de production et les marchés extérieurs.

L'OMC a choisi de ne pas se pencher sur toute la chaîne logistique du commerce, mais de se concentrer sur les mesures prises par les gouvernements pour contrôler et administrer la circulation des marchandises dans leur pays, par le biais de divers documents et inspections imposés pour dédouaner la marchandise et obtenir l'approbation des agences en douane, telles les autorités sanitaires et de sécurité. Les objectifs des négociations sur la facilitation des échanges sont simples ²³:

- **Clarifier et améliorer les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) sur le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises**, y compris les marchandises en transit, afin d'abaisser les coûts des échanges commerciaux. Trois articles du GATT sont au cœur des négociations sur la facilitation des échanges : l'article V sur la facilitation du trafic en transit, l'article VIII sur l'élimination des redevances et formalités à la frontière, et l'article X sur la transparence dans la réglementation commerciale pour faire en sorte que les négociants étrangers la comprennent et puissent la gérer plus facilement.
- **Élaborer des dispositions spéciales à l'intention des pays en développement et moins avancés (PMA)** et leur fournir l'assistance technique et le renforcement des capacités dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre de meilleures politiques et pratiques en matière de facilitation des échanges.
- **Améliorer la communication et la coopération entre les autorités douanières** des pays Membres de l'OMC, lesquels ont proposé un ensemble de résolutions pour concrétiser ces engagements. À l'heure où nous rédigeons le présent chapitre, des progrès considérables avaient été réalisés et un consensus avait été dégagé sur les propositions qui pourraient être retenues. La finalisation des discussions sur ce dossier a toutefois été retardée par le manque de progrès sur la question très controversée des droits de douane sur les produits agricoles.

Les articles du GATT devant être clarifiés dans le cadre des négociations concernent l'ensemble des organismes chargés des contrôles à la frontière. Dans la mesure où ils portent sur le dédouanement, ils représentent un sous-ensemble des articles énoncés de manière détaillée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et acceptés par la plupart des pays dans la Convention de Kyoto de 1974. Cette convention a été actualisée et la Convention de Kyoto révisée est entrée en vigueur en 2006. L'OMD ne dispose d'aucun mécanisme d'application qui lui permettrait de s'assurer que les membres respectent leurs engagements. La facilitation des échanges à l'OMC se veut juridiquement contraignante et exécutoire et offre un soutien technique aux Membres qui le demandent pour s'acquitter de leurs engagements. L'OMC accorde un « traitement spécial et différencié » aux pays en développement et aux PMA qui ont besoin de temps pour mettre en œuvre l'intégralité des mesures adoptées.

Un examen de 2006 des mesures de facilitation des échanges incluses dans les propositions présentées par les Membres de l'OMC a montré que les organismes douaniers, qui devaient encore s'attaquer à un programme de réforme majeur, avaient réalisé des progrès plus substantiels pour faciliter le passage de frontières. En outre, les organismes douaniers étaient plus au fait des difficultés et mieux préparés à y faire face que d'autres organismes présents à la frontière. D'une manière générale, la facilitation des échanges serait des plus profitables si tous les organismes chargés du contrôle des normes industrielles, de la sécurité, et des normes sanitaires et phytosanitaires, amélioreraient en même temps leur performance. Déléguer certaines de leurs fonctions aux douanes, coopérer pour mettre en place un programme de contrôle basé sur le risque et réaliser des inspections conjointes serait un progrès.

²³ Elgin R., « The Doha Round Negotiations on Trade Facilitation », *The Global Enabling Trade Report*, 2008. Disponible à l'adresse : https://members.wforum.org/pdf/GETT08/Chap%201.2_The%20Doha%20Round%20Negotiations%20on%20Trade%20Facilitation.pdf

RÔLE CLÉ DES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES

Le rôle des douanes consiste à contrôler les mouvements de marchandises et à préserver ainsi les intérêts de l'État ainsi que le recouvrement des recettes. Pour les négociants, les retards dans le dédouanement sont à l'origine d'une augmentation des coûts des transactions. Ils impliquent des coûts d'opportunité pour les entreprises plus lentes à commercialiser et qui risquent de perdre des contrats avec les importateurs, de même que des frais de stockage plus élevés au port d'entrée. Il est essentiel que les procédures soient aussi simples et transparentes que possible pour réduire les délais de dédouanement.

Les opérations douanières consistent en un ensemble de procédures douanières complexes et imbriquées. À chaque étape, des complications et des inefficacités peuvent apparaître et, de fait, apparaissent souvent. Les procédures douanières entrent dans quatre catégories, chacune accompagnée de sous procédures :

- Prise de contrôle des marchandises qui franchissent la frontière
- Traitement des déclarations en douane pour déterminer la valeur en douane
- Recouvrement des droits applicables
- Contrôle et audit après mainlevée.

La facilitation des échanges concerne principalement les deux premières catégories. Les autorités douanières sont souvent confrontées à de nombreuses difficultés pour satisfaire les demandes diverses des gouvernements, des entreprises et de la société. Ces difficultés sont exacerbées dans les pays en développement²⁴ :

- Les régimes commerciaux complexes impliquent une multitude de règles d'origine, des régimes tarifaires difficiles à mettre en œuvre et des règles d'évaluation en douane ambiguës.
- Les politiques en matière de personnel du gouvernement font qu'il est souvent difficile d'attirer, de fidéliser et de motiver le personnel possédant les compétences qu'exigent les transactions commerciales complexes.
- La complexité des règles et des procédures, conjuguée au manque de transparence, fait le lit de la corruption.
- Les techniques de commerce international sont toujours plus complexes et exigent des TIC. Les douanes ont besoin d'installations de TIC modernes.
- Les délais de dédouanement sont souvent très longs, imposant au négociant des coûts substantiels pour faciliter les échanges, des niveaux de stock plus élevés et des coûts de financement.

PRINCIPALES DIFFICULTÉS POUR LES AUTORITÉS DOUANIÈRES

La section qui suit aborde dans le détail certaines des difficultés rencontrées par les douanes. Pour de plus amples informations sur les questions relatives à la modernisation douanière, le lecteur pourra consulter le *Manuel de modernisation douanière* de la Banque mondiale²⁵.

Les lois et réglementations douanières sont-elles transparentes, normalisées et harmonisées?

Les douanes jouent un rôle très important dans les opérations commerciales et la perception des recettes. L'on attend aussi d'elles qu'elles participent activement à la protection de la société et renforcent la sécurité nationale en empêchant le passage à la frontière de marchandises prohibées ou restreintes telles les marchandises contrefaisantes, les médicaments illicites, les espèces menacées, la traite d'être humains, et les armes illicites.

²⁴ De Wulf, L. et J. Sokol, éditeurs, *Manuel de modernisation douanière*, Banque mondiale, 2005. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/EXT/EXPCOMNET/Resources/2463593-1213985777369/01_The_Customs_Modernization_Handbook.pdf

²⁵ *Ibid.*

Les opérations douanières exigent un cadre de règles solides. En l'absence d'un cadre juridique efficace garantissant la transparence, la prévisibilité et un dédouanement rapide, le secteur privé éprouve des difficultés à faire des affaires avec le pays en question ou à y investir. Dans le monde des affaires très concurrentiel dans lequel nous vivons, il s'agit d'un problème de taille.

En réaction à l'augmentation phénoménale des volumes d'échanges et aux exigences accrues en matière de sécurité, en particulier après le 11 septembre, nombre d'administrations douanières examinent à présent leurs opérations sous l'angle des normes et des meilleures pratiques internationales afin d'évaluer la nécessité d'introduire des réformes juridiques. Le Code des douanes de nombreux pays doit être modernisé, en particulier pour éliminer les mesures inutiles et s'acquitter des engagements internationaux.

Les négociants n'étant souvent pas informés et n'étant donc pas préparés à accueillir les nouvelles réglementations, il est important de garantir la transparence et la prévisibilité en fournissant des informations de base sur les questions telles que la législation douanière, les prescriptions en matière de certification, les décisions, les mécanismes consultatifs, ainsi que les procédures d'appel. Les améliorations apportées dans les domaines de la transparence et de la prévisibilité sont considérées par le secteur privé comme un des avantages majeurs de la facilitation des échanges.

Pour cela, les autorités peuvent s'inspirer de la Convention de Kyoto révisée de l'OMD qui vise à simplifier et à harmoniser les procédures douanières internationales existantes de par le monde. La Convention offre un cadre juridique ainsi qu'un éventail de normes convenues pour améliorer les opérations douanières. La Convention est reconnue comme la norme internationale et utilisée comme référence par la communauté mondiale des douanes. Les dispositions contenues dans la Convention peuvent être intégrées avec souplesse à la législation douanière de nombreux pays.

Les ressources humaines disponibles sont-elles suffisantes pour exécuter l'ensemble des tâches toujours plus complexes qui incombent aux douanes?

Parce que les douanes doivent sans cesse se moderniser, des personnels compétents sont nécessaires pour assumer tout l'éventail des opérations. Les administrations douanières doivent rester constamment informées de l'évolution du commerce international – notamment dans les domaines des TIC, des dispositions légales et de la situation économique. Les services douaniers devraient s'efforcer de mettre en place une administration compétente et efficace, de définir un mode de gestion du personnel optimal et les ressources techniques disponibles, et de créer une culture de la bonne gouvernance et de l'intégrité.

Encadré 35 : Lutter contre la corruption

Les douanes sont sujettes à la corruption. Les responsables jouissent d'une autorité et assument des responsabilités considérables. Ils sont appelés à prendre des décisions ayant une incidence sur les droits et la charge fiscale des négociants ainsi que sur l'admissibilité des marchandises. Les réglementations complexes et les droits de douane élevés incitent à la corruption et la facilitent. L'adoption de procédures qui ne laissent que peu de latitude aux personnels des douanes et qui comportent des méthodes de responsabilisation réduit les incitations à la corruption.

Les réformes devraient mener à l'installation de systèmes de dédouanement automatique, lesquels limitent les possibilités offertes aux personnels des douanes et aux négociants de se rencontrer. L'automatisation, conjuguée à une rémunération suffisante du personnel et à l'augmentation des chances de détection, contribuent à lutter contre la corruption. La Déclaration d'Arusha révisée de l'OMD, fruit des efforts déployés à l'échelle mondiale pour améliorer l'éthique douanière, contient toute une série de procédures d'auto-évaluation, de planification, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures, en recourant aux différents outils de l'OMD élaborés dans le domaine de l'éthique.

Pour de plus amples informations :

www.wcoomd.org/home_cboverviewboxes_valelearningoncustomsvaluation_cbintegritytooloverview.htm

Gestion du risque. Il existe un compromis entre le contrôle et la facilitation des échanges – trop de l'un nuit à l'autre. La gestion du risque vise à trouver un juste équilibre entre la facilitation et le contrôle des échanges. Elle a pour objectif d'adapter les pratiques opérationnelles pour minimiser le nombre de transactions qui exigent une inspection détaillée. Pour cela, des procédures de gestion doivent être suivies qui incluent le recensement, l'analyse, l'évaluation et l'atténuation des risques susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation des objectifs réglementaires et en matière de recettes.

Les douanes doivent aussi ne pas se laisser distancer par l'environnement international en constante mutation dans lequel elles opèrent, caractérisé par une augmentation massive des échanges internationaux, de la criminalité transnationale organisée, et du terrorisme. Les administrations douanières sont chaque jour plus conscientes de l'importance de la coopération nationale et internationale, laquelle exige un meilleur partage de l'information entre les services. Le partage de l'information avec d'autres agences chargées de l'application de la loi et avec les milieux d'affaires a également été jugé essentiel. Toutes ces informations constituent le socle sur lequel bâtir la gestion du risque.

SÉCURITÉ DES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT MONDIALES

Les préoccupations internationales croissantes concernant la sécurité des chaînes d'approvisionnement mondiales font qu'il est plus que jamais nécessaire de garantir la circulation des marchandises et de protéger les moyens de transport. Ce souci de la sécurité doit être mis en balance avec le fait que le fret légitime doit continuer à bénéficier pleinement des avantages de la facilitation des échanges. Pour cela, le Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial a été élaboré et approuvé par les membres de l'OMD pour faire face à ces problèmes de manière équilibrée. Un des éléments clés du Cadre est l'initiative visant à appliquer une démarche cohérente de gestion des risques afin de lutter contre les menaces en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

Le Cadre de normes SAFE – les deux piliers

Comme l'explique l'OMD, « Au terme des sessions annuelles du Conseil de l'OMD de juin 2005 à Bruxelles, les Directeurs généraux des douanes représentant les Membres de l'OMD ont adopté à l'unanimité et par acclamation le Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial. Cet instrument international unique ouvre non seulement la voie à un système d'échanges plus sûr, mais annonce une nouvelle approche pour la douane et les entreprises en termes de méthodes de travail et de partenariats »²⁶.

Il importe de noter que le cadre vise à décourager le terrorisme international, sécuriser la perception des recettes et promouvoir la facilitation des échanges à travers le monde. La majorité des 171 Membres de l'OMD a signé une lettre d'intention de mettre en œuvre le Cadre. Les progrès ont néanmoins été lents du fait de contraintes liées au niveau de sensibilisation et de préparation, très inégal d'un pays à l'autre.

Les représentants du secteur privé ont vivement prôné cette approche, mais nombreux sont ceux qui sont restés frustrés par l'absence de progrès. Le Programme Columbus de l'OMD vise à renforcer les capacités par la formation et l'assistance technique pour la mise en œuvre dans les pays en développement. Le Cadre de normes SAFE repose sur deux piliers : les partenariats douane-entreprises et la coopération entre les administrations douanières :

- **Partenariats douane-entreprises.** Les douanes devraient conclure des pactes stratégiques avec des opérateurs économiques agréés. Les douanes doivent comprendre les préoccupations des entreprises, lesquelles doivent à leur tour connaître les exigences des douanes. Plus important encore, cette relation doit devenir un partenariat débouchant sur des résultats bénéfiques aux deux parties.

Cet objectif est promu via le concept d'opérateur économique agréé (OEA), qui permet aux marchandises importées en provenance de ces OEA de quitter rapidement les zones contrôlées des ports douaniers pour passer à la zone publique. L'objectif est de concentrer les maigres ressources douanières disponibles sur l'évaluation des transactions à risque. Les transactions avec des OEA dont le niveau de risque est faible devraient être soumises à des procédures de dédouanement simplifiées impliquant

²⁶ Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial. Disponible à l'adresse : www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Press%20releases/Cadre_de_Normes_brochure_fr.pdf

le moins d'interférence possible dans les chaînes d'approvisionnement. Le système d'OEA exige des autorités douanières qu'elles aient confiance dans leurs procédures et qu'elles veillent à ce que le recours aux procédures de dédouanement simplifiées soit coordonné en vertu d'un accord entre les autorités douanières et l'OEA.

- **Coopération entre les administrations douanières.** Les nouveaux défis du 21^{ème} siècle appellent une nouvelle approche de la coopération entre les administrations douanières. Une coopération en temps réel plus étroite est nécessaire entre les administrations douanières ainsi qu'entre la douane et les entreprises pour faciliter les échanges commerciaux légitimes et réaliser les contrôles douaniers. L'objectif est de créer un réseau mondial de douanes à l'appui du système commercial international, en partenariat avec les différentes parties intéressées des secteurs public et privé. Afin d'établir ce réseau, un réseau de douane électronique (e-Customs) international est nécessaire pour garantir le flux d'informations ininterrompu, en temps réel et sans papier, ainsi que la connectivité.

Régi par les principes de coopération, le Cadre consolide les liens entre les administrations douanières et les entreprises (partenariats douane-clients), de même qu'une coopération entre les administrations douanières.

ÉVALUATION EN DOUANE : UNE TÂCHE DIFFICILE

De par l'asymétrie de l'information, l'évaluation est une tâche des tâches parmi les plus difficiles pour les agents des douanes. Les négociants possèdent une connaissance fine et détaillée de la valeur de la marchandise inspectée et de tous les facteurs ayant une incidence sur cette valeur. Les agents des douanes sont confrontés à de nombreuses marchandises et n'ont pas tous les mêmes compétences. Lorsque les négociants tirent parti de l'asymétrie de l'information, ils peuvent déclarer un prix inférieur à la valeur réelle. Si l'astuce passe inaperçue, le négociant bénéficie de droits de douane inférieurs. C'est aux agents des douanes qu'il incombe d'acquérir les compétences nécessaires pour déjouer ces pratiques.

En 1994, les Membres de l'OMC ont adopté l'Accord sur l'évaluation en douane, qui établissait que la valeur en douane devrait, dans toute la mesure du possible, être fondée sur la valeur transactionnelle – le prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises, sous réserve de quelques ajustements²⁷. Lorsque la valeur transactionnelle ne peut être utilisée faute de valeur transactionnelle ou si le prix a été influencé par certaines conditions ou restrictions, l'Accord offre cinq méthodes de substitution devant être appliquées dans un ordre précis²⁸.

Pour de nombreuses administrations douanières, l'application de l'Accord sur l'évaluation en douane a posé de sérieux problèmes, en particulier dans les pays en développement. Nombre d'administrations poursuivent leurs efforts afin d'améliorer le respect des dispositions par les négociants et de former le personnel douanier à la mise en œuvre de l'Accord. Deux méthodes peuvent aider les fonctionnaires des douanes à mettre en œuvre l'Accord comme il se doit :

- **Les listes de prix.** Lorsque les fonctionnaires des douanes peuvent consulter des listes de prix actualisées des marchandises les plus fréquemment importées, ils sont mieux à même de faire valoir le « doute raisonnable » et de demander au négociant des documents supplémentaires comportant le prix effectivement payé ou de se prévaloir des méthodes d'évaluation de substitution contenues dans l'Accord. À titre d'exemple peuvent être citées les listes de prix établies pour l'évaluation des véhicules d'occasion, un bien importé souvent extrêmement sous-évalué et pour lequel il n'existe pas de facture fiable. Ces listes contiennent le prix du véhicule neuf établi en fonction du modèle et de l'année de construction, minoré d'un taux de dépréciation fixe.
- **L'inspection avant expédition et l'inspection à destination.** En vertu d'un programme d'inspection avant expédition, le Ministère des finances du pays, ou son Service des douanes, passe un contrat avec une société privée chargée d'inspecter la marchandise à destination du pays en question au point d'exportation. Le contrat d'inspection à destination précise que le contractant inspecte la marchandise au point d'importation, et s'en remet à son personnel et à ses contacts à l'étranger pour s'acquitter de

27 Pour de plus amples informations sur le sujet, consulter : Goorman, A., L. De Wulf, « Customs Valuation in Developing Countries and the World Trade Organization Valuation Rules », *Manuel de modernisation douanière*, Banque mondiale, 2005.

28 Pour de plus amples informations : www.wto.org/french/docs_f/legal_f/20-val.pdf.

Encadré 36 : Lignes directrices – Inspections avant expédition et inspections à destination

- S'attacher les services d'entreprises d'inspection de bonne réputation et qui travaillent dans le respect du Code d'éthique de la Fédération internationale des agences d'inspection (IFIA).
- Sélectionner des fournisseurs de services d'inspection et renouveler leurs contrats par le biais d'appels d'offres transparents et concurrentiels.
- S'attacher les services d'une seule société d'inspection pour une durée de quelques années et renouveler le contrat en condition de pleine concurrence.
- Éviter de fractionner les contrats. Les entreprises sont plus complexes à surveiller, leurs honoraires sont généralement plus élevés, et chacune est alors surveillée avec moins d'attention par son siège respectif pour lequel elle offre moins de possibilités de profit. De plus, les contrats fractionnés peuvent conduire l'importateur à ajuster ses importations de manière à bénéficier des fournisseurs de services d'inspection les plus arrangeants.
- Faire approuver les contrats d'inspection par les douanes, et éviter qu'ils ne soient imposés par le Ministère des finances ou la Banque centrale.
- Lier les contrats d'inspection à un projet de modernisation douanière qui définisse clairement les responsabilités respectives des douanes et de la société d'inspection.
- Établir un contrat d'inspection explicite :
 - Définir les services à fournir (prix, classification, droits acquittés, régimes d'importation spéciaux);
 - Fixer des délais sans prorogation automatique;
 - Dresser la liste des marchandises à inspecter en détaillant les exceptions;
 - Les douanes devraient bénéficier d'un soutien pour la création de bases de données;
 - Fixer des critères de résultats clairs à l'aune desquels le gouvernement pourra évaluer la performance, et imposer des sanctions en cas de manquement aux critères établis;
 - Obtenir des engagements pour la formation du personnel et le transfert de technologie;
 - Préciser les informations à communiquer, y compris le nombre d'inspections, les irrégularités corrigées, les ajustements apportés à la valeur et les évaluations supplémentaires qui en ont découlé; et
 - Établir une procédure de traitement des plaintes.
- Consigner les rapports d'inspection dans les déclarations en douane et dans le système de gestion douanière automatisée. Comparer les conclusions des rapports d'inspection, les déclarations et les valeurs retenues pour le calcul des droits et taxes; expliquer les éventuels écarts détectés.
- Pour améliorer le respect des dispositions par les importateurs, appliquer les sanctions légales prévues en cas de sous-évaluation.
- Indiquer la procédure d'arbitrage ou d'appel prévue pour donner aux importateurs la possibilité de contester les inspections.
- Créer un comité de pilotage (en dehors des administrations douanières, mais dans lequel les douanes seront représentées) chargé de superviser les activités d'inspection et de faire périodiquement rapport au secteur privé.
- Élaborer une stratégie de sortie pour garantir une transition en douceur vers les douanes des fonctions qui étaient exécutées par le fournisseur de services d'inspection. Les sociétés d'inspection pourraient être mises à contribution pour aider à gérer les marchandises sensibles à la fraude, ou dans d'autres cas où l'évaluation pose des problèmes particuliers.
- Lancer une campagne publicitaire pour informer les négociants et le public sur les systèmes d'inspection.

Source : De Wulf, L. et Sokol, J., éditeurs, *Manuel de modernisation douanière*, Banque mondiale, 2005. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/EXT/EXPCOMNET/Resources/2463593-1213985777369/01_The_Customs_Modernization_Handbook.pdf

sa tâche. Ces deux types de contrats contiennent une liste détaillée des données précises devant être visées dans les rapports d'inspection, de même que les frais à acquitter. Le rapport d'inspection est fourni à l'importateur ainsi qu'aux autorités contractantes et peut être utilisé pour évaluer l'acceptabilité de la valeur déclarée aux fins du calcul des droits et taxes à acquitter.

À la date de juin 2010, 12 pays avaient conclu un contrat d'inspection avant expédition et 16 pays un contrat d'inspection avant expédition sélectif ou un contrat d'inspection à destination²⁹. Le recours par les autorités douanières aux services d'inspection avant expédition ou à destination a fait l'objet de nombreuses critiques, y compris de la part de l'OMD et de l'OMC. Cette pratique avait cependant été autorisée par le Cycle de négociations commerciales de l'Uruguay. Certaines propositions présentées par des Membres de l'OMC dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha visent à interdire le recours à l'inspection avant expédition ou à destination³⁰. La question est abordée de manière plus détaillée dans le Manuel de modernisation douanière de la Banque mondiale³¹. De nombreuses autorités douanières estiment que le recours aux services d'inspection avant expédition et à destination leur a permis de percevoir davantage de recettes, et ce en dépit du fait que nombre d'entre eux n'ont pas correctement contrôlé la performance des entreprises offrant ces services et/ou pas pleinement utilisé les informations fournies.

Les pays qui ont opté pour ces services pouvaient le faire à titre temporaire, tout en renforçant leurs capacités internes d'évaluation en douane en utilisant avec soin les données d'inspection fournies et en mettant en place un mécanisme de supervision de la qualité des services fournis. Les pays devraient aussi suivre les lignes directrices contenues dans l'encadré 36 pour s'assurer que ces services d'inspection entravent aussi peu que possible les échanges commerciaux légitimes.

RÈGLES D'ORIGINE

Les agents des douanes doivent s'assurer de l'origine des marchandises afin d'appliquer des mesures de politique commerciale de base telles des restrictions quantitatives, des droits antidumping et compensateurs, des mesures de sauvegarde, un marquage de l'origine, et des marchés publics, ainsi qu'à des fins statistiques. Ces règles d'origine (RO) sont des règles non préférentielles, en ce sens qu'elles s'appliquent à toutes les marchandises. Cependant, les tarifs préférentiels sont souvent appliqués du fait d'accords commerciaux préférentiels entre le pays importateur et le pays d'origine. Ces RO sont souvent strictes, et ce pour les raisons suivantes :

- Elles évitent le détournement de trafic qui découle des allégations de provenance d'un pays au bénéfice de droits de douane préférentiels, alors que ce n'est peut-être pas le cas; ou
- La marchandise n'est pas conforme aux dispositions énoncées dans l'accord commercial.

La prolifération des accords commerciaux, chacun contenant ses dispositions propres, a causé des problèmes aux administrations douanières et aux négociants. Le respect des RO a souvent un coût pour le négociant et les vérifications réalisées par les fonctionnaires des douanes sont complexes. Les négociants qui respectent les RO par produit, et/ou adaptent leurs stratégies de produit pour satisfaire aux RO, sont les plus aptes à contrer, le cas échéant, les effets négatifs.

Les RO visent un objectif légitime, à savoir prévenir les détournements de trafic. Cependant, les critiques pointent du doigt la surabondance de RO et le manque d'harmonisation entre des règles nationales et régionales différentes. Ils soulignent aussi les préoccupations concernant le fait que les RO sont utilisées à des fins protectionnistes. À titre d'exemple, les recherches menées en 2007³², ont montré que le système de préférences commerciales accordé par les pays développés aux pays d'Afrique était souvent mis à mal par des mesures restrictives relatives aux RO. Les recherches ont montré que les groupes d'intérêt

29 Pays ayant fait état de contrats d'inspection avant expédition ou à destination soumis à l'Accord sur l'inspection avant expédition de l'OMC. Voir : www.ifia-federation.org/content/wp-content/uploads/2010/04/IFIA_PSI_list_06_10.pdf

30 Accord sur l'inspection avant expédition, OMC. Disponible à l'adresse : www.wto.org/french/docs_f/legal_f/21-psi_f.htm

31 Pour un examen intégral de cette question, consulter : Goorman, A., L. De Wulf, « Customs Valuation in Developing Countries and the World Trade Organization Valuation Rules », *Manuel de modernisation douanière*, Banque mondiale, 2005.

32 Cadot, O., J. De Melo et A. Portugal-Perez, « Rules of Origin for Preferential Trading Arrangements : Implications for the ASEAN Free Trade Area of EU and US Experience », *Journal of Economic Integration* 22(2), pp. 288-319, 2007.

protectionnistes agissent dans le but de limiter l'intégration dans l'économie mondiale des pays en développement bénéficiaires de préférences. Pour de plus amples informations sur les RO et leur application dans le système commercial mondial, voir le chapitre 4.

AMÉLIORER LA COORDINATION ENTRE LES ORGANISMES À LA FRONTIÈRE ET LES FOURNISSEURS DE SERVICES

Améliorer la coordination entre les organismes présents à la frontière et les fournisseurs de services est essentiel, en particulier pour les pays en développement et les PMA. Les échanges commerciaux sont tributaires de nombreux organismes et fournisseurs de services, qui tous sont associés à la chaîne de logistique commerciale à la frontière. Les marchandises sont finalement dédouanées par les douanes, mais uniquement une fois obtenues les autorisations nécessaires auprès d'autres organismes présents à la frontière. Les organismes en charge des normes de qualité réalisent des inspections distinctes et peuvent prélever des échantillons pour s'assurer que les importations respectent les normes de qualité locales. La procédure retarde souvent la mainlevée et peut impliquer un surcoût considérable à l'importation, du fait des retards, des frais de dépotage et de manutention, entre autres.

C'est l'organisme de contrôle présent à la frontière le moins efficace qui détermine le dédouanement définitif de la marchandise. Ainsi, les réformes portant uniquement sur les douanes seront bien moins efficaces si les autres organismes et fournisseurs de services ne sont pas en mesure d'améliorer leur performance.

Les doublons doivent être évités entre les organismes présents à la frontière. À titre d'exemple, à quoi sert à une douane de disposer d'un système de gestion du risque moderne si par ailleurs un autre service du gouvernement impose des notifications ou des contrôles obligatoires. Pour une meilleure gestion intégrée à la frontière, une coordination entre les organismes présents à la frontière est nécessaire, y compris entre les organismes responsables des normes, des mesures sanitaires et phytosanitaires et les agences vétérinaires. Dans la plupart des cas, il est recommandé aux douanes, en tant qu'organisme de premier plan, de se charger de la coordination entre les divers organismes de plus petite taille de manière à garantir un meilleur fonctionnement des organismes. L'OMD envisage actuellement d'ajouter un troisième pilier à son Cadre de normes SAFE concernant la coopération entre les douanes et les autres organismes gouvernementaux présents à la frontière – le pilier douane-gouvernement – en reconnaissance de l'importance de cette coopération, et de la nécessité d'encourager une gestion à la frontière plus sûre et efficacement coordonnée.

RÉFORMER LES SYSTÈMES DE GESTION DOUANIÈRE ÉLECTRONIQUE

Ces dernières années, le système de douane électronique a grandement facilité le dédouanement. Mesure de réforme la plus importante de ces dernières décennies, l'installation d'un tel système a grandement bénéficié à la facilitation des échanges. Le projet Doing Business 2010 de la Banque mondiale le confirme amplement. Lorsqu'il est introduit dans les règles de l'art, il remplace les procédures douanières obsolètes et redondantes par des procédures modernes et efficaces qui améliorent la transparence et les délais de traitement. Cependant, l'introduction d'un tel système doit aller de pair avec d'autres processus de modernisation, politiques et techniques de gestion du personnel, y compris des mesures de rémunération adéquate, de formation et des plans de carrière³³. Outre les nombreuses procédures douanières administratives qui s'en trouvent améliorées, le système de douane électronique promeut la facilitation des échanges en :

- Permettant aux négociants de présenter leurs déclarations électroniquement depuis leur bureau, avant l'arrivée de la marchandise à la frontière, grâce à l'échange de données électroniques;
- Aidant les douanes à s'assurer que les déclarations ont été correctement remplies et informe les négociants en cas de problème;
- Équipant la douane d'un module de gestion du risque permettant de sélectionner les marchandises qui feront l'objet d'une inspection documentaire ou physique;
- Sélectionnant le personnel en douane chargé de traiter les déclarations;
- Enregistrant les conclusions des inspections;

³³ Doyle, T., « Information and communications technology and modern border management », dans McInden, G., et al., éditeurs, *Border Management Modernization*, pp. 37-38, Banque mondiale, 2011.

- Aidant le personnel des douanes à déterminer si les valeurs déclarées sont ou non acceptables;
- Calculant les droits et taxes à acquitter;
- Délivrant les factures en douane;
- Offrant une plateforme de paiement;
- En délivrant les documents de mainlevée.

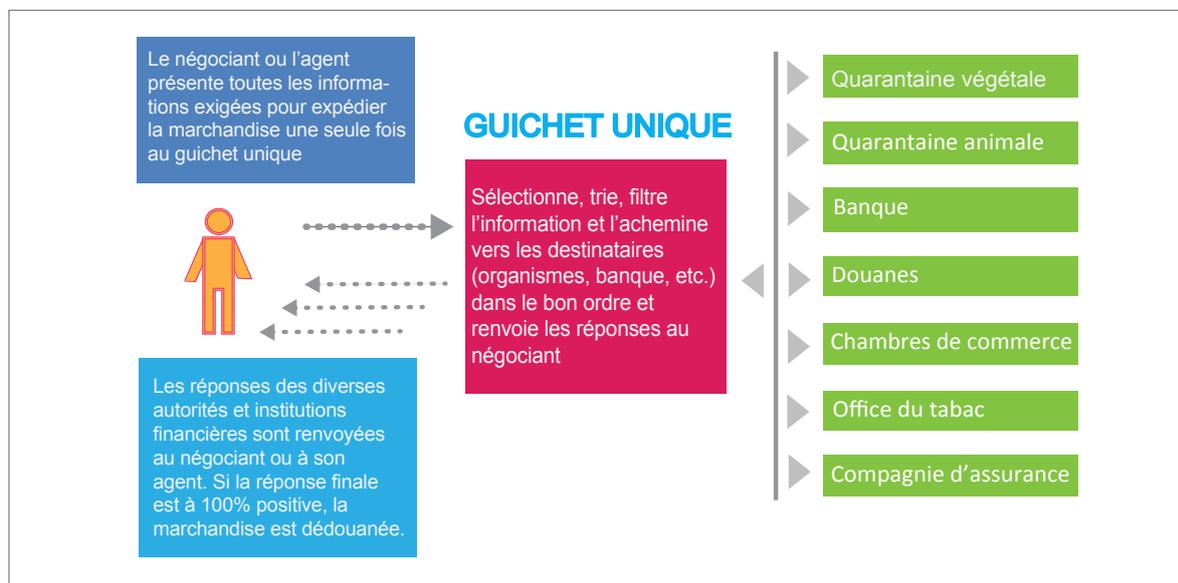
Les négociants peuvent suivre l'intégralité de la procédure sur support électronique et se préparer, eux et leurs moyens de transport, à faire passer les marchandises de l'autre côté de la frontière dès que les documents de mainlevée leur seront envoyés par voie électronique.

Guichet unique : comment utiliser les TIC pour faciliter les échanges?

Le guichet unique démontre comment les TIC de pointe peuvent faciliter les échanges. Introduit pour la première fois sous le nom de Tradenet à Singapour en 1989, il a suscité un vif intérêt de la part de la communauté commerçante dans le monde entier et a été repris dans plusieurs pays. Parmi les premiers à s'en équiper figuraient Maurice, le Ghana, le Sénégal et la Tunisie.

Comme le montre la figure 8, le guichet unique permet aux négociants de présenter les documents réglementaires exigés à un seul endroit et/ou à un guichet unique, ce qui évite les doublons et améliore l'efficacité grâce au temps gagné et à l'argent économisé pour les négociants. À titre d'exemple, au Pakistan une déclaration électronique a remplacé 26 étapes de dédouanement, 34 signatures et 62 vérifications. Ainsi, plus de 70% des envois sont dédouanés en l'espace d'une heure et le délai général de dédouanement est passé de plusieurs jours à moins de huit heures. Seuls 4% des importations et 2% des exportations font aujourd'hui l'objet d'une inspection, contre 100% par le passé. Les rabais sont calculés automatiquement sans qu'il soit nécessaire de remplir une demande. Les remboursements prennent moins de 48 heures, contre 90 jours avant. Étant donné que le contribuable et le percepteur ne se rencontrent pas, les risques de malversations ou de corruption sont minimes³⁴.

Figure 8 : Le guichet unique



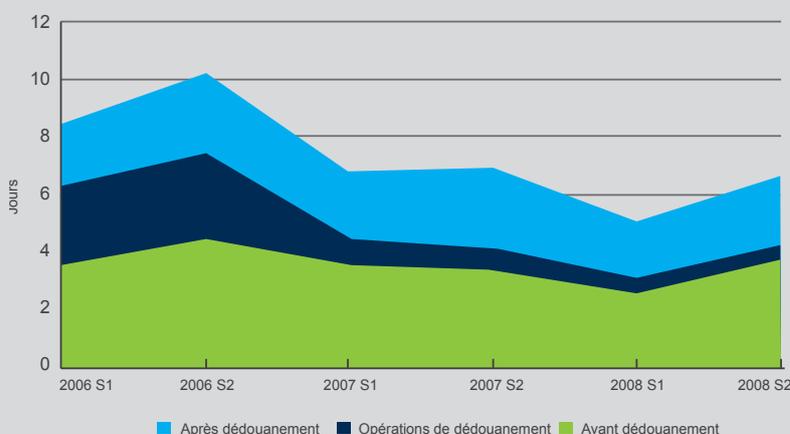
Source : ITC.

34 Pour de plus amples informations : www.utradepoint.com/eMagazine/04-2010/inner-pages/Reforming-Trade-Facilitation-The-Experience-of-Pakistan.aspx

Encadré 37 : Tunisie : amélioration des délais de dédouanement au port de Radès

Le projet de gestion à la frontière au port de Radès, en Tunisie, démontre les améliorations réalisées en termes de délais de dédouanement. Le projet a porté sur l'intégration des procédures de dédouanement de différents organismes. Les opérations de dédouanement (la courbe au milieu de la figure) représentaient un tiers de la durée d'entreposage, en d'autres termes le temps passé dans le port par une tonne de fret. De longs délais d'entreposage traduisent généralement une inefficacité des opérations portuaires. D'autres avantages devraient être enregistrés en amont (la bande inférieure) grâce à la transmission automatisée du manifeste par les opérateurs portuaires et à l'investissement dans la manutention jusqu'aux douanes. Des bénéfices devraient aussi être enregistrés en aval (bande supérieure) grâce au paiement électronique et à la réforme des tarifs portuaires pour garantir la prévisibilité des tarifs.

Structure des délais de dédouanement de conteneurs au port de Radès, 2006-2008



Source : World Economic Forum, *Global Enabling Trade Report*, 2009.

Note : S = semestre

Plusieurs facteurs contribuent à la réussite du lancement du guichet unique :

- L'engagement doit être pris au plus haut niveau du gouvernement afin d'encourager les diverses institutions nationales à vocation commerciale à respecter les procédures du guichet unique. Les gouvernements doivent être disposés à simplifier radicalement leurs procédures souvent profondément ancrées dans les pratiques des opérateurs et des fonctionnaires, dont bon nombre risquent de résister au changement.
- Toutes les procédures commerciales doivent être recensées et simplifiées pour permettre la présentation d'un seul dossier au guichet unique. Il s'agit là d'une tâche difficile et longue qui se heurte souvent à une résistance.
- Un organisme doit être choisi et chargé de mettre en œuvre les décisions. Il peut s'agir de la douane, mais d'autres organismes peuvent aussi s'en charger.
- Les opérations du guichet unique doivent être réalisées par une agence gouvernementale ou être sous-traitées auprès d'une entreprise agissant dans le cadre d'un PPP, comme à Singapour et au Ghana.
- Le guichet unique doit disposer de ressources financières suffisantes pour être efficace. Des fonds peuvent être obtenus par virement budgétaire ou puisés dans les redevances de transaction.
- Les divers organismes présents à la frontière concernés doivent améliorer leur performance en matière de dédouanement car la mainlevée des marchandises importées ou exportées sera déterminée par le moins efficace des maillons de la chaîne logistique.

Encadré 38 : Développement économique des pays sans littoral – « très, très difficile »

Dans un discours prononcé au Centre de recherches pour le développement international d'Ottawa, Ontario, Canada, l'économiste de renommée mondiale Jeffrey Sachs décrivait les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les pays sans littoral :

« C'est une chose très étrange. Si vous prenez tous les pays sans littoral de par le monde, comme la Bolivie (l'État plurinational de), vous constaterez qu'aucun n'a réussi, à l'exception peut-être des pays sans littoral entourés de pays riches. Il existe donc quelques pays sans littoral riches, la Suisse et le Luxembourg. Et puis il existe une kyrielle de pays sans littoral pauvres : en Amérique du Sud, la Bolivie (l'État plurinational de) et le Paraguay; 14 pays sans littoral très pauvres en Afrique subsaharienne tropicale – Tchad, Mali, Niger, République centrafricaine, Rwanda, Burundi, Zambie, Malawi, etc. – loins d'être des exemples de réussite économique; les pays sans littoral d'Asie centrale – les « stans » (Turkménistan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Kirghizistan, Tadjikistan) où l'on enregistre aucune activité économique, à l'exception du pompage du pétrole, car il s'agit du seul produit de base pouvant être transporté de manière rentable sur des milliers de kilomètres au-delà des frontières. À cet égard l'Ouzbékistan mérite toute notre pitié : c'est le seul pays au monde qui soit doublement enclavé, en d'autres termes le seul pays dont tous les voisins sont sans littoral, ce qui signifie qu'il vous faut franchir deux frontières internationales pour atteindre une côte. C'est le seul pays au monde dans cette situation. Et puis vous avez la République populaire démocratique lao et d'autres pays sans littoral – là non plus aucun exemple de réussite. »

Être un pays sans littoral n'est pas chose facile : les coûts du transport terrestre restent extraordinairement élevés. La plupart des marchandises ne sont pas expédiées par avion, excepté au stade ultime du développement économique. Et si vous voulez prendre la direction du développement économique, si vous n'avez pas accès à un port maritime, c'est très, très difficile. »

Source : « New Approaches to International Donor Assistance », discours prononcé par Jeffrey Sachs, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Ontario, Canada, 19 juin 2001. Disponible à l'adresse : www.idrc.ca/en/ev-25642-201-1-DO_TOPIC.html

VERS DES PROCÉDURES DE TRANSIT FLUIDES

Les procédures de transit permettent aux marchandises de traverser un pays en passant d'un poste douanier à un autre sans acquitter de droits d'importation, de taxes intérieures de consommation ou d'autres redevances normalement prélevées à l'importation. Ces procédures ont pour objectif de protéger les recettes du pays de transit – par exemple pour empêcher que les marchandises destinées au transit ne finissent sur le marché intérieur. Un système de transit défaillant est un obstacle majeur au commerce. Ce n'est que dans des cas de figure exceptionnels que les marchandises devraient être assujetties à d'autres règlements d'importation applicables dans le pays de transit, comme par exemple des prescriptions relatives à la santé et à la sécurité. Ces formalités ne peuvent pas éliminer l'ensemble des coûts liés à la distance, mais elles devraient viser l'introduction de procédures efficaces à la frontière.

Les formalités de passage de frontière peuvent être complexes lorsque le pays de transit souhaite être assuré que les marchandises en transit qui ont pénétré son territoire sans acquitter de droits quitteront bien le pays. Il arrive que des pays introduisent des contrôles stricts qui ralentissent le commerce de transit. On sait que les contrebandiers exploitent les failles des procédures de transit et déchargent leur marchandise « en transit » dans le pays, évitant ainsi d'acquitter les taxes et prélèvements à l'importation. Les procédures de transit dysfonctionnelles sont un gros problème pour les pays sans littoral et ils entravent le développement économique (voir encadré 38).

LA SITUATION DES PAYS SANS LITTORAL

Les exportateurs de pays en développement et développés sans littoral sont en bute à d'énormes contraintes. Le tableau 7, fondé sur les conclusions de l'étude de la Banque mondiale de 2009 sur la performance logistique, montre clairement que les coûts, tant en Afrique qu'en Europe, sont bien plus élevés pour les pays

sans littoral que pour les pays ayant un accès à la mer³⁵. Non seulement les distances qui les séparent des marchés d'exportation sont plus grandes que pour les pays qui partagent une frontière avec ces marchés, mais ils sont aussi confrontés aux procédures relatives au passage d'une ou de plusieurs frontières pour importer des intrants et livrer leurs produits finaux aux marchés.

Tableau 7 : Distances à parcourir pour exporter, coût et délais pour les pays sans littoral³⁶

		Afrique		Europe	
		Pays côtiers	Pays sans littoral	Pays côtiers	Pays sans littoral
	Indice de la performance logistique	2.46	2.39	3.68	3.58
Port ou aéroport	Délais d'exportation (jours)	4.82	18.10	2.3	2.4
	Délais d'importation (jours)	7.21	6.99	2.2	3.6
	Coût d'exportation (\$E.-U.)	1 810.00	2 867.00	696.00	1 227.00
	Coût d'importation (\$E.-U.)	2 701.00	3 059.00	823.00	1 496.00
Terre	Délais d'exportation (jours)	4.13	4.67	2.3	6.0
	Délais d'importation (jours)	6.93	8.41	2.9	2.9
	Coût d'exportation (\$E.-U.)	2 125.00	4 000.00	593.00	1 704.00
	Coût d'importation (\$E.-U.)	2 581.00	3 221.00	670.00	1 489.00

Source : Données de l'étude sur la performance logistique, 2009.

ÉLÉMENTS CLÉS DU TRANSIT

Scellements. La marchandise doit être protégée physiquement, équipée d'un dispositif qui garantisse que la marchandise présente au début de l'opération de transit quitte bien le pays de transit (même quantité, même forme, même statut). Le moyen le plus simple de le garantir consiste pour les douanes à apposer des scellements sur le camion³⁷ pour s'assurer que de la marchandise ne pourra pas être retirée ou ajoutée sans briser les scellés ou laisser des marques visibles sur la plateforme de chargement du camion. Les camions et les scellements autorisés pour les opérations de transit doivent respecter des critères très précis qui garantissent leur efficacité et leur sécurité. De nouveaux scellements sont actuellement à l'étude et des prototypes sont déjà testés. Ils sont dotés d'une puce électronique qui, lorsque le scellé est brisé, envoie un signal capté par satellite qui renvoie l'information à l'organisme ou au propriétaire du conteneur scellé en précisant sa position géographique. Bien que le prix de ces scellés automatiques reste relativement élevé, il devrait vraisemblablement diminuer dans les années à venir.

Apposer des scellements sur des conteneurs est relativement facile. Toutefois, le scellement des envois non conteneurisés pose quelques problèmes car les camions utilisés dans ce cas ne sont pas d'aussi bonne qualité que ceux utilisés pour le transport de conteneurs, et ils concernent souvent des échanges commerciaux informels. Diverses procédures sont actuellement utilisées pour apposer les scellements. Les systèmes de qualité sont conformes à la Convention de Kyoto de l'OMD. Ils doivent i) être solides et durables; ii) pouvoir être apposés rapidement et aisément; iii) être d'un contrôle et d'une identification faciles; iv) être tels qu'il soit impossible de les enlever ou de les défaire sans les briser ou d'effectuer des manipulations irrégulières sans laisser de traces; v) être tels qu'il soit impossible d'utiliser le même scellement plus d'une fois, sauf dans le cas des scellements destinés à plusieurs usages (scellements électroniques, par exemple); et vi) être constitués de telle manière que la copie ou la contrefaçon en soit rendue aussi difficile que possible.

35 *Connecting to Compete : Trade Logistics in the Global Economy*, p.20, Banque mondiale, 2010.

36 Note : Pays côtiers d'Afrique : Afrique du Sud, Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Mozambique, Namibie, Nigéria, Sénégal, Togo et République-Unie de Tanzanie. Pays sans littoral d'Afrique : Burkina Faso, Éthiopie, Malawi, Mali, Ouganda, Rwanda, République centrafricaine, Tchad et Zambie. Pays côtiers d'Europe : Allemagne, Belgique, Croatie, Italie, Pays-Bas et Pologne. Pays sans littoral d'Europe : Autriche, Hongrie, Luxembourg, République tchèque et Slovaquie.

37 Les camions sont utilisés à titre d'exemple. Les scellements peuvent être utilisés avec d'autres modes de transport (wagons, barges, trains, etc.).

Garanties. Une garantie doit être donnée aux douanes pour couvrir les droits d'importation, les taxes et autres redevances à acquitter à l'importation dans le pays de transit si les marchandises ne quittent pas le pays en suivant la procédure de transit. Les garanties doivent correspondre aux droits et taxes exigibles, mais sont parfois calculées sur la base de la valeur de la marchandise, ce qui est plus simple que de calculer les droits exigibles. Les banques et les compagnies d'assurance peuvent délivrer des garanties et, dans certains, cas obtenir une réassurance auprès de compagnies d'assurance internationales. Les formes de sûreté ne constituant pas de garantie, tels les dépôts ou la valeur des camions, existent dans certains pays de transit. Ces garanties sont généralement plus coûteuses et difficiles à obtenir et ne sont pas recommandées. Les garanties peuvent couvrir une seule opération de transit par le mandant, ou plusieurs, à concurrence d'un plafond déterminé et dans le respect de conditions particulières. Les modalités de restitution de la garantie sont précisées dans la législation douanière.

Opérateurs agréés. Les opérateurs qui fournissent des garanties qu'ils respecteront les règles du transit et qui travaillent avec des véhicules acceptables sont autorisés à pratiquer le commerce de transit. Ce sont les sociétés nationales de transport qui sont dans une grande mesure responsables de la sélection des opérateurs de transit agréés.

Documentation. Pour contrôler le début et la fin de la procédure de transit, les douanes doivent être équipées d'un système de surveillance fiable. Ce système peut reposer sur la documentation papier délivrée par le bureau de douane d'entrée qui contrôle l'origine de l'envoi en transit et la documentation délivrée ou vérifiée par le bureau de douane de sortie.

Les documents sont de plus en plus transmis par voie électronique, utilisant pour cela les modules transit du système de gestion douanière. Ce système permet de restituer la caution en temps opportun, c'est à dire à l'achèvement de l'opération de transit. Lorsque les copies des documents – ou les données couplées produites par voie électronique – ont été renvoyées au point d'origine du transit et comparées aux documents délivrés au début du transit, on estime que l'opération est terminée et la garantie est libérée. Lorsque les documents ne correspondent pas, les droits de douane, taxes et autres prélèvements – majorés d'une amende – doivent être acquittés. Ces prélèvements sont couverts par la garantie.

Les erreurs humaines et une consignation laxiste des formalités de sortie peuvent donner lieu à de nombreuses revendications redondantes de la garantie. Ces revendications sont coûteuses et longues à régler; elles sapent par ailleurs les avantages découlant de ces procédures destinées à faciliter les échanges.

LES BÉNÉFICES NETS L'EMPORTENT SUR LES COÛTS

De nombreux accords bilatéraux, régionaux et internationaux ont été conclus en matière de transit. Des accords ont été conclus entre les Membres de l'OMD et ceux de l'OMC. Et pourtant, nombre de ces accords et traités n'existent que sur le papier ou sont depuis longtemps en attente d'être conclus ou mis en œuvre. Le problème n'est pas que les instruments et les cadres juridiques soient inexistantes ou inadaptés. Le problème tient au manque de capacités, au scepticisme suscité par les procédures de transit dont on pense qu'elles ne pourront préserver les recettes fiscales, ou au manque de volonté politique de venir à bout des intérêts particuliers préservés grâce à des mécanismes de transit dysfonctionnels. En outre, la perception erronée selon laquelle les procédures de transit fluides bénéficient essentiellement aux pays sans littoral a entravé les progrès.

Les estimations de la Banque mondiale indiquent que les avantages liés au transit peuvent être considérables. S'agissant du Kazakhstan, ils ont été estimés à 0,5%-0,6%; les deux tiers ont bénéficié au transport ferroviaire et un tiers au transport routier. Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie vis-à-vis du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda, le principal avantage concerne le trafic supplémentaire géré de manière rentable par les ports et les transporteurs du pays de transit, le volume du trafic en transit étant important par rapport au trafic intérieur. La Thaïlande a enregistré les mêmes types d'avantages du trafic en transit avec la République populaire démocratique lao, bien que dans ce cas précis les volumes soient modestes. Dans le cas du Chili et de la Bolivie (État plurinational de), le plus gros avantage provient d'une zone de libre-échange à partir de laquelle des véhicules et des biens de consommation importés sont vendus à l'intérieur des pays.

Dans l'ensemble, l'on s'accorde à dire que les bénéfices nets pour les pays de transit l'emportent de loin sur les coûts.

PROCÉDURES ET FORMALITÉS DE TRANSIT EFFICACES

Tant les douanes que les transporteurs ont un rôle à jouer pour que les opérations de transit soient efficaces. Elles exigent par ailleurs des procédures de transport qui permettent aux camions et aux chauffeurs de franchir les frontières sans qu'il soit nécessaire de transborder la marchandise ou de changer de chauffeur. La reconnaissance mutuelle de la certification, de l'assurance et des permis de conduire, ainsi que les droits de trafic des camions nationaux dans le pays de transit, sont autant de questions qui doivent être prises en considération.

La réglementation du transport qui précise quels camions ne sont pas autorisés à transporter les marchandises en transit sape aussi la compétitivité. À titre d'exemple, les règles du « tour de rôle » imposées par les associations de transporteurs signifient une répartition des services de transport. Le tableau 8 montre comment diverses procédures commerciales et de transport entravent le commerce de transit et nuisent à la compétitivité.

Tableau 8 : Procédures et pratiques commerciales et de transit

Procédure/pratique	Documentation	Impositions, coût	Commentaire
Chargement dans un port	Connaissance	Taxes portuaires	Les opérations portuaires ne sont pas toujours efficaces
Inspection et dédouanement	Facture pour déterminer la valeur, la classification et le poids qui permettent le calcul des droits à garantir Déclaration de transit	Garantie (dépôt)	Souvent les envois en transit sont soumis aux mêmes procédures longues que celles appliquées aux importations destinées à la consommation intérieure. La garantie de transit est achetée. Les garanties sont souvent calculées non pas sur la base des « recettes à risque » mais à partir de la valeur du fret en transit, ce qui peut entraîner une surévaluation des « droits à risque ».
Chargement du véhicule			Apposition des scellements sur les conteneurs et autres matériels de transport. Les pratiques de scellement dans les ports mènent les douanes à organiser des convois.
Formation d'un convoi		Frais de convoi	Les convois ne partent que lorsque tous les camions sont présents, prennent du retard en route (problèmes mécaniques dus à la vétusté des camions), et ne peuvent passer les contrôles à la frontière que lorsque tous les camions sont rassemblés à la frontière. Problèmes de corruption.
Transport routier dans le pays de transit		Frais de transport routier Transport routier à itinéraire fixe	Ces frais sont souvent contraires aux accords de l'OMC. Les itinéraires fixes ne sont pas toujours ceux que les camions emprunteraient dans d'autres situations. La liberté du transporteur est limitée.
Contrôles en route			Le transit et autres transports sont souvent entravés par de nombreux contrôles routiers par la police et les douanes et impliquent le versement de pourboires.
Inspection douanière à la sortie du 1er pays	Copie du document de transit En l'absence d'un système de TIC, cela pose problème		Les scellements sont contrôlés. Le document de transit est vérifié et lentement remis au bureau émetteur pour qu'il libère la garantie.
Inspections à la frontière (véhicule)		Nouvelles primes d'assurance	Le permis de conduire et l'assurance du véhicule sont vérifiés. En cas de problème de validité, un changement d'opérateur est nécessaire. (Possible contrôle de la charge à l'essieu, sachant que ces charges peuvent varier d'un pays à l'autre).

Procédure/pratique	Documentation	Impositions, coût	Commentaire
Transbordement dans d'autres camions		Frais de transfert	Lorsque les camions ne peuvent opérer de l'autre côté de la frontière, la cargaison peut être endommagée, perdue ou volée.
Inspection douanière à l'entrée dans le pays de destination	Déclaration de transit – début d'un lien de transit national	Une nouvelle garantie doit être achetée	Des retards sont enregistrés lorsque les douanes ne reconnaissent pas/n'acceptent pas/ ont des doutes sur les scellements de transit/ documents et insistent pour inspecter.
Autres inspections à l'entrée dans le 2ème pays	Tous les documents		Contrôles de sécurité/sanitaires; pourraient causer un bris de scellement.
Arrivée à destination	Tous les documents	Coût des dommages, pertes	Les scellements sont brisés, les droits acquittés et la garantie libérée.

Source : Arvis, J.F., *Transit and the Special Case of Landlocked Countries*, Banque mondiale, 2005. Disponible à l'adresse : www.gfptt.org/uploadedFiles/4afdcdb3-f851-4641-a38b-98bd481f10c7.pdf

Encadré 39 : Une solution pragmatique – l'Accord de transit ouest-africain

Les 16 pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) ont signé un accord de transit en 1992, lequel définit clairement les différents éléments qui favorisent un transit efficace entre eux. L'accord a été largement ignoré et aujourd'hui l'essentiel des marchandises est réglementé par des accords bilatéraux. Quelques progrès sont néanmoins attendus qui pourraient conduire à l'adoption définitive de l'accord.

La solution pragmatique adoptée par le Ghana pour les envois en transit vers le Burkina Faso, le Niger et le Mali est un exemple de meilleure pratique.

Garanties. En 2006, les pays de la CEDEAO ont adopté une proposition visant à créer une chaîne de garants et se sont mis d'accord sur un arrangement de partage des redevances couvrant tout le transit passant par l'Afrique de l'ouest. En mars 2009, un accord a été trouvé entre le Ghana, le Burkina Faso et le Mali pour lancer un projet pilote et des garants ont été choisis pour lancer le programme.

Scellements. Le Ghana a lancé un système de scellement des camions en transit en accord avec les associations de transporteurs des pays de destination – Niger, Burkina Faso et Mali. Le système consiste en une bâche d'un seul tenant ou en plusieurs pièces agréées fixée sur le camion à l'aide de haubans tendus et fixés avec des crochets sur le tablier de la plate-forme du camion. Un ruban en nylon scellé est placé entre les crochets, sur lequel est apposé un scellement numéroté. Le numéro est noté sur les documents de transit.

Documents. La frontière du Ghana est équipée de module de transit de son système de gestion douanière, qui consigne la fin du transit et transmet l'information au siège en temps réel. La caution de transit peut ainsi être rapidement libérée. Le Burkina Faso et le Mali sont en passe de faire de même et sont en train de mettre en œuvre un module spécial pour permettre le transfert sans difficulté des informations de transit d'une administration douanière à l'autre. Cette procédure est nécessaire car les systèmes de gestion douanière du Niger, du Burkina Faso et du Mali diffèrent de celui du Ghana.

Système de suivi des camions en transit. Les douanes ghanéennes se sont dotées d'un système de suivi qui permet aux fonctionnaires des douanes et aux propriétaires de suivre les camions sur leur territoire. Le Burkina Faso et le Mali étudient actuellement la possibilité d'étendre ce système à leurs territoires. Les experts du transit ne sont cependant pas d'accord sur les bénéfices pour les douanes d'un tel système qu'ils jugent trop coûteux.

Sources : De Wulf, L., « Ghana Leads West Africa in Transit Reform », *Investment Climate in Practice*, No. 10, Banque mondiale, 2010. Arvis, J. F., « Transit Regimes », Mclinden, G. et al., éditeurs, *Border Management Modernization*, Banque mondiale, pp. 292-293, 2011.

SERVICES DE LOGISTIQUE COMMERCIALE ET COMPÉTITIVITÉ

La capacité des entreprises à se connecter avec succès aux marchés internationaux dépend de la performance de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Les six domaines qui représentent au mieux les aspects majeurs de la logistique actuelle sont :

- L'efficacité des procédures de dédouanement
- La qualité des échanges commerciaux et des infrastructures de transport
- La facilité d'organiser des envois à des prix concurrentiels
- La compétence et la qualité des services de logistique
- La capacité de suivi et de traçage des envois
- La fréquence à laquelle les envois parviennent au destinataire dans les délais prévus ou à l'heure dite³⁸.

La facilitation des échanges englobe tout l'éventail des questions traditionnelles, telles que les procédures douanières et la qualité des infrastructures, de même que de nouvelles préoccupations, telles que le suivi et la traçabilité des envois, la ponctualité des arrivées à destination et la compétence des sociétés de logistique intérieures. Toute faiblesse dans l'un ou l'autre de ces domaines a une incidence sur la performance commerciale des entreprises (fourniture de biens ou de services en temps voulu et à un coût concurrentiel).

La logistique commerciale s'entend de la gestion des flux internationaux de marchandises et de la documentation et des paiements connexes. Nombre de ces services sont fournis « derrière la frontière » plutôt « qu'à la frontière ». Ces services englobent le transport intérieur, l'entreposage, les services portuaires, la gestion de l'information, les infrastructures qui permettent aux exportateurs de respecter les normes imposées par le pays importateur, ainsi que la capacité de suivre les marchandises pour se conformer aux prescriptions en matière de sécurité toujours plus strictes. La disponibilité de services de logistique commerciale de grande qualité et concurrentiels est étroitement liée à la compétitivité du pays.

Les entreprises doivent assumer les coûts directs associés au déplacement des marchandises, y compris les taxes portuaires et de manutention, les coûts de fret, les frais d'intermédiaires, les frais de dossier et autres paiements annexes. En outre, elles doivent souvent supporter des coûts supplémentaires associés aux couvertures nécessaires pour pallier le manque de prévisibilité et de fiabilité de la chaîne d'approvisionnement³⁹. Les entreprises sont souvent contraintes de conserver des stocks plus importants d'intrants ou de produits finis ou d'opter pour des modes de transport plus coûteux pour être certaines de pouvoir respecter les délais de livraison⁴⁰. Ces coûts sont fonction de la prévisibilité et ont tendance à grimper lorsque la performance logistique baisse.

L'efficacité logistique est une condition sine qua non de la réussite commerciale des pays en développement – tant à l'exportation qu'à l'importation – et de leur intégration pleine et entière sur les marchés mondiaux. L'absence d'un secteur de logistique efficace peut décourager ou peser inutilement sur les exportations. Le coût de la logistique en comparaison de la valeur d'exportation est un gros obstacle à l'accès au marché pour les exportateurs de marchandises de pays en développement. Par rapport à la valeur totale des exportations, le coût moyen de la logistique est estimé à 3% dans les pays développés et à 8% dans les pays en développement. Cette part a été estimée à 15% pour les pays en développement d'Afrique et à près de 30% dans les pays en développement sans littoral.

La performance de la chaîne d'approvisionnement dépend de la qualité des services fournis par le secteur privé – courtiers en douane, transporteurs routiers, affréteurs et transporteurs. Pour que la chaîne d'approvisionnement soit efficace, les organismes publics responsables du contrôle des procédures à la frontière doivent être compétents et diligents. Dans nombre de pays en développement et de PMA, la qualité des services de logistique commerciale fournis par les secteurs public et privé laisse à désirer. Dans les pays développés, la situation est différente : les prestataires de services privés donnent davantage satisfaction que les prestataires de services publics. L'image négative des fournisseurs privés dans les pays

38 Arvis, J., M. Mustra, J. Panzer, L. Ojala et T. Naula, *Connecting to Compete 2008 : Trade Logistics in the Global Economy*, Banque mondiale. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf

39 Arvis, J. et al. *Connecting to Compete*, Banque mondiale, 2008.

40 Guasch, J. et J. Kogan, « Just-in-Case Inventories : A Cross-Country Analysis », Policy Research Working Paper 3012, Banque mondiale, 2003. Disponible à l'adresse : www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/04/23/000094946_03030404262960/rendered/PDF/multi0page.pdf

en développement et dans les PMA peut avoir des conséquences significatives. Bien souvent dans ces pays, une réglementation inadéquate et le manque de concurrence sont source de mécontentement vis-à-vis des fournisseurs de services privés.

Prenons par exemple les courtiers en douane, une profession dont l'accès n'est pas correctement réglementé pour garantir la qualité du service. De ce fait, l'on constate une surabondance d'opérateurs dont les pratiques entravent la facilitation des échanges. Ils font souvent obstacle au dédouanement et empêchent l'émergence d'opérateurs logistiques locaux capables et mieux à même de travailler avec des opérateurs internationaux.

Un autre exemple provenant de la Banque mondiale montre que la concurrence accrue et la libéralisation des services de camionnage sont essentiels :

La recherche de rentes et la gouvernance de l'industrie du camionnage sont au cœur des problèmes auxquels sont confrontés de nombreux pays africains à faible revenu. En l'absence de concurrence et sans libéralisation des services de camionnage dont la réglementation reste forte, le prix du transport restera élevé, la qualité du service ne s'améliorera pas et les usagers de la route ne bénéficieront pas de tous les avantages découlant des investissements coûteux dans la réfection des réseaux routiers⁴¹.

Le rapport de la Banque mondiale *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*⁴² jette un peu de lumière sur l'impact des infrastructures et des services d'infrastructures sur le classement des pays selon l'indice de performance logistique (LPI, Logistics Performance Index). Le LPI est le reflet de la satisfaction des opérateurs par rapport aux services d'infrastructures. Plus le LPI est élevé, plus la satisfaction est grande. À titre d'exemple, 33% des opérateurs de pays appartenant au quintile supérieur du classement LPI ont indiqué que les infrastructures routières étaient d'une qualité élevée ou très élevée, contre 4% des opérateurs du quintile le plus bas qui partageaient cet avis. Les améliorer renforcerait la compétitivité de tous les opérateurs, mais bien plus encore celle des opérateurs des pays qui se situent dans les quintiles les plus bas. On constate un lien semblable en ce qui concerne les services d'infrastructures.

MESURES PRISES PAR LES AUTORITÉS

Pour amener les produits sur les marchés plus rapidement, de manière plus sûre et plus rentable, les pays en développement peuvent s'en remettre aux fournisseurs de services logistiques étrangers, ou alors renforcer leurs propres capacités nationales dans ce domaine – ou encore conjuguer les deux. Les pays en développement peuvent indubitablement tirer parti de la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements dans les services logistiques. L'expérience a toutefois montré que certaines conditions préalables doivent être réunies, notamment l'existence d'infrastructures de qualité, l'accès à la technologie et son utilisation efficace, la sécurité ainsi que la disponibilité de ressources humaines qualifiées. Il est une condition importante qui doit être remplie, à savoir que la réglementation doit encourager la concurrence, être exécutoire, tout en respectant les normes internationales. Un cadre réglementaire solide et équilibré, renforcé par des mesures axées sur la compétitivité du secteur, est impératif. Il doit également être pleinement compatible avec le droit de réglementer consacré dans l'Accord de l'OMC sur le commerce des services (AGCS) et dans les accords commerciaux préférentiels toujours plus nombreux couvrant le commerce des services⁴³.

Un audit de la logistique commerciale et de transport intérieur

Les mesures destinées à améliorer la logistique et les procédures commerciales devraient débiter par un audit de la logistique commerciale intérieure afin de recenser les failles potentielles qui devront être comblées par le biais d'un plan d'action. Ce plan d'action devrait être élaboré en collaboration et avec l'appui

41 Freund, C. et N. Rocha, « What Constraints Africa's Exports? », Policy Research Working Paper 5184, Banque mondiale, 2010. Disponible à l'adresse : www.relooney.info/0_NS4053_347.pdf

42 Arvis, J.F. et al., *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, Banque mondiale, 2010. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/LPI2010_for_web.pdf

43 Trade and Development Aspects of Logistics Services, CNUCED, 2006. Disponible à l'adresse : www.unctad.org/en/docs/c1ahm1d2_en.pdf

des différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement logistique intérieure. La question est abordée plus avant dans l'étude 2010 de la Banque mondiale, *Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation*⁴⁴.

L'audit de la facilitation du commerce et du transport (AFCT) vise à établir un diagnostic aussi complet que possible de la situation dans un pays, en termes de coûts du transport et d'efficacité des services de commerce extérieur et de transport international, et à proposer une approche intégrée.

L'audit de la logistique débute invariablement par la collecte de données quantitatives et qualitatives auprès des parties intéressées clés et par une analyse et une interprétation de ces données. Les principaux départements associés à la collecte des données et à la réalisation d'entretiens sont généralement les départements logistique et transport, entreposage, achats, production, conformité, service clients et TI.

Tous ces départements sont, directement ou indirectement, impliqués dans la chaîne d'approvisionnement, peuvent fournir un éclairage précieux sur la situation et tirer parti des conclusions de l'audit.

Les informations recueillies et analysées seront transférées « brutes » dans le processus, accompagnées de documents et de cartes des flux afin de donner une idée claire de la situation et d'aider à évaluer l'ensemble du processus pour recenser les inefficiences, les goulots d'étranglement et les gaspillages. L'équipe d'audit formule ensuite des suggestions d'améliorations et de modifications résumées sur des cartes « potentiel ». L'équipe veille aussi à ce que les suggestions soient classées par ordre de priorité. Les recommandations précises, mesures à prendre et évaluations des risques, sont présentées accompagnées de solutions pour faciliter leur mise en œuvre. Les données recueillies sont utilisées pour corroborer les conclusions, quantifier les coûts logistiques et identifier les économies potentiellement réalisables par l'analyse des données et l'étalonnage des performances.

L'AFCT a pour objectif premier de permettre aux décideurs politiques de comprendre comment opèrent les chaînes d'approvisionnement du commerce international et de recenser les possibilités d'améliorer leurs résultats. Les gouvernements jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la logistique commerciale et du fret. Ils sont aussi responsables de la création d'un environnement favorable à la concurrence pour permettre aux fournisseurs de services de logistique commerciale et de fret de mieux travailler. Selon le rapport de la CNUCED :

La réglementation des services logistiques et des procédures commerciales influence la performance des chaînes d'approvisionnement internationales, de même que la qualité et la capacité des infrastructures publiques. Les pays qui aspirent à améliorer leur logistique commerciale pourront être appelés à réformer et à moderniser les institutions de gestion à la frontière, à modifier leur réglementation du transport, et, dans certains cas, à investir des sommes significatives dans les infrastructures liées au commerce⁴⁵.

Un audit peut aider les gouvernements à bien comprendre la facilitation des échanges et la logistique ainsi que les contraintes liées à la chaîne d'approvisionnement dans un pays, quelle qu'en soit la cause. Parmi les domaines clés figurent :

- L'organisation et la qualité des services de transport et logistiques ainsi que les infrastructures offertes aux exportateurs et aux importateurs;
- Les prescriptions en matière de procédure et de documentation nécessaires aux échanges transfrontières ou au commerce de transit;
- L'évolution du commerce extérieur;
- Les contraintes liées aux exigences en matière de réglementation, de documentation et de procédure en rapport avec les transactions commerciales internationales et les opérations de transport parallèles;

⁴⁴ Pour une compréhension approfondie de ces questions, le lecteur se reportera à cette étude : *Trade and Transport Facilitation Assessment : A Practical Toolkit for Country Implementation*, Banque mondiale, 2010. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport_Facilitation_Assessment_Practical_Toolkit.pdf

⁴⁵ *Trade and Development Aspects of Logistics Services*, CNUCED, 2006. Disponible à l'adresse : www.unctad.org/en/docs/c1ahm1d2_en.pdf

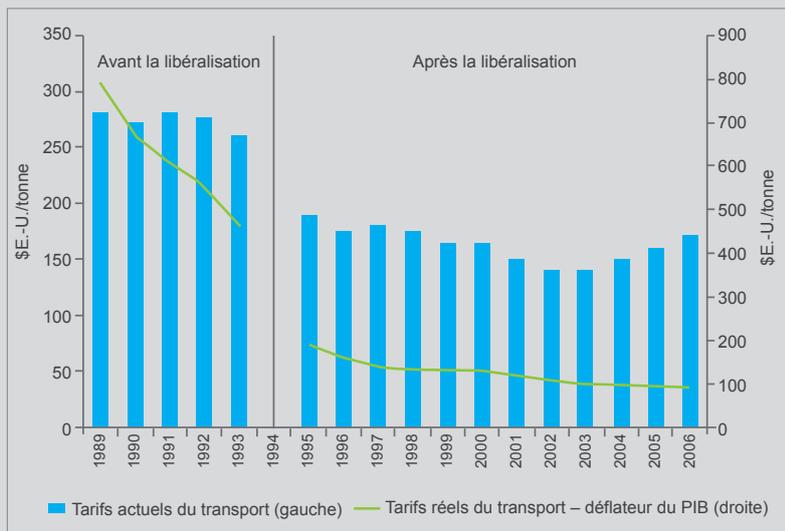
Encadré 40 : Rwanda : déréglementation du transport international

En 1994, la décision prise par le Rwanda de déréglementer le secteur du transport international a eu un impact significatif sur les prix du transport. La baisse marquée des prix a confirmé l'effet qu'ont eu les cartels sur le pays. Les prix ont reculé de plus de 30% en termes nominaux et de près de 75% en termes réels si l'on tient compte de l'augmentation continue des prix des intrants. Les conséquences au Rwanda ont probablement été plus fortes que dans la plupart des autres pays d'Afrique car avant la déréglementation une entreprise paraétatique de camionnage détenait un monopole et pouvait librement fixer des prix élevés. Dans le même temps, l'année 1994 a été la plus violente de la guerre civile au Rwanda, et la flotte de transport routier a cessé d'opérer.

La déréglementation a conduit à une baisse des prix et à la croissance de la flotte rwandaise. Ce constat tranche avec les craintes fréquemment exprimées que la déréglementation, qui libéralise l'entrée sur le marché, contribue à la disparition de la flotte des camionneurs des pays sans littoral. Dans le cas du Rwanda, ces craintes étaient plus grandes encore après la disparition de sa flotte de camions en 1994.

À l'inverse, la déréglementation a dopé la reprise de la flotte nationale. La stratégie des camionneurs rwandais a consisté à se spécialiser dans certains types de marchandises – tels les produits du pétrole – afin de se positionner sur des marchés de niche et des marchés rentables. Cette particularité explique que la flotte soit aujourd'hui au même niveau qu'avant la déréglementation.

Prix moyens du transport au départ de Mombasa et à destination de Kigali (\$E.-U., constant et actuel)



Source : Teravaninthorn, S., G. Raballand, « Transport Prices and Costs in Africa : A Review of the Main International Corridors », Africa Infrastructure Diagnostic, Working paper 14. Disponible à l'adresse : infrastructureafrica.afdb.org/system/files/WP14_Transportprices.pdf

- La disponibilité et l'organisation des services de transport et les obstacles à leur modernisation et à leur développement;
- La réglementation, la qualité et la fiabilité des services de transport et logistiques et des pratiques des entreprises.

Utiliser l'indice de performance logistique

Les mesures qui ont une incidence sur la réglementation et les procédures commerciales et logistiques devraient être élaborées en toute conscience de leurs retombées sur la compétitivité des échanges commerciaux. L'Indice de performance logistique⁴⁶ (LPI) de la Banque mondiale est expliqué de manière

⁴⁶ L'Indice de performance logistique de la Banque mondiale est disponible à l'adresse : info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp

Encadré 41 : République tchèque, Hongrie et Pologne : privatisation

Le transport de fret par route a été un des premiers secteurs à être privatisé et libéralisé dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. La Hongrie, suivie par la Pologne et la République tchèque, a été la première à se lancer dans des réformes destinées à instaurer la concurrence. La Hongrie et la Pologne ont adopté des lois accordant l'accès gratuit au marché du camionnage en 1988, tout comme la République tchèque après 1990. Les forces du marché déterminent librement les prix du transport. La privatisation, conjuguée à la libéralisation qui incluait des mesures de déréglementation (élimination des contrôles des taux et des itinéraires), a permis l'entrée de nombreuses nouvelles sociétés de camionnage offrant des prix concurrentiels et des services de meilleure qualité.

Ce nouvel environnement a favorisé l'apparition de plusieurs services logistiques innovants lancés par les sociétés de camionnage. Les délais de livraison s'en sont trouvés réduits, les cargaisons moins souvent endommagées ou détériorées.

Source : Teravaninthorn, S. and G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

détaillée dans le rapport *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy* ainsi que dans de nombreuses études par pays. Le LPI fournit aux décideurs politiques et aux parties intéressées du secteur privé des données de référence concernant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Ces informations, disponibles depuis 2007, permettent aux parties intéressées de recenser les contraintes au commerce, de mettre en lumière les maillons les moins performants de la chaîne d'approvisionnement, et de cibler les domaines à réformer. La publication de la Banque mondiale *Trade and Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation* indique que :

En fournissant des données détaillées sur la performance nationale et des indications générales sur les problèmes existants, le LPI 2007 a aidé à sensibiliser les parties intéressées et à renforcer le dialogue entre les décideurs politiques et le secteur privé de plusieurs pays sur les goulots d'étranglement logistiques et les priorités de la réforme destinée à faciliter le commerce et le transport au niveau national ou sous-régional⁴⁷.

LES LIVRAISONS EXPRESS EXIGENT UNE LOGISTIQUE EFFICACE

Les livraisons express sont un bon exemple de services exigeant une logistique fiable et efficace afin de promouvoir la compétitivité des entreprises, conjuguée à une réglementation appropriée des pouvoirs publics⁴⁸. Les sociétés de transport express proposent des services d'expédition garantie, rapide, fiable, à la demande, mondiale, intégrée, porte-à-porte de marchandises suivies et contrôlées tout au long du voyage. Le secteur du transport express simplifie et accélère le transport des marchandises. Il organise l'enlèvement, généralement à la fin de la journée de travail, permet à l'expéditeur de suivre l'envoi depuis son enlèvement et jusqu'à sa livraison, puis il lui fournit une preuve de livraison.

Lorsque les envois franchissent des frontières internationales, les transporteurs express se chargent du dédouanement et du paiement des taxes et droits applicables. Nombreuses sont les entreprises qui dépendent de ces services express lorsque leurs produits sont périssables et/ou sensibles au facteur temps. Ces services sont toutefois généralement coûteux et ne constituent pas toujours une option viable pour bien des entreprises.

Le secteur de la livraison express permet aux PME de recourir à des services de livraison de grande qualité et rapides qu'elles ne pourraient pas assurer elles-mêmes. Il est un domaine dans lequel les services de livraison express devraient selon toute vraisemblance être particulièrement importants pour la réussite

47 *Trade and Transport Facilitation Assessment : A Practical Toolkit for Country Implementation*, Banque mondiale, 2010. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport_Facilitation_Assessment_Practical_Toolkit.pdf

48 « The Impact of the Express Delivery Industry on the Global Economy », *Oxford Economic Forecasting*, 2005. Disponible à l'adresse : www.global-express.org/doc/Global_Express_Impact_Study.pdf

économique, à savoir les industries du savoir telles les industries pharmaceutiques, de la biotechnologie, des services financiers et fournis aux entreprises, ainsi que les activités de recherche-développement. Ces secteurs sont beaucoup plus dépendants que les autres des services de livraison express, preuve que leurs produits et services sont très sensibles au facteur temps.

Les services de livraison express internationale sont extrêmement sensibles aux mesures des pouvoirs publics et aux restrictions qui sapent leur efficacité. Ceci limite leur potentiel de favoriser l'augmentation des échanges commerciaux, de l'investissement et de la productivité dans l'ensemble de l'économie. Les restrictions auxquelles sont confrontés les fournisseurs de services comprennent : les pratiques anticoncurrentielles des monopoles d'État ou autorisés, les prescriptions complexes en matière de licences et les procédures douanières inefficaces, ainsi que les restrictions à l'investissement étranger. L'élimination des restrictions pesant sur le secteur de la livraison express pourrait favoriser l'augmentation du commerce, de l'investissement et de la productivité et, par voie de conséquence, le PIB, l'emploi et les finances publiques⁴⁹.

COLLABORATION PUBLIC-PRIVÉ

Le succès des initiatives de facilitation des échanges est fréquemment attribué à la collaboration entre le gouvernement et les milieux d'affaires. La collaboration public-privé permet aux deux parties d'œuvrer de concert pour leur bien mutuel et de mettre en œuvre des projets de facilitation des échanges, tout en faisant face aux préoccupations relatives aux procédures. La consultation avec les parties intéressées du secteur privé est le moyen pour le gouvernement de recenser les problèmes opérationnels, d'approuver les mesures correctives à adopter et de mener des réformes. La collaboration public-privé est possible à tous les niveaux de la chaîne logistique et d'approvisionnement. Cette coopération est toutefois plus fréquente en matière de gestion à la frontière où le rôle du secteur privé dans la réforme est déterminant. La participation du secteur privé à la gestion à la frontière peut bénéficier aux organismes présents à la frontière, et ce par le biais des activités suivantes :

- **Consultation.** Les organismes de gestion aux frontières peuvent élaborer des outils et des mécanismes de consultation des parties prenantes du secteur privé sur les besoins et les initiatives de réforme.
- **Collaboration.** Les organismes de gestion aux frontières peuvent travailler en partenariat avec le secteur privé pour encourager le respect des contrôles et procédures au travers d'accords de collaboration encourageant les négociants à internaliser et à s'engager à atteindre les objectifs fixés en matière de contrôle à la frontière.
- **Sous-traitance.** Les organismes de gestion aux frontières peuvent se tourner vers le secteur privé (ce qu'ils ne manquent pas de faire de plus en plus souvent) pour compléter ou augmenter les ressources et les capacités du gouvernement. Le partenariat public-privé couronné de succès pour les services douaniers du Ghana est un exemple de collaboration effective⁵⁰ (voir encadré 30).

MÉCANISMES ET PROCESSUS DE CONSULTATION

Les représentants des secteurs public et privé partagent fréquemment leurs préoccupations dans le cadre de forums nationaux, départementaux et locaux de concertation où ils peuvent ensuite réfléchir ensemble aux possibilités de réforme⁵¹. En Malaisie, par exemple, le Premier ministre a constitué un comité de pilotage composé de représentants de divers ministères et du Président de la Fédération des fabricants de Malaisie pour faire face aux problèmes de facilitation des échanges et prendre des mesures pour les résoudre (voir encadré 42).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Granger, A., « The Role of the Private Sector in Border Management Reform », dans *Border Management and Modernization*, Banque mondiale, 2010.

⁵¹ *Ibid.*

Encadré 42 : Malaisie : les mécanismes consultatifs

En Malaisie, la collaboration et les partenariats entre les secteurs public et privé sont devenus la norme. Tous les ministères et agences ont adopté une politique ouverte et encouragent le secteur privé à s'exprimer sur les problèmes rencontrés dans le cadre de leurs activités économiques et commerciales. Tous les ministères et agences à vocation commerciale sont tenus d'organiser des consultations régulières avec les industriels pour améliorer encore l'environnement d'affaires afin de promouvoir la facilitation du commerce et de l'investissement.

À l'échelle nationale, des consultations annuelles sont organisées pour aborder les problèmes liés au commerce. À titre d'exemple, le Dialogue annuel du Ministère du commerce international et de l'industrie (MITI), présidé par le ministre, donne la possibilité aux chefs d'entreprises et aux associations professionnelles d'améliorer l'environnement commercial et d'affaires. Les discussions relatives à la facilitation des échanges sont monnaie courante et un volet important de la quasi-totalité de ces discussions.

Les douanes malaisiennes ont constitué le Groupe consultatif douane-secteur privé (CCP) qui se réunit deux fois par an à l'échelle nationale. Des groupes consultatifs ont aussi été constitués au niveau de l'État, qui se réunissent régulièrement, en plus d'une Journée mensuelle de rencontre avec les clients.

Ancrer les réformes dans les services publics

Toutes les questions soulevées, y compris les observations et propositions formulées dans le cadre des consultations, sont ensuite discutées et évaluées par les ministères et les agences compétents, ainsi qu'au sein des forums tels le PEMUDAH et l'Équipe spéciale de facilitation des affaires créée en 2007. Le PEMUDAH rassemble les ministères ayant des pouvoirs de décision afin d'aborder les questions soulevées dans le cadre des consultations en rapport avec les ministères en question. Lorsque des modifications doivent être apportées à la politique, aux réglementations et aux lois, elles sont soumises au gouvernement pour examen et approbation. Les ministères et les agences évaluent sans cesse les réformes de politique et les améliorations apportées aux procédures et approches. Le PEMUDAH assume aussi une fonction de surveillance afin de s'assurer que les réformes mises en œuvre soient durables et ancrées dans les services publics.

L'Unité de planification de la gestion et de la modernisation de l'administration malaisienne (MAMPU), une agence centrale sous la responsabilité du bureau du Premier ministre, surveille et contrôle l'ensemble des réformes. Le MAMPU planifie et produit des lignes directrices et des normes pour la transformation du secteur public. Elle offre des services consultatifs dans les domaines tels que la planification et la gestion stratégiques, la réorganisation des processus d'entreprise et l'utilisation des TIC. Le MAMPU surveille aussi la mise en œuvre de programmes de transformation et évalue l'efficacité de la mise en œuvre à l'aide de mécanismes de notation. En outre, le MAMPU se charge de la coordination des programmes de sensibilisation du public par le biais de divers médias pour informer et encourager le public à tirer parti des diverses améliorations apportées par le gouvernement.

Source : *Public-Private Sector Partnership on Trade Facilitation – the Malaysian Experience*, ITC, 2010.

Il existe d'autres approches dites « d'autonomie », telles les lettres de consultation invitant les parties intéressées à s'exprimer sur un sujet donné, ainsi que des approches axées sur l'évaluation et la recherche, comme les investigations menées sur les besoins en matière de réforme de la facilitation du commerce utilisant les études, boîtes à outil et les enquêtes commandées⁵².

Tant le gouvernement que le secteur privé peuvent tirer parti de ces consultations. La contribution du secteur privé permet aux entreprises de se tenir informées de l'évolution de la réglementation et de prendre les mesures qui s'imposent. Grâce à la diffusion des informations aux milieux d'affaires, les entreprises découvrent quels sont les programmes d'assistance et les incitations disponibles. Les gouvernements peuvent quant à eux s'informer sur les problèmes auxquels sont confrontées les entreprises dans le cadre de leur activité économique et de négoce.

⁵² *Ibid.*

CONCLUSION

Un éventail de mesures différentes est nécessaire pour garantir la circulation transfrontières rapide, fiable et rentable des marchandises. Les études internationales montrent comment les approches traditionnelles, « ciblées », de la facilitation des échanges n'ont pas fonctionné car elles se concentraient essentiellement sur le traitement à la frontière, les systèmes de dédouanement et les procédures à la frontière. Aujourd'hui, la facilitation des échanges doit aussi englober les services logistiques et les infrastructures qualité.

De nombreux travaux de recherche de haut niveau viennent étayer cette « approche globale » de la facilitation des échanges, confirmant que les mesures spécifiques de facilitation des échanges peuvent avoir des retombées majeures sur l'environnement d'affaires et l'augmentation des exportations compétitives sur les marchés mondiaux. Le résultat des améliorations pourrait être substantiel pour les exportateurs de nombreux pays en développement et PMA.

Toutefois, les bénéfices possibles dans un domaine pourraient ne pas se réaliser tant que des progrès n'auront pas été enregistrés dans d'autres. Par exemple, une mauvaise intégration entre les agences associées aux procédures à la frontière pourrait saper les bénéfices découlant d'un programme de modernisation douanière.

La palette des problèmes à aborder s'étant élargie, les réponses des gouvernements nationaux doivent être adaptées en conséquence. À titre d'exemple, dans le domaine des services de logistique commerciale, les gouvernements doivent encourager la création d'un environnement concurrentiel, exempt de corruption, pour permettre aux meilleurs fournisseurs de services logistiques de s'épanouir, et donc d'abaisser les coûts pour les utilisateurs. Un audit de la logistique du commerce et du transport ainsi que les constatations de grandes études internationales, telles l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale et le rapport sur la promotion du commerce mondial (Global Enabling Trade Report)⁵³, peuvent aider à dresser la liste des problèmes rencontrés tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Ces informations peuvent être utilisées pour identifier les priorités pour améliorer la compétitivité.

Une collaboration public-privé effective peut permettre aux acteurs de ces secteurs de mettre en œuvre des projets de facilitation des échanges, de faire face aux problèmes de procédure et de recenser les lacunes au plan de la politique générale. L'expérience du Ghana a démontré que les PPP étaient un bon moyen d'obtenir des financements et des compétences techniques pour la modernisation douanière, tout en permettant au gouvernement de conserver le contrôle des domaines sensibles.

De même, en Malaisie, l'utilisation efficace de la collaboration et des partenariats est devenue la norme pour les organismes gouvernementaux et a encouragé le secteur privé à s'exprimer sur les problèmes rencontrés et les solutions possibles pour le bien des activités économiques et commerciales. Le secteur privé, agissant par le biais d'associations, peut utiliser ces informations pour améliorer les consultations avec le gouvernement sur les domaines particuliers de la réforme de la facilitation des échanges qui ont le plus de chance d'induire une croissance des exportations.

Ainsi, une large gamme de questions relatives à la facilitation des échanges, tant à la frontière qu'au-delà, doit être abordée pour améliorer la compétitivité à l'exportation. Et les gouvernements ne peuvent pas, à eux seuls, traiter toutes ces questions. Il leur faut travailler en collaboration avec le secteur privé pour définir les obstacles, proposer des solutions, financer les infrastructures de facilitation des échanges et offrir un environnement national concurrentiel aux fournisseurs de services de logistique commerciale.

53 Disponible à l'adresse : www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2010.pdf

exporters

marché de l'identification

gouvernement obtain

du secteur privé

estrategia

advantage

informations

government

how to exploit

exploitar

l'avantage

le développement

identifying market

los mercados de exportación

strategy

overseas markets

exportadores

les principales préoccupations

marchés gagnés

obtenir des

del sector privado

opportunities

marchés à l'étranger

comment exploiter

export

obstáculos técnicos al comercio

win market

comment exploiter export

obstáculos técnicos al comercio

win market

government

condiciones de acceso

conocimiento

developing

knowledge

stratégie

key concerns

export market

conditions d'accès

obtenir

information

desarr

las principales preocup

connaissances

private sector

opportunités

obstacles techniques au commerce

technical barriers to trade

los mercados de ultramar

conditions of access

obstacles techniques au commerce

technical barriers to trade

los mercados de ultramar

opportunités

obstacles techniques au commerce

technical barriers to trade

los mercados de ultramar

opportunités

obstacles techniques au commerce

technical barriers to trade

los mercados de ultramar

opportunités

obstacles techniques au commerce

technical barriers to trade

los mercados de ultramar

opportunités

obstacles techniques au commerce

CHAPITRE 4

S'ATTAQUER AU MARCHÉ D'EXPORTATION

INTRODUCTION.....	120
ACCÈS AU MARCHÉ	120
ÉVALUER LES CONDITIONS SUR LE MARCHÉ.....	122
OBSTACLES TECHNIQUES : POURQUOI LES EXPORTATEURS S'INQUIÈTENT-ILS?	144
EXPORTER EN PRÉSENCE D'ENTREPRISES DOMINANTES.....	149
DE L'IMPORTANCE DES CHÂÎNES DE VALEUR.....	150
L'ITC RENFORCE LES CAPACITÉS	150
CONCURRENCE DES PAYS TIERS.....	151
CONCLUSION	152
ANNEXE : CLASSIFICATION DES MESURES NON TARIFAIRES APPLICABLES AU COMMERCE DES MARCHANDISES.....	154

S'ATTAQUER AU MARCHÉ D'EXPORTATION

INTRODUCTION

Pour que les efforts déployés à l'exportation soient couronnés de succès, il convient de recenser les débouchés commerciaux offerts par le marché, d'en définir les conditions d'accès, et d'élaborer un programme au niveau du gouvernement et des milieux d'affaires afin de pouvoir les exploiter. Le présent chapitre se concentre sur les informations sur les marchés d'exportation dont ont besoin les entreprises qui exportent, sur la façon d'obtenir ces informations et la manière d'exploiter les débouchés existants. Il convient de garder à l'esprit quatre considérations.

Premièrement, les débouchés à l'exportation varient du tout au tout selon les marchés et les produits. Les conditions changent au fil du temps car les politiques changent, l'économie évolue, de même que la mode et les goûts, sans compter que de nouveaux produits et services voient le jour.

Deuxièmement, les conditions d'accès peuvent changer au titre des programmes nationaux portant sur le commerce et des mesures connexes, ainsi que du fait de négociations régionales et multilatérales. Le traitement des différents partenaires commerciaux peut varier d'un marché à l'autre et sur un même marché, certains exportateurs bénéficiant de meilleures conditions d'accès que d'autres.

Troisièmement, dans certains secteurs et dans certains pays exportateurs et importateurs, le commerce est parfois largement contrôlé par un nombre limité d'entreprises dont la domination découle de leur taille (monopoles ou oligopoles de la vente ou de l'achat, voire des deux), des économies d'échelle ou d'autres obstacles érigés à l'entrée, ainsi que des technologies propriétaires sur des produits, des services ou sur la production et la livraison de biens et de services.

Quatrièmement, les exportateurs concurrents – pays ou entreprises – peuvent employer des stratégies et des instruments pour obtenir un avantage sur les marchés étrangers. Il peut simplement s'agir d'une solide stratégie d'exportation, telle que celle élaborée dans le présent chapitre, ou du recours à des mesures telles des subventions, voire même d'une sous-évaluation concurrentielle de la devise nationale.

Ce chapitre montre comment les exportateurs peuvent élaborer une stratégie pour faire face à divers paramètres en constante évolution afin de décrocher des marchés. Priorité est toutefois accordée ici aux conditions d'accès au marché ainsi qu'aux obstacles techniques au commerce importants.

ACCÈS AU MARCHÉ

RECENSER LES DÉBOUCHÉS COMMERCIAUX

La plupart des pays et des entreprises ont une bonne idée de leurs marchés traditionnels, des tendances et des conditions d'accès à ces marchés. Toutefois, lorsqu'ils cherchent à développer leur activité et à diversifier leurs exportations ainsi que leurs marchés, il leur faut accéder à une palette d'informations beaucoup plus large pour recenser les débouchés et les tendances.

Nombreux sont aujourd'hui les instruments et les informations disponibles dans le secteur des marchandises. Par exemple :

- Il est possible d'obtenir des informations liées au commerce auprès du Centre du commerce international (ITC), l'agence conjointe de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) – aujourd'hui Organisation mondiale du commerce (OMC) – créée pour être l'institution internationale chef de file en matière de fourniture de ces informations.

- Des informations et des analyses détaillées sur de nombreux pays et sujets, y compris les services, sont disponibles auprès de la Banque mondiale et de la CNUCED. Les examens de la politique commerciale réalisés par l'OMC fournissent des études de portée générale des pays, de même que des renseignements précis sur les biens et les services.
- Les notifications officielles des règles commerciales et des mesures connexes prises par les Membres de l'OMC sont disponibles sur le site web de l'Organisation (www.wto.org).
- Les rapports de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) fournissent des renseignements généraux utiles sur les économies de nombreux pays ainsi que des informations plus précises sur certains secteurs.

SERVICES D'INFORMATION DE L'ITC

Depuis sa création en 1964, l'ITC fournit des informations sur l'évolution du commerce aux institutions d'appui au commerce et au secteur privé des pays en développement. Il offre des activités de renforcement des capacités pour permettre l'utilisation de ces informations pour le développement des marchés et les négociations, contribuant ainsi à rétablir l'équilibre pour les pays en développement qui ne disposent pas d'un accès aisé à l'information sur les conditions du marché, les tendances commerciales, la conception de produits et les négociations commerciales.

Ces dix dernières années, le site web de l'ITC (www.intracen.org) a fourni de plus en plus d'intelligence commerciale aux décideurs politiques, aux institutions d'appui au commerce et aux entreprises. Les publications de l'ITC, son magazine et ses outils d'analyse des marchés ont été mis à disposition en ligne gratuitement pour les utilisateurs de pays en développement. Outre la revue trimestrielle Forum du commerce international, la plus ancienne des publications de l'ITC, le Centre produit un très large éventail de publications sur des sujets divers, y compris des livres, documents techniques, annuaires et bulletins périodiques. Durant la décennie écoulée, l'ITC a publié quelque 50 ouvrages et plus de 100 documents techniques. Ils comprenaient des manuels de promotion du commerce, des études de marchés, des manuels sur des produits de base et un éventail de publications techniques.

Les études de marchés couvrent des marchés de produits donnés, y compris le café, le cacao, le coton, les fleurs coupées, les herbes séchées et les épices, les boissons et les denrées alimentaires, les jus de fruits, les tourteaux et farines d'oléagineux, les fruits à coque, les textiles, la soie, et les bois tropicaux. De nombreux ouvrages ont aussi été publiés qui portent sur les débouchés commerciaux et les questions liées au commerce des services.

Dans le domaine de la promotion du commerce, nombre de publications s'efforcent de simplifier les questions qui touchent à l'OMC pour les milieux d'affaires et à leur fournir des conseils pratiques sur la manière d'améliorer leur compétitivité à l'exportation. D'autres encore, et elles sont nombreuses, visent à aider les institutions nationales de promotion des échanges et les décideurs politiques nationaux en charge des questions commerciales, à élaborer des stratégies et des mesures de nature à favoriser la réussite à l'exportation. Ces documents couvrent des sujets tels que : l'antidumping, les droits compensateurs et les sauvegardes sur divers marchés; la gestion des entreprises pour la compétitivité internationale; des accords de coentreprise types; le commerce électronique; l'environnement; des modules pour l'exportation de produits donnés; les contrats de dérivés sur les marchés des changes et la gestion du risque; les indications géographiques; la banque islamique; le conditionnement (général et par produit); la conception de produits pour les secteurs de la mode, des textiles et du vêtement; la gestion de la qualité; et le financement du commerce.

Les annuaires et bibliographies de l'ITC couvrent les associations d'importateurs, les études de marché en ligne, les normes et les institutions d'appui au commerce. L'ITC publie aussi des bulletins d'information commerciale périodiques par le biais de son Service d'information sur les marchés, de ses bulletins sur l'emballage, sur l'évolution de la politique économique et commerciale, etc.

Les outils d'analyse des marchés de l'ITC sont utilisés dans plus de 200 pays par plus de 100 000 utilisateurs. Ces outils électroniques sophistiqués comprennent des systèmes qui permettent aux utilisateurs de poser leurs questions et de formuler des demandes d'informations personnalisées.

Le Trade Map de l'ITC fournit aux utilisateurs des indicateurs sur les résultats à l'exportation, la demande internationale, les marchés attractifs et le rôle des concurrents. Il couvre plus de 200 pays et territoires et

5300 produits du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. Des données commerciales sont également disponibles au niveau tarifaire pour 144 pays et, sur une base trimestrielle et mensuelle, pour 86 pays. Trade Map aide les entreprises et les institutions d'appui au commerce à comprendre la structure et l'évolution des marchés internationaux, les aidant à répondre à des questions telles que :

- Quelle est la structure du marché mondial pour tel produit?
- Avec quels pays mon pays commerce-t-il actuellement?
- Quelles sont les possibilités de diversification à l'exportation?
- Quels sont les pays en concurrence sur tel marché et à l'échelle mondiale?

Les études de marchés stratégiques contenant des informations statistiques détaillées sur le commerce international aident les pays à répondre aux questions qu'ils se posent sur les marchés prioritaires, et ce en analysant la performance commerciale nationale, le potentiel d'augmentation des échanges bilatéraux, et les flux d'échanges avec d'autres pays, entre autres.

Le Country Map de l'ITC fournit des liens vers les institutions d'appui au commerce nationales ainsi que des informations commerciales par pays. Il établit des profils commerciaux et de marchés à partir de statistiques commerciales qui comparent la performance commerciale nationale et fournissent des indicateurs de l'offre à l'exportation et de la demande à l'importation. Parmi les indicateurs fournis figure le Trade Performance Index (TPI, indice de la performance commerciale) qui évalue et surveille l'évolution des résultats à l'exportation et de la compétitivité par secteur et par pays.

La dernière base de données en date de l'ITC, Standards Map, fournit des informations provenant des organisations de normalisation les plus connues, y compris Fairtrade (FLO), Rainforest Alliance, Global GAP, UTZ Certified, Marine Stewardship Council, Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique. Elle couvre 20 normes volontaires et 40 groupes de produits et de services.

Dans le domaine des services de base il n'existe pas de données comparables à celles sur les marchandises. Les données sur la production nationale de services se limitent à quelques grands secteurs, alors que les données sur le commerce international des services ne couvrent pas les échanges bilatéraux. Cependant, comme indiqué plus loin dans le présent chapitre, les listes des engagements contractés au titre de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC indiquent quels sont les Membres de l'OMC qui ont contracté des engagements dans différents secteurs de services.

ÉVALUER LES CONDITIONS SUR LE MARCHÉ

Il ne suffit pas d'identifier les pays ou les marchés de produits susceptibles de présenter un intérêt à l'exportation. Il importe aussi d'en comprendre les conditions d'accès, y compris les droits de douane et diverses mesures non tarifaires (MNT). Ces conditions d'accès varient d'un pays et d'un produit à l'autre, et elles peuvent être complexes. Ce qui vaut pour un exportateur et pour un produit ne vaudra pas nécessairement pour un autre exportateur ou un autre produit.

Si les taux de droits ont baissé au fil des ans suite à plusieurs négociations et réformes unilatérales, ils restent relativement élevés dans un certain nombre de domaines clés pour les pays en développement¹. Aujourd'hui, les MNT suscitent une attention croissante, et ce en partie parce qu'elles sont devenues plus évidentes avec l'abaissement des droits de douane, et en partie parce que l'incidence de certaines mesures semble avoir augmenté. Le Cycle de négociations commerciales de l'Uruguay a permis d'éliminer certaines MNT et de préciser les règles relatives à l'utilisation d'autres mesures. Toutefois, le recours aux mesures antidumping, aux mesures en matière de santé et de sécurité, ainsi qu'aux mesures destinées à préserver l'environnement semble être plus fréquent. Dans certains pays, les procédures administratives, telles les formalités douanières, semblent aussi avoir une incidence négative sur le commerce.

¹ C'est le cas pour les produits tant agricoles qu'industriels. Pour de plus amples informations, consulter le document de l'ITC, Market Access for Industrial Products, document technique rédigé par Sam Laird; ITC, Fostering Trade through Public-Private Dialogue : *WTO Negotiations on Agriculture, Commercial and Economic Implications*. Rapport préparé suite à une Table ronde de l'ITC sur l'agriculture organisée à Genève le 29 mai 2006.

L'exportateur qui espère pouvoir exploiter un marché potentiellement intéressant devrait commencer par obtenir des conseils auprès du conseiller commercial du pays exportateur sur les conditions générales du marché et les problèmes spécifiques rencontrés. Le conseiller commercial devrait aussi être en mesure de prodiguer des conseils sur les circuits d'importation et des contacts commerciaux pour la commercialisation. Si les conseils sont positifs, il lui faudra vraisemblablement s'attacher les services d'un agent commercial, et prendre d'autres dispositions en matière de financement et d'assurance. Les différents annuaires de l'ITC peuvent ici être utiles.

L'outil en ligne de l'ITC, MacMap, contient des informations sur les douanes, les tarifs douaniers et d'autres mesures relatives à l'accès au marché qui affectent le commerce des marchandises et qui sont appliquées par 187 pays importateurs aux exportations en provenance de plus de 200 pays et territoires. Il permet aux utilisateurs d'analyser les mesures relatives à l'accès au marché par région ou par secteur, et de simuler les réductions tarifaires à l'aide de plusieurs formules de négociation.

TARIFS DOUANIERS

Dans l'ensemble, les droits de douane applicables aux marchandises sont aujourd'hui assez bas. De ce fait, nombreux sont ceux qui négligent l'importance des droits de douane à présent faibles, voire nuls dans la plupart des pays pour de nombreux produits. Les récentes recherches montrent toutefois qu'en moyenne les tarifs douaniers restent plus importants que les MNT, et plus importants pour certains produits². À titre d'exemple, les taux applicables aux textiles et aux vêtements dépassent 40% sur le marché des États-Unis, alors que les droits applicables aux produits agricoles – y compris l'équivalent ad valorem³ ou l'équivalent en pourcentage de taux spécifiques et composés – peuvent atteindre plusieurs centaines de pourcent.

Dans le même temps, sur certains marchés les MNT applicables à certains produits sont aujourd'hui plus importantes, comme indiqué plus bas. En résumé, l'on constate d'importantes variations d'une région et d'un produit à l'autre. Chaque exportateur doit procéder à des études de marché et à des analyses de produit approfondies. Les types de droits applicables présentent quelques complications : les droits peuvent être ad valorem ou spécifiques, composés, alternatifs, ou saisonniers; consolidés ou appliqués sur la base du principe de la nation la plus favorisée (NPF); des préférences peuvent être accordées; des règles d'origine être appliquées; la base d'évaluation peut aussi poser problème; de même que des charges supplémentaires. Les exportateurs inexpérimentés seraient bien avisés de s'attacher les conseils d'un agent des douanes du pays importateur.

Dans les pays développés, le taux NPF moyen consolidé – taux fixé dans le cadre des négociations GATT/OMC et inscrit dans les listes d'engagements des Membres de l'OMC – était de 8,7% pour les produits agricoles et de 3,25% pour les produits industriels (« produits non agricoles » comme on les appelle à l'OMC) en 2008 (voir tableau 9). Dans les pays en développement, les taux comparables étaient de 40,38% et de 11,87% respectivement.

Dans la pratique, les taux NPF appliqués sont considérablement inférieurs. Ils peuvent augmenter lorsque les taux n'ont pas été consolidés par le passé de sorte qu'il n'existe pas de taux consolidé comparable – comme cela est le cas pour divers produits non agricoles – ou lorsque les pays ont choisi d'abaisser leurs taux NPF, notamment dans les pays en développement au titre des programmes de réforme Banque mondiale/Fonds monétaire international. Ainsi, en 2008 les taux NPF appliqués des pays développés étaient de 5,27% pour les produits agricoles et de 2,33% pour les produits industriels, alors que les taux comparables pour les pays en développement étaient de 14,77% et 6,14%, respectivement.

² Kee, Hiau Looi; A. Nicita et M. Olarreaga, « Estimating Trade Restrictiveness Indices », *Economic Journal*, janvier 2009.

³ Le terme ad valorem provient du latin ad valentiam qui signifie « à la valeur ». Un article peut faire l'objet d'une taxe ad valorem proportionnelle à sa valeur, laquelle est déterminée au terme d'une évaluation, les droits et taxes applicables aux marchandises importées ou amenées dans le pays depuis un pays étranger, sont soit ad valorem, soit spécifiques. Le droit ad valorem se présente sous la forme d'un pourcentage de la valeur du bien, contrairement à un droit spécifique qui s'entend d'une somme fixe imposée pour chaque article d'une classe de produits, comme les montres suisses, indépendamment de leur valeur individuelle.

Tableau 9 : Tarifs moyens sur les produits agricoles et industriels, 2008 (%)

Produits agricoles			Produits industriels		
NPF consolidé	NPF appliqué	Effectivement appliqué	NPF consolidé	NPF appliqué	Effectivement appliqué
Pays développés			Pays développés		
8.67	5.27	3.27	3.25	2.33	1.38
Pays en développement			Pays en développement		
40.38	14.77	8.18	17.87	6.14	4.56

Source : World Integrated Trade Solution, ITC, Banque mondiale, OMC, CNUCED.

Note : Les moyennes sont pondérées des importations.

Les taux sont parfois inférieurs au titre d'accords préférentiels tels que le Système généralisé de préférences (SGP), les préférences spéciales en faveur des pays les moins avancés (PMA), les programmes de l'Union européenne en faveur des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ou les programmes des Nations Unies tels que la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA).

De la même manière, les préférences réciproques accordées aux participants aux accords commerciaux régionaux, tels l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), l'Association européenne de libre-échange (AELE) et l'Association des nations d'Asie du sud-est (ANASE), peuvent aussi abaisser les taux effectivement appliqués. En 2008, les taux moyens effectivement appliqués des pays développés étaient de 3,27% pour les produits agricoles et de 1,38% pour les produits industriels, alors que les taux comparables pour les pays en développement étaient de 8,18% et 4,56% respectivement (voir tableau 9).

Il existe deux types de droits qui sont généralement, en moyenne, plus élevés. Premièrement, les droits de douane sur les produits agricoles, généralement plus élevés que les droits applicables aux produits industriels car ce secteur a bénéficié d'arrangements particuliers qui excluaient les droits de douane sur les produits agricoles des négociations commerciales multilatérales avant le Cycle de négociations de l'Uruguay. Deuxièmement, les taux moyens des pays en développement sont habituellement plus élevés que dans les pays développés⁴. En effet, dans le cadre de précédents cycles de négociations commerciales sous l'égide du GATT, rares étaient les demandes présentées aux pays en développement pour abaisser leurs droits, en partie parce que leurs marchés étaient modestes et de peu d'intérêt, et en partie du fait des dispositions relatives à la « réciprocité moins que totale » permettant aux pays en développement d'utiliser les droits de douane pour le développement.

Les droits moyens peuvent induire en erreur. Ils sont en effet très disparates, allant de taux très élevés à très faibles, voire nuls, applicables à certains produits et exportateurs. Le tableau 10 contient des exemples de produits agricoles et industriels dont les droits sont très élevés dans la plupart des pays développés. Les taux applicables aux produits agricoles sont particulièrement élevés, influencés par le fait qu'ils englobent des estimations du pourcentage (équivalent ad valorem) des taux exprimés en taux spécifiques (\$E.-U. 10 le kilo, par exemple) ou des taux composés (\$E.-U. 10 le kilo et 25%, par exemple). Ces estimations sont produites à l'aide de techniques approuvées par les Membres de l'OMC, sur la base d'informations sur les valeurs unitaires tirées de statistiques du commerce international qui n'incluent pas d'informations directes sur les prix.

4 Il existe des exceptions comme Singapour, Hong Kong et la Chine, dont les taux moyens sont à zéro.

Tableau 10 : Exemples de produits frappés de taux de droits élevés

Produits agricoles frappés de droits élevés	Taux NPF consolidé (%)	Produits agricoles frappés de droits élevés	Taux NPF consolidé (%)
Union européenne		Riz décortiqué (brun)	568
Viande bovine (fraîche ou morceaux de viande congelée)	76-146	Riz blanchi	770
Jambons (frais ou congelés)	40-65	Brisures de riz	693
Viande porcine (fraîche ou morceaux de viande congelée)	11,5-45	Jus de fruits	7-43
Préparations à partir de viande biologique	18-56	États-Unis	
Viande d'ovins	37-104	Poulet (découpes)	10,7-12,3
Dindes	4-83	Dinde	6,8-19,7
Viande de canard (fraîche ou congelée)	13-30	Produits laitiers	0,4-120
Produits laitiers		Champignons	11
– Laits et crèmes	7-185	Jus d'orange (congelé)	39
– Yaourts	3-143	Jus de pamplemousse (concentré et congelé)	28,5
– Beurre, laits	7-264	Jus d'agrumes (concentré et congelé)	35,2
– Fromages	32-100	Fils et fibres de coton	0,44-32
Pâtes à tartiner laitières	69-98	Union européenne	
Concombres/cornichons	75,9-79,1	Véhicules à moteur pour le transport de marchandises	22
Fruits frais	7-49	Châssis équipés de moteurs	19
Bananes	1,17	Chaussures (différents types et parties)	18
Riz en épis	36-93	Tracteurs routiers pour semi-remorques et véhicules à moteur pour le transport de 10 personnes ou plus	16
Sorgho	0,87	Bicyclettes	15
Blé (dur)	0,8	Magnétoscopes, TV et autres marchandises électriques	14
Champignons	153-217	Huiles essentielles utilisées dans les secteurs de l'alimentation et des boissons	12,8
Fruits transformés/confitures	18-46	Fils, cordages et câbles	12
Jus de fruits	13-200	Vêtements pour hommes et garçons	12
Japon		États-Unis	
Jambons	178-252	Chaussures (diverses)	37,5-48
Viande porcine	135-339	Verrerie (diverses)	25-38
Produits laitiers	108-491	Textiles et vêtements (divers)	24,9-32
Lactosérum	570-660	Véhicules de transport de marchandises (divers)	25
Pois	1085		
Haricots communs	218		
Blé (dur)	247		
Orge	255		
Riz en épis	770		

Source : Listes tarifaires consolidées, OMC.

Note : Les taux de droits agricoles englobent des estimations de l'équivalent en pourcentage de taux de droits spécifiques et composés produites à l'aide de la méthodologie acceptée par les Membres de l'OMC en 2005.

L'élimination de ces droits élevés, connus sous le nom de crêtes tarifaires, est une priorité du programme commercial multilatéral. Les négociateurs reconnaissent à présent très largement qu'une crête tarifaire est un taux de droit individuel au moins trois fois plus élevé que la moyenne nationale. Les crêtes tarifaires sont moins communes dans les pays en développement du fait des réformes menées au titre des programmes de la Banque mondiale/du FMI, lesquels ont tendance à favoriser des structures tarifaires plus plates.

Les marchandises affectées par des droits élevés sont généralement exportées par des pays en développement. Cette protection au détriment des pays en développement est aggravée par la progressivité

des droits, laquelle s'entend d'une augmentation du niveau des taux applicables en fonction du stade de transformation. La progressivité des droits fait que les exportateurs éprouvent davantage de difficultés à développer leur activité de transformation à l'exportation, par exemple, en augmentant la valeur intérieure ajoutée à leur production de base.

LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES DU CYCLE DE DOHA

L'actuel Cycle de négociations commerciales de Doha pourrait déboucher sur une baisse du nombre de taux élevés, en particulier pour les produits non agricoles. Les taux pourraient passer en dessous de la barre des 8% dans les pays développés. Si ces marchandises étaient incluses dans les négociations sectorielles, les taux pourraient être abaissés à zéro. Des débouchés commerciaux verraient ainsi le jour pour les pays qui acquittent des taux NPF, y compris un certain nombre de pays en développement et de PMA qui ne bénéficient pas de préférences générales sur les marchés de l'UE et des États-Unis.

Toutefois, pour les pays qui bénéficient de préférences au titre de dispositifs unilatéraux ou d'accords préférentiels réciproques, la valeur des marges préférentielles s'en trouverait considérablement réduire. Ainsi, les bénéficiaires actuels de préférences pourraient voir leurs exportations décliner. Il est plus difficile de prédire quel sera le taux sur le marché de chaque pays en développement car les propositions actuellement à l'examen dans le cadre des négociations à l'OMC envisagent d'importantes flexibilités pour ces pays, de même que des flexibilités additionnelles pour les PMA, les petites économies vulnérables, et pour les pays ayant consolidé moins de 35% de toutes leurs lignes tarifaires. En d'autres termes, les taux NPF pourraient conserver leur importance sur les marchés au développement rapide, y compris la Chine, l'Inde et le Brésil.

L'accès au marché est plus compliqué pour les produits agricoles que pour les produits industriels. Dans le cadre des négociations en cours à l'OMC dans le domaine de l'agriculture : « Les réductions tarifaires seront opérées au moyen d'une formule étagée. La progressivité des réductions tarifaires sera obtenue au moyen d'abaissements plus importants des tarifs plus élevés avec des flexibilités pour les produits sensibles ».

Les principales propositions des pays développés et en développement prévoient quatre étages auxquels seront opérées des réductions tarifaires au moyen d'approches différentes. Cependant, les propositions des pays en développement prévoient des réductions progressives différentes pour les pays en développement.

Selon les propositions à l'examen, les étages varient. Par exemple, la proposition de l'UE pour les pays développés propose des étages assortis de taux planchers initiaux de 0%-30%, 30%-60%, 60%-90%, et supérieurs à 90%. Les deux groupes de pays proposent des « plafonds de droits », à savoir des niveaux auxquels les droits devraient être abaissés. Ces plafonds varient selon les propositions, à raison d'un plafond de 100% pour les pays développés. Le plafond pour les pays en développement est fixé à 150% dans les propositions de l'UE et du G20.

Ces propositions pourraient déboucher sur des réductions tarifaires substantielles. À titre d'exemple, au titre des propositions de l'UE et du G20, les abaissements ont été estimés en moyenne à 30% et à une fourchette 21% à 40% pour les pays en développement, ainsi qu'à une moyenne de 45% et à une fourchette de 31% à 46% pour les pays développés. En vertu de la proposition des États-Unis, les abaissements seraient un peu plus marqués.

Les formules de réduction tarifaire prévoient cependant des exemptions qui pourraient considérablement atténuer l'impact des propositions. Par exemple, l'Ensemble des résultats de juillet de l'OMC⁵ stipule que : « Les Membres pourront désigner un nombre approprié, à négocier, de lignes tarifaires à traiter comme sensibles », lesquelles seraient, en d'autres termes, exemptées de ces abaissements. Les propositions d'exemptions vont de 1% à 15% de toutes les lignes tarifaires, ce qui pourrait sembler modeste. La Banque mondiale a estimé que si les pays développés excluaient ne serait-ce que 2% des lignes tarifaires, cela reviendrait à réduire les abaissements tarifaires moyens de moitié car leurs structures tarifaires sont particulièrement biaisées.

5 L'ensemble des résultats de juillet est une décision adoptée par le Conseil général de l'OMC le 1er août 2004. (Document TN/S/16), para. 28-29.)

Le Cadre de juillet de l'OMC permet aux pays en développement d'exclure un certain nombre de produits désignés comme « produits spéciaux », sur la base de critères tels que la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance et le développement rural. Jusqu'à 20% des lignes tarifaires pourraient être exclues.

Le Cadre de juillet de l'OMC prévoit aussi une amélioration substantielle de l'accès au marché pour les produits agricoles par le biais d'une combinaison d'engagements en matière de contingents tarifaires et d'abaissements tarifaires. Les contingents tarifaires, essentiellement utilisés par les pays développés, permettent d'importer une quantité ou une valeur de marchandises limitée à un taux de droits faible, alors que les importations n'entrant pas dans le contingent doivent acquitter un taux de droit plus élevé. C'est au pays importateur qu'il revient de déterminer la provenance des importations bénéficiant du taux contingentaire. Dans la pratique, le contingent est essentiellement alloué sur la base de la part de marché historique, ce qui préoccupe les nouveaux exportateurs qui souhaitent un système d'allocation amélioré et plus transparent. Les taux hors contingent seraient soumis à la formule d'abaissement tarifaire, et des propositions ont été présentées qui visent à abaisser le taux contingentaire, ce qui pourrait déboucher sur une amélioration substantielle de l'accès au marché. L'on s'attend toutefois à ce que la plupart des pays désignent les lignes tarifaires visées par des contingents tarifaires comme sensibles, ce qui reviendrait à les exclure de abaissements tarifaires.

ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

Outre les négociations de l'OMC, de nombreux pays négocient des accords commerciaux régionaux (ACR), des accords préférentiels réciproques ne concernant pas nécessairement des pays d'une même région. Ces dernières années, l'essentiel de la libéralisation des échanges – à l'exception des réformes unilatérales importantes réalisées en Chine, en Inde et dans d'autres pays en développement – s'est faite par le biais d'ACR. Des négociations sont en cours afin d'accroître le nombre de nouveaux ACR, d'élargir et d'approfondir les ACR existants.

L'importance de cette tendance est confirmée par l'explosion du nombre d'ACR. Au 31 juillet 2010, 474 ACR (en comptabilisant séparément les notifications relatives aux biens et aux services) avaient été notifiés au GATT/OMC. Sur ces 474 accords, 351 ont été notifiés en vertu de l'article XXIV du GATT de 1947 ou du GATT de 1994 (ACR portant sur des marchandises échangées entre pays développés et en développement); 31 en vertu de la clause d'habilitation (entre pays en développement, ou pays développés et PMA); et 92 en vertu de l'article V de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services). Jusqu'au 31 juillet, 283 accords étaient en vigueur. Une liste complète des accords est disponible sur le site web de l'OMC⁶.

En comptabilisant les ACR en vigueur qui n'ont pas été notifiés, ceux qui ont été signés mais ne sont pas encore entrés en vigueur, ceux qui sont en cours de négociation et ceux qui en sont au stade de la proposition, près de 400 ACR devaient être mis en œuvre à fin 2010. Sur ces ACR, les accords de libre-échange (ALE) et les accords de portée partielle⁷ représentaient plus de 90%, alors que les unions douanières représentaient moins de 10%.

On trouve aujourd'hui des ACR partout dans le monde. Tous les Membres de l'OMC, à l'exception de la Mongolie, sont parties à au moins un accord. Ces derniers se chevauchent souvent, visent des produits différents et sont assortis de durées de mise en œuvre variables. Les économistes ne sont pas d'accord sur les avantages qui découlent des ACR. D'aucuns estiment qu'ils sapent la crédibilité du système de l'OMC, qui repose sur le principe de la non-discrimination.

Les règles de l'OMC qui régissent les ACR établissent des distinctions importantes entre différents groupes de pays, ce qui explique leur portée et leur durée variable. Par exemple, les textes juridiques principaux, l'article XXIV du GATT et le Mémoire d'accord de l'OMC sur l'interprétation de l'article XXIV, concernent des accords entre pays développés ou entre pays développés et en développement⁸. Ils couvrent des zones de libre échange dans lesquelles les droits de douane entre partenaires sont éliminés mais où chaque

6 Disponible à l'adresse : rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx.

7 Les accords de portée partielle représentent pour l'essentiel des ACR conclus entre des pays en développement.

8 Dans la pratique, les accords entre pays développés et en développement sont souvent asymétriques dans leur champ d'application et dans leurs délais de mise en œuvre, ce qui offre davantage de latitude aux pays en développement en vertu de l'article XXIV.

partenaire conserve un droit distinct avec les pays tiers. Ils couvrent aussi les unions douanières au sein desquelles les droits intérieurs sont éliminés, l'union douanière adoptant un tarif douanier externe commun. Les dispositions principales sont :

- Les droits de douane et autres réglementations commerciales sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union (article XXIV :8);
- L'adoption d'un ACR n'implique pas l'application de mesures commerciales plus restrictives à l'encontre d'autres Membres de l'OMC non parties à l'ACR (article XXIV :5).
- Les accords sont aussi censés être mis en œuvre dans un « délai raisonnable », fixé à 10 ans.

Les ACR conclus entre pays en développement, y compris des PMA, sont couverts par ce que l'on appelle la clause d'habilitation, négociée pendant les négociations commerciales du Tokyo Round en 1979. Les prescriptions qui régissent ce type d'accords sont moins strictes que l'article XXIV, permettent un champ d'application plus limité, un abaissement partiel des droits de douane et des délais de mise en œuvre plus longs. Ces flexibilités signifient qu'il existe d'amples possibilités d'élargir ces accords entre les régions, comme par exemple dans le cas de la nouvelle vague d'accords sud-sud couvrant de nombreux pays de régions différentes.

Les accords peuvent aussi être élargis pour y inclure de nouveaux produits. Cette disposition est importante car les accords sud-sud existants, tels les accords de portée partielle courants en Amérique latine, sont souvent limités quant à leur champ d'application. L'accord peut aussi être approfondi en abaissant encore les droits de douane, dont certains se situent actuellement en dessous des taux NPF, mais pas à zéro. Pour faciliter les échanges commerciaux au titre de ces accords, l'option de choix consiste à simplifier les procédures douanières et de manutention, lesquelles ont souvent été lourdes et lentes par le passé.

Les principaux régimes non réciproques des États-Unis et de l'UE sont en train d'être convertis en dispositifs destinés à satisfaire aux prescriptions de l'article XXIV. La principale conséquence est que les pays partenaires en développement seront tenus d'accorder des préférences aux pays partenaires développés. À titre d'exemple peut être citée la nouvelle génération d'Accords de partenariat économique (APE) de l'UE qui sont venus remplacer les préférences unilatérales précédemment accordées aux pays ACP en vertu de l'Accord de Cotonou. L'Accord de Cotonou est un accord de partenariat conclu entre des pays en développement et l'UE. Il encadre depuis 2000 les relations de l'UE avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Les partenaires de pays en développement se voient accorder des délais de mise en œuvre additionnels, le processus d'ajustement étant facilité par la fourniture d'aide bilatérale.

Cette évolution récente des ACR signifie que les conditions d'accès au marché ne cessent de changer, ce qui n'est pas sans conséquences tant pour les parties à ces accords que pour les exportateurs de pays non parties à l'accord. De toute évidence, les pays parties à l'accord escomptent un accès amélioré. Les pays qui ne sont pas parties peuvent être victimes d'une diversion des échanges, les pays parties s'approvisionnant davantage auprès de participants à l'accord. Les milieux d'affaires doivent suivre de près l'évolution de ces négociations et faire part de leurs vues aux gouvernements et aux négociateurs commerciaux.

Outre les droits de douane, les exportateurs doivent tenir compte d'autres prélèvements à l'importation. Dans certains cas, il s'agit de taxes sur les services, y compris la manutention, la manutention portuaire, ainsi que le traitement en douane. Dans d'autres cas, ces prélèvements additionnels peuvent être de simples moyens de protection. Il peut s'agir de taxes consulaires ou de droits de visa, de droits de phare et de taxes statistiques. Les importations peuvent aussi être assujetties à des droits antidumping, à des mesures compensatoires destinées à contrebalancer les subventions accordées à l'étranger, à des majorations pour mesures de sauvegarde⁹ dans des accords commerciaux, ou aux fins de la balance des paiements. Certaines de ces taxes sont considérées comme des MNT, lesquelles sont abordées plus loin dans le présent chapitre.

9 Un Membre de l'OMC peut prendre une mesure de « sauvegarde » (limiter temporairement les importations d'un produit, par exemple) afin de protéger une branche de production nationale donnée d'une augmentation des importations de tout produit qui cause, ou menace de causer, un dommage grave à la branche de production.

RÈGLES D'ORIGINE

Pour déterminer si une entreprise exportatrice va bénéficier d'un traitement préférentiel sur des marchés étrangers, il est important de tenir compte des règles d'origine (RO) souvent complexes¹⁰. Ces règles, qui peuvent varier d'une ligne tarifaire à l'autre, sont utilisées pour déterminer le droit applicable et tout autre traitement pouvant être accordé aux marchandises importées en provenance de sources diverses. De nombreuses marchandises passent, en effet, par plusieurs stades de transformation dans des pays différents, dont tous ne bénéficient pas du même traitement dans le pays d'importation final.

Il existe deux types de RO : les règles préférentielles et les règles non préférentielles. Les RO non préférentielles sont utilisées pour déterminer le pays d'origine pour l'application de contingents, de droits antidumping, aux fins de l'anti-contournement, des statistiques ou de l'étiquetage d'origine. Les règles non préférentielles découlent de la Convention de Tokyo qui stipule que si un produit est entièrement obtenu ou produit dans un pays, le produit est considéré comme ayant son origine dans ce pays. Un produit fabriqué dans plusieurs pays est considéré comme ayant son origine dans le pays dans lequel il a subi sa dernière transformation substantielle.

Les RO préférentielles sont utilisées pour administrer les préférences, que ce soit en vertu de dispositifs unilatéraux tels que le Système généralisé de préférences ou en vertu d'un accord de libre-échange¹¹. Les règles ont pour objectif d'empêcher le détournement des flux commerciaux ou le transbordement, des pratiques dans le cadre desquelles des produits provenant de pays non bénéficiaires sont redirigés via un pays bénéficiaire de préférence, moyennant peut-être un ré-étiquetage minime, afin d'éviter le paiement de droits de douane ou de droits antidumping.

Les règles principales appliquées pour déterminer l'origine sont : i) le pourcentage de valeur ajoutée dans les pays dans lesquels une transformation intervient; ii) le pays dans lequel le produit a subi une transformation substantielle, et pas un simple transbordement ou ré-étiquetage dans le dernier pays d'expédition; ou iii) le pays dans lequel la transformation du produit entraîne un changement de position tarifaire. Certains pays, comme des membres de l'ANASE, appliquent une règle simple et généralisée à tous les produits et dans lesquels aucune règle ne domine. Dans ce cas là, les pays importateurs peuvent appliquer l'une quelconque de ces règles, et dans le cas de la règle de la valeur ajoutée (ad valorem), le pourcentage peut varier d'une ligne tarifaire à l'autre.

Encadré 43 : Contournement par le biais d'un assemblage dans un pays tiers

Dans le cadre d'une affaire d'antidumping du GATT concernant des machines à écrire Brother en provenance du Taipei chinois, la Commission européenne avait mis un terme à l'enquête au motif que les procédés de production au Taipei chinois n'étaient pas suffisants pour confirmer l'origine taïwanaise. La conséquence pratique a été que le produit assemblé au Taipei chinois a conservé son origine japonaise, et a donc été assujéti aux droits antidumping imposés à ces produits originaires du Japon. Par la suite, les autorités douanières de certains États membres ont estimé que les droits antidumping devaient être prélevés rétroactivement sur les machines à écrire précédemment importées du Taipei chinois. Les autorités douanières allemandes ont ordonné à Brother de payer près de DM 3 millions de droits antidumping.

Source : Secrétariat de l'OMC.

¹⁰ Les publications consacrées aux règles d'origine sont légion, notamment celles qui portent sur l'utilisation du Système généralisé de préférences, qu'il s'agisse de documents explicatifs ou d'analyses économiques. Voir, par exemple, Inama, S., *Rules of Origin in International Trade*, Cambridge University Press, 2009. La présente section ne fournit qu'une brève introduction destinée à alerter le lecteur sur l'importance et la complexité de la question.

¹¹ En principe, les unions douanières n'imposent pas de règles d'origine car chacun de leurs membres accorde le même traitement tarifaire aux autres membres. Les différents membres d'une union douanière peuvent toutefois accorder un traitement tarifaire distinct aux pays tiers, en particulier lorsqu'elles sont en cours de formation. Ainsi, si la Turquie et l'Union européenne ont conclu une union douanière, la Turquie n'accorde pas le même traitement aux pays tiers qu'à l'UE, et les marchandises qui parviennent en Turquie en provenance de pays tiers n'entrent pas automatiquement dans l'UE en franchise de droits.

Par exemple, le Système paneuropéen de règles d'origine compte environ 200 pages de règles qui varient pour ainsi dire avec chaque ligne. L'ALE entre Singapour et les États-Unis compte pour sa part plus de 240 pages de règles. L'encadré 44 montre, à titre d'exemple, comment une toute petite différence dans valeur ajoutée à la production peut affecter la détermination de l'origine et, partant, le niveau de droit.

Source : Plusieurs caractéristiques des RO influencent l'origine conférée à un produit : le cumul, les règles de tolérance et l'absorption. Le cumul permet aux producteurs d'importer des matériaux d'un pays ou d'une région sans que cela n'affecte l'origine, comme lorsque des matériaux proviennent du pays auquel le produit final est destiné. À titre d'exemple, au titre de la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA) un fabricant/exportateur de vêtements importe du tissu des États-Unis, produit des vêtements à l'aide de ce tissu, puis exporte le vêtement vers les États-Unis.

Il y a cumul diagonal lorsque les intrants proviennent d'un pays ou d'une région tiers agréé. Par exemple, le Canada qui est membre de l'ALÉNA importe des vêtements du Mexique, qui en est aussi membre, lequel utilise du tissu produit aux États-Unis, toujours membre de l'ALÉNA.

Encadré 44 : L'affaire Honda

Le différend entre le Canada et les États-Unis, survenu au début des années 90 et portant sur les importations aux États-Unis de véhicules Honda dont l'assemblage final avait lieu au Canada à partir de pièces provenant du Japon et d'autres des États-Unis, illustre bien la complexité des règles d'origine. La question était de savoir si les véhicules pouvaient être importés en franchise de droits du Canada au titre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) ou s'ils devaient être considérés comme japonais et soumis à des taux de droits plus élevés.

En vertu de l'ALE États-Unis-Canada de 1987*, les origines des véhicules et de leurs composants sont soumises au critère du changement de position tarifaire, plus à une prescription relative à la teneur en produits locaux de 50% minimum. Ainsi, si un composant entrant dans la fabrication d'un véhicule (des moteurs dans l'affaire Honda), satisfaisait au critère du changement de position tarifaire et à la prescription relative à la teneur en produits locaux aux États-Unis, on considérait qu'il avait son origine aux États-Unis. Lorsqu'un moteur était utilisé pour finir le véhicule au Canada, la totalité de la valeur du moteur (100%) était comptabilisée au titre de la teneur en produits locaux (Amérique du nord), et pas seulement à 50%, et sa valeur totale était ajoutée au contenu local obtenu au Canada pour satisfaire à la prescription relative à la teneur en produits locaux pour le véhicule achevé. À l'inverse, lorsque les sous-composants n'avaient pas besoin de caractère originaire, la valeur totale du composant était considérée comme étrangère, en d'autres termes japonaise.

Cependant, en 1992 une enquête réalisée par les douanes des États-Unis a déterminé que les véhicules Honda assemblés au Canada et exportés aux États-Unis ne satisfaisaient pas à la prescription de 50% car ils contenaient de trop nombreux composants japonais, dont certains faisaient partie du moteur produit aux États-Unis. Les douanes américaines n'ont pas considéré les moteurs produits aux États-Unis à partir de pièces japonaises et incorporés à des véhicules assemblés au Canada comme à 100% originaires des États-Unis, contrairement au calcul de la teneur en produits d'origine nord-américaine effectué par le Canada et Honda. Honda s'est ensuite vu demander de régler une facture rétroactive de \$E.-U. 17 millions pour le droit ad valorem de 2,5% auquel s'était soustrait Honda pour ses exportations en provenance du Canada et à destination des États-Unis.

Selon la décision, l'ensemble de la valeur ne pouvait pas être comptabilisée au titre du contenu local dans le calcul des 50% de produits d'origine locale. Ainsi, les véhicules Honda finis et fabriqués au Canada n'étaient pas considérés comme nord-américains étant donné que les automobiles ne satisfaisaient plus à la prescription relative à la teneur en produits d'origine locale (50%), et étaient passibles de droits comme s'ils étaient directement exportés du Japon.

Ironie de l'histoire, dans le même temps les autorités américaines affirmaient que les véhicules Honda fabriqués aux États-Unis étaient d'origine américaine et ne devraient pas être considérés comme japonais aux fins du contingent maintenu par la France à l'époque sur les importations de voitures japonaises.

Source : Basé sur Cantin, F. et A. Lowenfeld, « Rules of Origin : The Canada-US FTA and the Honda case », *American Journal of International Law*, vol. 87, No. 3, 1993.

*Cet ALE a précédé l'ALÉNA qui est entré en vigueur en janvier 1994, et auquel est aussi partie le Mexique.

Le cumul intégral permet de conférer l'origine même si la transformation n'est pas suffisante pour satisfaire aux RO normales, en traitant une marchandise comme si elle était entièrement produite dans le dernier pays d'exportation,

Les règles permettent une certaine tolérance (appelée aussi de *minimis*). Elles concernent uniquement les transformations substantielles ou le changement de position tarifaire, mais pas la règle de la valeur ajoutée et permettent qu'un pourcentage seulement de matière non originaire soit utilisé sans que cela n'affecte la préférence. Le principe de l'absorption indique que les composants d'un élément ayant acquis un caractère originaire en satisfaisant aux RO applicables au produit en question peuvent être traités comme ayant une origine nationale pour toute ouvrison ou transformation ultérieure.

Les RO sont particulièrement complexes dans le secteur des textiles et des vêtements, des secteurs importants pour les pays en développement et les PMA. À titre d'exemple, au sein de l'UE les RO applicables aux vêtements en coton exigent que le procédé de fabrication débute avec le filé, ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'utiliser du tissu importé et que le fil doit être produit localement. Les États-Unis appliquent la règle du changement de position tarifaire qui interdit l'utilisation de tissu de coton, de fil et de filés importés et exige aussi que la doublure visible ne soit pas importée. Voir l'encadré 45 pour une discussion sur l'impact des RO assouplies de l'AGOA sur les pays africains.

Encadré 45 : Incidences des règles d'origine de l'UE et des États-Unis sur les exportations africaines de textiles et de vêtements

À l'heure actuelle, l'Union européenne et les États-Unis offrent un accès au marché préférentiel aux exportations en provenance d'un groupe de pays d'Afrique. Bien que semblables en termes de portée des préférences accordées aux vêtements (secteur clé pour les PMA), ces accords diffèrent dans leurs RO. L'initiative *Tout sauf les armes* de l'UE et l'Accord de Cotonou exigent que le fil soit tissé puis transformé en vêtement dans le même pays ou dans un pays qualifié pour le cumul. Toutefois, l'AGOA accorde un régime spécial aux pays les moins développés, qui les autorise à utiliser du tissu quelle que soit son origine sans que cela n'affecte les préférences.

Une récente étude a montré que l'assouplissement des RO des États-Unis dans le secteur des vêtements en provenance d'Afrique au titre de l'AGOA avait entraîné une augmentation d'environ 300% des importations en provenance des sept principaux importateurs. Cette conséquence de taille a été considérée comme particulièrement notable car « une analyse fondée uniquement sur les taux élevés d'utilisation des préférences pourrait amener à conclure à tort que les prescriptions relatives à la « double transformation » dans les textiles et les vêtements n'a guère d'effet ». Une analyse au niveau des produits a révélé que les RO moins restrictives étaient associées à un élargissement de la gamme de vêtements exportés. En effet, en cas d'accès au marché préférentiel, les RO plus tolérantes permettent aux producteurs d'abaisser leurs coûts et peuvent encourager la diversification des exportations, voire une croissance des exportations.

L'auteur affirme que : « Pour autant que nous le sachions, il s'agit là des premiers travaux de recherche ayant porté sur le lien entre les règles d'origine et la diversification des exportations ». S'agissant de l'effet dynamique des règles spécifiques de l'AGOA, l'auteur a constaté que l'utilisation des préférences avait été progressive, intervenant durant les trois premières années pendant lesquelles le pays bénéficiait des règles spécifiques. Les recherches ont aussi montré que l'impact des règles spécifiques de l'AGOA sur les exportations était différent selon les pays, et que les différences de résultats étaient dues aux différences dans les RO appliquées. L'étude n'a toutefois pas pu tenir pleinement compte de la qualité des infrastructures, de la stabilité politique et sociale, de la gouvernance, et des politiques fiscales destinées à attirer l'investissement étranger, lesquels pourraient aussi expliquer en partie les effets inégaux enregistrés.

L'auteur a commenté que nombre d'analystes estiment que la raison première des investissements de l'Asie dans les industries du vêtement dans les pays d'Afrique était un désir de contourner les obstacles érigés aux importations en provenance d'Asie par les États-Unis. Il note toutefois que la suppression des contingents à la disparition de l'Accord sur les textiles et les vêtements et de tout autre obstacle, entraînera une érosion des préférences accordées aux vêtements exportés par ces pays, ce qui montre bien l'importance des RO souples.

Source : Portugal-Perez, A., « The costs of rules of origin in apparel: African preferential exports to the United States and the European Union », *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 39*, ONU, New York et Genève, 2008.

Encadré 46 : Incidences de l'absence de règles multilatérales

L'absence de règles d'origine multilatérales a permis aux États-Unis et à l'UE de rendre des décisions ad hoc dans le cadre de différends portant sur l'origine. Pendant les années 80, une enquête menée par la Commission européenne à l'usine de photocopieurs de Ricoh en Californie avait conclu que les photocopieurs ne devraient pas bénéficier de l'origine des États-Unis et devraient continuer à être considérés comme originaires du Japon.

Par la suite, l'Union européenne a adopté un règlement relatif à l'origine des photocopieurs. Suite à cette décision sur l'origine, les droits antidumping imposés sur les importations directes de photocopieurs Ricoh en provenance du Japon ont été étendus aux exportations de Ricoh en provenance de Californie et à destination de l'UE bien qu'une forte valeur ajoutée ait vraisemblablement été ajoutée à ces photocopieurs aux États-Unis.

Source : *Globalization and the International Trading System*, UNCTAD/ITCD/TSB/2. CNUCED, 24 mars 1998.

À l'heure actuelle, les États-Unis appliquent des RO libérales sur les textiles et les vêtements provenant de pays d'Afrique et couverts par l'AGOA, mais il n'existe aucune certitude quant à savoir si cette tolérance sera maintenue indéfiniment, ces règles étant de temps à autre révisées.

Les RO peuvent protéger les producteurs nationaux du pays importateur. Elles peuvent aussi induire une augmentation des coûts de l'approvisionnement des marchés de l'importateur qui accorde la préférence en exigeant une modification de la production et l'utilisation d'intrants plus coûteux, ainsi que de prouver la conformité aux règles. Les RO peuvent être un facteur important entrant dans les décisions d'investissement si elles créent une incertitude quant au degré d'accès préférentiel qui sera accordé au produit fini. Les RO peuvent donc déterminer les effets économiques des systèmes de préférences. Elles sont toutefois sans effet pour un grand nombre de produits bénéficiant d'un accès en franchise de droits et sans contingents sur les principaux marchés.

Il n'existe à l'OMC aucune disposition sur les RO préférentielles. Les Membres de l'OMC sont libres d'appliquer leurs propres RO, comme l'illustre l'encadré 46.

LES MESURES NON TARIFAIRES GAGNENT DU TERRAIN

La baisse actuelle des taux de droits a fait ressortir l'importance des mesures non tarifaires (MNT) pouvant être utilisées pour protéger, soutenir et réglementer certains secteurs. Par exemple, l'agriculture bénéficie souvent d'un soutien interne de même que de subventions à l'exportation. Le secteur des services peut bénéficier de divers types d'assistance mais, plus important encore, il fait souvent l'objet d'une réglementation destinée à garantir un niveau de service ou, à dessein ou non, à soutenir les fournisseurs nationaux. Des MNT peuvent être appliquées, directement ou indirectement, par exemple sur les intrants plutôt que sur le produit fini.

Selon des études de l'ITC, les MNT font partie des trois principales préoccupations d'ordre commercial et représentent une des plus grosses difficultés auxquelles sont confrontés les exportateurs de pays en développement, notamment dans le sillage de la récente crise financière. L'accès à l'information, les infrastructures techniques et les capacités étant plus limités dans les pays en développement, leurs exportateurs risquent davantage d'être négativement affectés par les MNT.

MNT AFFECTANT LES MARCHANDISES

Les MNT sont complexes, elles englobent différents types de mesures et instruments de politique – à l'exception des droits de douane ordinaires – applicables aux exportations, aux importations et à la production de biens et de services. Dans le secteur de l'agriculture, un certain nombre de mesures affectent les marchés internationaux de produits clés intéressant les pays en développement à l'exportation. À titre d'exemple, les États-Unis accordent un soutien substantiel à leurs producteurs de coton, ce qui réduit les possibilités d'exportation des pays pauvres qui n'ont guère d'autres produits à exporter. Les pays de l'UE et les États-Unis accordent un éventail de subventions à l'exportation ou des crédits à l'exportation subventionnés qui permettent à leurs sociétés de mieux soutenir la concurrence sur les marchés internationaux.

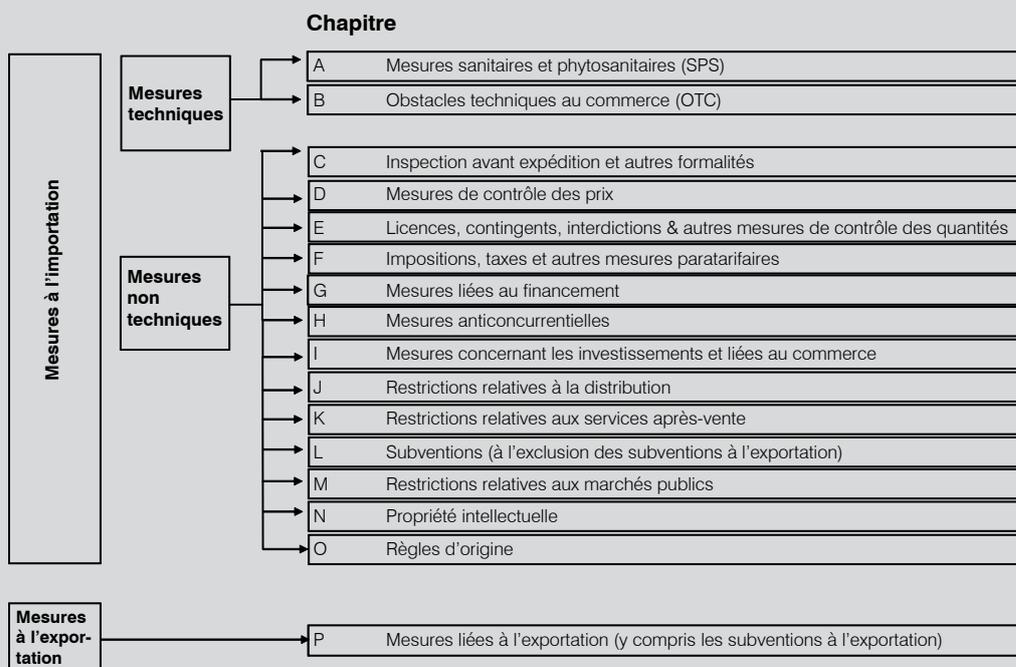
Encadré 47 : Classification des mesures non tarifaires (MNT)

En 2009, la classification suivante des MNT a été préparée par un groupe d'experts techniques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du FMI, de l'ITC, de l'OCDE, de la CNUCED, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), de la Banque mondiale et de l'OMC. Il sera utilisé pour recueillir, classifier et diffuser l'information sur les MNT appliquées dans divers pays. L'objectif est de créer une base de données mondiale des MNT. La CNUCED, la Banque mondiale et l'ITC travaillent ensemble sur ce projet.

Les MNT englobent des mesures SPS et des OTC, des contingents, des mesures anticoncurrentielles, des licences à l'importation et à l'exportation, des restrictions à l'exportation, des surtaxes douanières, des mesures financières et des mesures antidumping.

La classification divise les MNT en 16 chapitres portant chacun une lettre de l'alphabet et contenant des sous-branches (1 chiffre), des brindilles (2 chiffres) et des feuilles (3 chiffres). Cette classification s'inspire du Système de codage des mesures de réglementation commerciale de la CNUCED aujourd'hui obsolète qui a été modifié et élargi pour y ajouter différentes catégories reflétant les conditions commerciales actuelles.

Aucune donnée ne sera collectée pour plusieurs chapitres de la classification, y compris les marchés publics, les subventions et les RO.



Source : CNUCED.

Ces subventions portent préjudice aux pays en développement, lesquels n'ont pas les fonds suffisants pour accorder de semblables mesures, et elles sont une des clés des négociations à l'OMC. Par exemple, les exportations de céréales subventionnées ont fourni des denrées alimentaires bon marché aux pays importateurs nets de produits alimentaires, souvent en Afrique. L'on s'accorde cependant toujours plus sur le fait que les subventions découragent la production locale dans les pays extrêmement pauvres fortement dépendants de l'agriculture.

Parmi les MNT figurent des instruments tels que les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce (OTC), les contingents, les mesures anticoncurrentielles, les licences à l'importation et à l'exportation, les restrictions à l'exportation. Elles comprennent aussi les surtaxes douanières, des mesures financières, les mesures antidumping, et d'autres taxes mentionnées dans la section précédente.

Dans le secteur des services, dans lequel les règles internationales sont peu nombreuses, des contrôles sont généralement exercés par le biais de la réglementation qui peut être discriminatoire à l'encontre des fournisseurs étrangers.

Afin de mieux comprendre les MNT, les organisations internationales ont élaboré un système de classification qui permet, dans une certaine mesure, d'évaluer leur incidence et la part du commerce des marchandises affectée par ces mesures. L'encadré 47 donne un aperçu du système actuel. Pour plus de détails, se reporter à l'annexe.

MNT AFFECTANT LES SERVICES

Cette section contient une brève introduction des questions auxquelles peuvent être confrontés les exportateurs de services. Le commerce des services est un secteur très spécialisé sur lequel on a beaucoup écrit. Le lecteur qui le souhaite pourra consulter les sites web de l'OMC, de l'ITC et d'autres grandes organisations internationales ayant produit des publications contenant des informations générales et sectorielles sur le commerce international des services, dont certaines sont conçues pour aider les pays en développement dans les négociations à l'OMC et à exploiter leur potentiel d'exportation des services¹².

Le commerce international des services ne suscitait guère d'attention avant le Cycle de négociations commerciales de l'Uruguay. Une des principales réalisations de ce Cycle a été l'AGCS, destiné à intégrer les services dans les règles de l'OMC. L'AGCS aide aussi les décideurs politiques à définir les services et à classer les engagements dans ce secteur. C'est ainsi que les MNT affectant le commerce international des services ont été passés sous silence.

Le système de classification de l'OMC consiste en 12 secteurs de services de base, lesquels sont ensuite subdivisés en 160 sous-secteurs.

- Services fournis aux entreprises (y compris les services professionnels et les services informatiques)
- Services de communication
- Services de construction et services d'ingénierie connexes
- Services de distribution
- Services d'éducation
- Services concernant l'environnement
- Services financiers (y compris l'assurance et la banque)
- Services sociaux et liés à la santé
- Services relatifs au tourisme et aux voyages
- Services récréatifs, culturels et sportifs
- Services de transport
- Autres services non inclus par ailleurs

En vertu de ce système de classification, tout secteur de service peut être inclus dans la liste d'engagements d'un Membre et bénéficier d'un accès au marché spécifique et être assorti d'obligations de traitement national. Chaque Membre de l'OMC a soumis une liste en vertu de l'AGCS. L'AGCS contient quatre « modes » de fourniture de services, définis en fonction de la présence territoriale du fournisseur et du consommateur au moment de la transaction :

- Mode 1 : fourniture transfrontières (à partir du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre);
- Mode 2 : consommation à l'étranger (sur le territoire d'un Membre au consommateur de services de tout autre Membre);
- Mode 3 : présence commerciale (par un fournisseur de services d'un Membre, par le biais d'une présence commerciale, sur le territoire de tout autre Membre);
- Mode 4 : présence de personnes physiques (par un fournisseur de services d'un Membre, par la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre).

¹² Une récente publication pourrait intéresser le lecteur : Cattaneo, O., *International trade in services : new trends and opportunities for developing countries*, Banque mondiale, Washington, DC, 2009.

Encadré 48 : Exemples des quatre modes de fourniture, vus sous l'angle du pays importateur A

Mode 1 : Fourniture transfrontières

Un utilisateur du pays A reçoit des services depuis l'étranger via ses infrastructures de télécommunications ou postales. Il peut s'agir de rapports de consultants ou d'études de marchés, de conseils médicaux à distance, de formations à distance ou de dessins architecturaux.

Mode 2 : Consommation à l'étranger

Des ressortissants du pays A se rendent à l'étranger en tant que touristes, étudiants ou patients pour y consommer des services.

Mode 3 : Présence commerciale

Le service est fourni dans le pays A par une société affiliée, une filiale, ou un bureau de représentation établi localement d'une entreprise étrangère (banque, groupe hôtelier, entreprise de construction, etc.)

Mode 4 : Présence de personnes physiques

Un ressortissant étranger fournit un service dans le pays A en tant que fournisseur indépendant (consultant, agent de santé) ou en tant qu'employé d'un fournisseur de services (bureau de consultants, hôpital, entreprise de construction).

Source : OMC.

L'encadré 48 contient des exemples des quatre modes de fourniture.

La définition des services contenue dans l'AGCS est un peu plus large que celle utilisée aux fins des statistiques de la balance des paiements (BOP). Alors que les statistiques relatives à la BOP se concentrent sur la résidence plutôt que sur la nationalité, en d'autres termes le service est exporté s'il est négocié entre résidents et non résidents, certaines transactions relevant de l'AGCS, en particulier dans le cadre du Mode 3, impliquent généralement uniquement des résidents du pays concerné.

Il peut exister des liens commerciaux. Une entreprise établie en vertu du Mode 3 dans un pays A peut employer des ressortissants du pays B (Mode 4) pour exporter des services dans les pays B, C, etc. De même, les voyages d'affaires vers le pays A (Mode 4) peuvent être nécessaires pour fournir un soutien technique ou autre; pour la fourniture transfrontières ou, par exemple, pour renforcer les capacités d'un bureau établi localement.

Tout comme avec le GATT, les grands principes de l'AGCS sont la clause NPF et le traitement national. L'accès au marché accordé en principe a été consigné dans la liste écrite d'engagements soumise par chaque Membre de l'OMC à la fin du Cycle d'Uruguay et est actuellement renégociée dans le cadre du Cycle de Doha. Toutefois, le traitement accordé dans la pratique peut s'écarter des engagements, comme dans le cas des marchandises pour lesquelles les taux appliqués sont souvent inférieurs aux niveaux consolidés. Le traitement accordé dans la pratique dépend de i) si les Membres ont choisi de s'engager aux niveaux préexistants d'ouverture lorsqu'ils ont soumis leur liste d'engagements; ii) s'ils ont opéré des réformes unilatérales, et iii) s'ils ont négocié une plus large ouverture du marché au titre d'accords bilatéraux ou régionaux, appelés Accords de partenariat économique (APE) dans l'AGCS¹³.

L'OMC nous donne l'exemple hypothétique d'un pays imaginaire, l'Arcadia, dans l'encadré 49.

L'encadré 49 représente un scénario simplifié mais réaliste. Dans certains pays, les listes d'engagements comptent de nombreuses pages. L'exemple de l'Arcadia montre que dans le domaine des services les

¹³ Les APE de l'AGCS sont des accords régionaux concernant uniquement les services. Les APE de l'UE avec les pays ACP partenaires peuvent couvrir des biens et des services.

Encadré 49 : Liste d'engagements type – Arcadia

Modes de fourniture : 1) Fourniture transfrontières; 2) Consommation à l'étranger; 3) Présence commerciale; 4) Présence de personnes physiques.

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès au marché	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
I. Engagements horizontaux			
Tous les secteurs inclus dans cette liste	4) Non consolidé, sauf pour a) la présence temporaire, en qualité de personnes transférées entre sociétés d'un même groupe, de cadres supérieurs et de spécialistes essentiels et b) la présence pour une durée de 90 jours de représentants d'un fournisseur de services pour négocier la vente de services.	3) L'acquisition de terrains par des étrangers est soumise à autorisation.	
II. Engagements sectoriels			
4. Services de distribution C. Services de commerce de détail (CPC 631, 632)	1) Non consolidé (sauf pour la vente par correspondance : néant) 2) Néant 3) Prises de participation étrangères limitées à 51% 4) Non consolidé, sauf comme indiqué sous « engagements horizontaux »	1) Non consolidé (sauf pour la vente par correspondance : néant) 2) Néant 3) Certaines incitations fiscales sont réservées aux sociétés contrôlées par des ressortissants arcadiens 4) Non consolidé	

Source : OMC.

principales mesures utilisées sont des formes de réglementations gouvernementales qui établissent les domaines dans lesquels les étrangers peuvent intervenir et dans quelle mesure. Contrairement aux droits de douane, mais comme dans le cas de nombreuses mesures non tarifaires applicables aux marchandises, il est difficile d'estimer l'impact quantitatif des mesures applicables aux services¹⁴.

L'accès à différents secteurs du marché des services d'Arcadia est subordonné à certaines conditions qui échappent parfois au contrôle de l'entreprise exportatrice étrangère. À l'inverse, même en ce qui concerne les obstacles techniques au commerce abordés plus loin dans le présent chapitre, c'est à l'entreprise étrangère qu'il revient de décider de consacrer ou non les ressources nécessaires au respect des normes du marché étranger pour y avoir accès.

Au terme du Cycle d'Uruguay, lorsque les engagements en matière de services ont été inscrits dans les listes, les chercheurs ont classé les mesures des Membres de l'OMC par secteur et par type de mesure. Un exemple des efforts déployés dans ce sens par la Banque mondiale est donné dans le tableau 11 dans lequel sont ventilés les engagements par secteur de l'AGCS, par pays à revenu élevé (PRE; pays développés selon la terminologie de la Banque mondiale) et par pays à revenu faible et intermédiaire (PRF-PRI; pays en développement). Tel qu'indiqué dans le tableau, tels sont les engagements actuellement négociés dans le cadre du Cycle de Doha, auxquels doivent être ajoutés les engagements déjà contractés par les pays ayant accédé à l'OMC depuis la fin du Cycle d'Uruguay en 1995.

¹⁴ D'aucuns ont tenté d'estimer l'impact quantitatif des mesures dans le domaine des services, essentiellement sur la base de modèles gravimétriques partant du principe que l'erreur résiduelle inexplicée est associée à la présence d'une mesure affectant certains flux d'échanges internationaux de services.

En règle générale, les pays développés ont contracté davantage d'engagements que les pays en développement dans presque tous les secteurs (voir tableau 11). Les secteurs dans lesquels ont été contractés le moins d'engagements étaient ceux du transport terrestre, maritime et aérien, les services postaux, les télécommunications de base, la R-D, l'éducation, la santé et le social, ainsi que les services récréatifs/la culture. Les pays en développement ont un certain intérêt pour l'exportation de ces trois derniers groupes de services. Ils ont aussi un intérêt dans le secteur des services fournis aux entreprises, des services liés à l'informatique et de construction, dans lesquels les engagements sont relativement élevés.

Tableau 11 : Engagements au titre de l'AGCS, par secteur

Secteur de l'AGCS	Nombre de secteurs AGCS et modes de fourniture	Nombre moyen d'engagements		Engagements/AGCS par secteur (%)	
		Pays à revenu élevé	Pays à revenu faible et intermédiaire	Pays à revenu élevé	Pays à revenu faible et intermédiaire
Construction	20	11.2	3.3	56.0	16.5
Réparation de véhicules à moteur	4	1.8	0.3	45.0	7.5
Commerce de gros	8	4.6	0.5	57.5	6.3
Commerce de détail	8	4.4	0.8	55.0	10.0
Hôtels/restaurants	4	2.8	2.8	70.0	70.0
Transport terrestre	40	9.4	2.3	23.5	5.8
Transport maritime	48	4.4	3.0	9.2	6.3
Transport aérien	20	3.7	1.5	18.5	7.5
Transport auxiliaire	20	5.1	1.3	25.5	6.5
Services postaux	4	1.3	0.6	32.5	15.0
Télécommunications de base	28	1.5	1.3	5.4	4.6
Télécommunications à valeur ajoutée	28	18.7	5.0	66.8	7.8
Services financiers	60	31.3	12.4	52.2	20.6
Services immobiliers	8	3.5	0.3	43.8	3.8
Activités de location	20	9.5	1.3	47.5	6.5
Services liés à l'informatique	20	15.5	4.2	77.5	21.0
Services de R-D	12	4.1	1.0	34.2	0.3
Services fournis aux entreprises	108	56.5	12.2	47.9	11.3
Enlèvement des ordures	16	8.8	1.0	55.0	6.3
Éducation	20	4.7	1.3	23.5	6.5
Santé et social	24	5.0	1.9	20.8	7.9
Récréatifs/culture	48	13.3	4.6	27.9	9.6

Source : Hoekman, B., « Assessing the General Agreement on Trade in Services », dans Martin, W., & L.A. Winters (éds.), *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1995.

Plusieurs études ont été réalisées sur les intérêts des pays en développement pour la future libéralisation du marché des services. Les estimations suggèrent que la libéralisation du mouvement temporaire de la main d'œuvre pourrait présenter un intérêt particulier et représenter plusieurs centaines de milliards de dollars américains pour les pays en développement. Il s'agit toutefois d'un domaine hautement sensible et rares sont les analystes qui s'attendent à ce que des engagements de libéralisation sérieux soient pris, si ce n'est sur une base ad hoc lorsque cela est dans l'intérêt des pays confrontés à de gros problèmes de main-d'œuvre.

Les pays en développement pourraient aussi avoir un intérêt pour les services de transport, de back-office, et touristiques. Certains pays en développement ont réussi dans les secteurs de la vente de détail, des services

juridiques, de la comptabilité, de l'ingénierie et des services de santé. Des suggestions ont été avancées sur la façon dont les pays en développement pourraient renforcer leurs capacités en matière d'offre de services internationaux dans les secteurs autres que ceux qui dépendent d'une main-d'œuvre bon marché.

Les observateurs estiment qu'il est peu probable que des engagements de libéralisation supplémentaires importants soient contractés dans le cadre du Cycle de Doha, mais il semblerait que dans la pratique des mesures de libéralisation soient prises. Les pays en développement doivent chercher de nouveaux débouchés commerciaux et définir les conditions dans lesquelles ils pourraient exploiter l'ouverture du marché des services. De récentes études sectorielles de l'ITC et d'autres institutions pourraient constituer un point de départ utile, complétées d'une assistance technique spécifique.

Il s'agit d'un domaine dans lequel il n'est pas possible de trouver des agents des douanes ayant une expérience de toutes les marchandises existantes. Les pays en développement devraient mettre les institutions au défi de leur fournir des conseils pratiques dans les domaines qui les intéressent, ou susceptibles de les intéresser, en procédant à une évaluation réaliste de leurs capacités, en recensant les marchés et les conditions d'accès, et en les aidant à satisfaire aux prescriptions en vigueur. L'ITC et la CNUCED ont déjà réalisé un certain nombre d'études sur le secteur des services qui fournissent des idées et des conseils utiles sur la façon de pénétrer les marchés internationaux des services.

POURQUOI LES MNT SONT-ELLES UTILISÉES?

Tout comme les droits de douane, les MNT sont utilisées pour diverses raisons. Elles peuvent être utilisées dans le cadre de la politique nationale de promotion de la production en général, par exemple, par le biais de politiques régionales, scientifiques ou d'éducation accordant un soutien conforme aux règles de l'OMC. Les MNT peuvent aussi être utilisées pour favoriser des secteurs précis chers au gouvernement. Il peut s'agir de l'exploitation minière, de l'exploitation pétrolière, de l'exploitation agricole, de la fabrication de marchandises spécifiques (véhicules à moteur ou aéronefs, par exemple), ou les services touristiques et de télécommunications. Les MNT destinées à favoriser les secteurs chers au gouvernement ne sont toutefois pas toujours autorisées par les règles de l'OMC.

Les MNT peuvent être utilisées à d'autres fins, comme pour protéger l'environnement, la santé humaine, animale ou des végétaux, y compris les espèces menacées. Certaines mesures sont utilisées pour des raisons d'éthique, telles l'interdiction des matériels pornographiques ou, dans certains pays, l'importation d'alcool. D'autres mesures, telles les inspections avant expédition ou les méthodes d'évaluation en douane, peuvent être utilisées pour s'assurer que les droits adéquats sont facturés et perçus. Elles peuvent être utilisées pour des raisons de sécurité nationale, comme dans le cas d'interdictions des importations d'armes ou à l'appui de sanctions imposées par les Nations Unies.

QUELLES SONT LES INCIDENCES DES MNT?

Les MNT peuvent avoir des conséquences majeures sur le commerce international. Elles affectent le prix/le coût ou la quantité des marchandises visées. Les mesures telles que les droits antidumping, les mesures compensatoires et diverses autres taxes prélevées directement entraînent une augmentation des prix. Les subventions peuvent directement affecter la production ou les exportations lorsqu'elles sont accordées en tant que mesures de soutien pour abaisser les prix, ou opérer indirectement en tant que subvention aux matériaux ou intrants pour la production ou le commerce. Les subventions indirectes s'entendent des subventions à l'utilisation d'engrais, d'eau, de gaz ou d'électricité ou aux taux d'intérêt sur le capital d'investissement emprunté ou les crédits à l'exportation. Parmi les mesures qui affectent directement les quantités peuvent être citées les interdictions, les restrictions quantitatives et les licences d'importation.

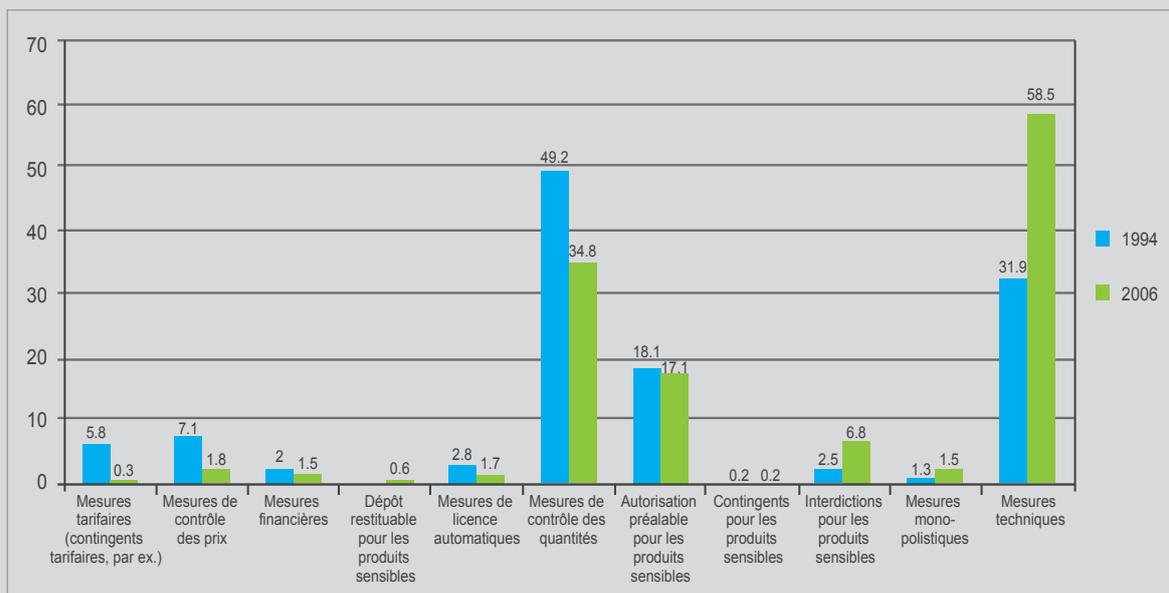
D'autres mesures dont l'objectif affiché n'est pas d'influer directement sur les prix ou les quantités, peuvent toutefois avoir des conséquences semblables. À titre d'exemple, les mesures SPS ou les OTC peuvent être destinés à protéger la santé, mais la santé publique peut être utilisée comme prétexte pour protéger des industries locales. Quel que soit l'objectif de ces mesures, respecter ces normes a toujours un coût qui entraîne inévitablement une augmentation du coût de production et du prix de vente. L'expérience a montré que ces mesures sont souvent le prélude à l'imposition de restrictions et ont tendance à freiner les échanges commerciaux ou à les mettre sous pression, ce qui induit une baisse des quantités ou une augmentation des prix des produits exportés, les exportateurs tentant de rassurer ceux qui craignent une

Encadré 50 : Évolution récente des MNT

Une étude de 2008 de la CNUCED a déterminé l'évolution entre 1994 et 2006 des MNT sources de préoccupations pour les pays en développement. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

- Pour accéder aux marchés de pays développés, les obstacles les plus classiques rencontrés par les pays en développement sont les mesures techniques, y compris les règlements techniques, les normes et règlements SPS, ainsi que les mesures de contrôle des prix, telles les mesures antidumping.
- Dans le cas d'échanges commerciaux entre pays en développement, les procédures douanières et administratives à l'entrée dans le pays, les mesures paratarifaires (surtaxes à l'importation et frais additionnels, par exemple), et d'autres mesures de réglementation touchant les infrastructures et les institutions, sont parmi les principaux obstacles aux échanges commerciaux.
- Les produits qui intéressent les pays en développement à l'exportation tels les produits agricoles, les pêcheries, les équipements électriques, les produits pharmaceutiques, les textiles et les vêtements, sont les produits les plus touchés par des MNT. Les dernières tendances font état d'un recours croissant aux mesures techniques, ainsi qu'aux mesures quantitatives associées aux mesures techniques, et un peu moins à toutes les autres mesures.

Un rapport du Imani Development Board laisse entendre que les MNT sont aujourd'hui bien moins identifiables. Par le passé, l'implication de l'État par le biais de contrôles des prix, des changes, de la commercialisation d'État et des licences à l'importation permettait d'identifier clairement ces mesures. Aujourd'hui, l'essentiel de ces contrôles ont été levés dans la plupart des pays. Les MNT existantes ont tendance à être plus arbitraires, qualitatives et souvent non transparentes. L'absence de transparence dans la réglementation des échanges entre gouvernements a augmenté les cas d'utilisation abusive du système.



Sources : Imani Development Board, *Inventory of Regional Non-Trade Barriers: Synthesis Report*, 2007; CNUCED, Développement et mondialisation, Faits et chiffres.

déferlante d'importations bon marché. Dans tous les cas, la mesure affecte tant le prix que les quantités des marchandises concernées, et elle aura une incidence sur le commerce, la production, les recettes publiques, ainsi que le bien-être des producteurs et des consommateurs.

Il existe une multitude de publications sur le processus techniquement complexe d'estimation des conséquences économiques des MNT, lesquelles dépassent le propos du présent chapitre. Cependant, l'effet économique de certaines mesures, et par conséquent leur potentiel protectionniste, peuvent être significatifs.

À titre d'exemple, les recherches menées montrent que les MNT contribuent dans une grande mesure à la restriction des échanges dans tous les pays¹⁵. Elles augmentent en moyenne de 87% l'effet de restriction des droits de douane. En d'autres termes, les droits de douane restent en moyenne plus importants dans les cas couverts par les études menées, mais l'effet restrictif des MNT augmente avec le revenu par habitant. Les pays riches ont davantage tendance à imposer des MNT moins transparentes sur leurs importations.

Cependant, selon les produits, l'impact des MNT peut être supérieur à la moyenne. Pour 55% des lignes tarifaires, l'équivalent ad valorem (EAV) des MNT est supérieur au droit de douane, l'EAV simple moyen allant de zéro à 51%. Ces résultats indiquent que les droits de douane sont plus importants pour certains produits que les MNT, bien que l'inverse se produise aussi parfois – d'où la nécessité d'étudier les conditions du marché en profondeur.

Une étude réalisée à partir de données obtenues au niveau des entreprises de 16 pays en développement et publiée dans la base de données de la Banque mondiale sur les obstacles techniques au commerce (OTC) conclut que les normes tirent vers le haut les coûts de production à court terme en exigeant des intrants additionnels en main-d'œuvre et en capital¹⁶. Elle constate aussi que les coûts fixe du respect des dispositions ne sont pas négligeables; environ \$E.-U. 425 000 par entreprise, ou, en moyenne, environ 4,7% de la valeur ajoutée.

QUI APPLIQUE DES MNT ET QUELS SONT LEURS EFFETS?

Comme le montre l'encadré 50, les règlements techniques et les mesures antidumping sont dans une grande mesure utilisés par des pays développés, alors que dans les pays en développement, les procédures douanières, les taxes supplémentaires et les procédures réglementaires sont considérées comme le principal problème. Les exportations de pays en développement semblent particulièrement vulnérables à ces mesures sur les marchés des pays développés et en développement. Certains marchés de pays en développement sont en train de devenir d'importants utilisateurs de mesures antidumping, d'autres pays en développement étant leur cible principale. Ces mesures freinent les autres partenaires commerciaux et les transactions sur des produits similaires. Si les exportateurs constatent que des mesures antidumping sont appliquées contre une autre entreprise exportatrice de leur propre pays ou d'un autre pays d'exportation de produits similaires ou identiques, ils risquent de faire preuve d'une grande prudence dans l'établissement de leurs prix et de ne pas se lancer dans une commercialisation agressive de leurs produits.

Il ne fait guère de doute que les mesures antidumping se sont répandues depuis la fin du Cycle d'Uruguay, les droits de douane ayant été abaissés et le recours aux autres mesures éliminé ou limité en vertu des règles de l'OMC. Par exemple, les contingents sur les textiles ont été éliminés. Les exportateurs doivent savoir quels sont les pays et les secteurs qui appliquent ces mesures car elles ont souvent été étendues à d'autres exportateurs. Les entreprises nationales doivent être certaines qu'elles exportent à des prix qui ne sont pas inférieurs à leur prix de vente intérieur. Le tableau 12 montre quels sont les pays de l'OMC qui ont appliqué ce type de mesures par secteur entre janvier 1995 et juin 2010.

Aux yeux des exportateurs, les mesures techniques sont actuellement le principal problème, alors que les mesures de contrôle des quantités, telles les interdictions et les contingents, ont perdu en importance (voir figure dans l'encadré 50). En effet, les mesures telles les restrictions sur les textiles et les vêtements, ont été éliminées au fil de plusieurs cycles de négociations commerciales multilatérales et dans le cadre d'ACR. Dans le même temps, les règles de l'OMC et celles de la plupart des ACR autorisent le recours aux mesures techniques pour des raisons de santé et de sûreté. Les droits antidumping, les mesures compensatoires et les sauvegardes sont également autorisées pour lutter contre les pratiques déloyales d'autres pays. Cette question sera abordée plus loin dans le présent chapitre, dans la section consacrée à la concurrence en provenance de pays tiers.

Plusieurs exemples de problèmes rencontrés et de frustrations ressenties à l'heure d'y faire face ont été documentés pour les exportateurs de produits agricoles des Philippines par le Philippine Institute for Development Studies, tel qu'indiqué dans l'encadré 51.

¹⁵ Kee, Hiau Looi ; A. Nicita, M. Olarreaga, « Estimating Trade Restrictiveness Indices », *Economic Journal*, 2009.

¹⁶ Maskus, K., T. Otsuki, J. Wilson, « The Cost of Compliance with Product Standards for Firms in Developing Countries : An Economic Study », Policy Research Working Paper 3590, Banque mondiale, Washington, D.C., 2005.

Encadré 51 : Philippines : exemples de MNT affectant l'agriculture

Mangues

La mangue des Philippines est très courue en Asie de l'est. Cependant, pour pouvoir pénétrer le marché les exportateurs sont confrontés à des prescriptions des plus strictes. À titre d'exemple, pour entrer au Japon et en République de Corée, les fruits doivent subir un traitement à la vapeur afin d'éliminer la mouche des fruits. Les représentants des Gouvernements japonais et de la République de Corée supervisent le processus, l'opération étant à la charge financière de l'entreprise exportatrice, y compris les frais de séjour des inspecteurs étrangers aux Philippines. En dépit de ces précautions, Diamond Star Agro Products, un gros exportateur de mangues, a essuyé des pertes se montant à quelque PHP 9 millions lorsqu'il a été estimé que l'un de ses envois ne respectait pas les limites de résidus de chlorpyrifos imposées par le Japon. L'entreprise avait investi plusieurs millions de pesos pour moderniser et améliorer les tests réalisés sur ses produits destinés à l'exportation. Le Japon a l'intention d'abaisser encore les limites applicables à 44 autres produits chimiques, ce qui ne manquera pas d'entraîner une augmentation des dépenses encourues par les exportateurs en matière de tests en laboratoire et d'inspection.

Thon

L'Union européenne a présenté une notification en décembre 2007, indiquant qu'elle abaisserait la limite maximale de résidus (LMR) de plomb dans le thon de 0,5 ppm acceptée par le Codex Alimentarius, à 0,2 ppm. La raison invoquée était l'effet négatif d'un excès de plomb sur le quotient intellectuel des enfants. 35% environ des exportations de thon en provenance des Philippines sont destinés à l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle cette directive très stricte a alarmé les Philippines. L'Union européenne étant dans l'incapacité de présenter des données scientifiques solides à l'appui de sa proposition, les Philippines ont officiellement soumis une note dans laquelle ils affirmaient que la norme de 0,5 ppm en vigueur était suffisante pour répondre aux préoccupations de l'UE. Les producteurs de thon en conserve reconnaissent qu'une LMR de 0,2 ppm contraindrait certains exportateurs à mettre la clef sous la porte, les conditions naturelles et la qualité des eaux philippines ne leur permettant pas d'atteindre ce niveau de teneur en plomb.

Produits chimiques présents dans les denrées alimentaires

Certains pays imposent des niveaux maximums pour certains produits chimiques dans les denrées alimentaires, voire les interdisent purement et simplement. À titre d'exemple, certains produits chimiques dans les colorants alimentaires utilisés aux Philippines sont interdits dans l'Union européenne, ce qui contraint les exportateurs de nouilles à modifier leurs procédés de production et les ingrédients utilisés. Dans le même ordre d'idées, des niveaux élevés de produits chimiques donnés dans la sauce soja sont interdits, ce qui empêche les exportateurs de sauce soja d'accéder au marché. Les prescriptions différents d'un pays à l'autre ont contraint les exportateurs à modifier leurs formules, les privant d'économies d'échelle et les contraignant à des investissements pour passer à des procédés alternatifs.

Emballages en bois

Les produits ne sont pas la seule cible des prescriptions en matière de transformation. Les matériaux d'emballage à base de bois, tels les caisses en bois et les palettes, sont notamment tenus d'être fumiger avant expédition. Le Bureau des industries du bois doit certifier le procédé de fumigation. Tous les fumigateurs agréés étant actuellement basés à Manille, les frais de transport ajoutent à la charge financière des exportateurs. L'Union européenne a également proposé l'écorçage en plus de la fumigation, mais cette prescription a été reportée après que des plaintes ont été reçues des partenaires commerciaux. La prescription additionnelle était plus restrictive que les normes internationales. Depuis le 1er janvier 2009, tous les matériaux d'emballage à base de bois importés dans l'Union européenne doivent être écorcés.

Étiquetage

En Asie de l'est, nombreux sont les problèmes liés aux normes sanitaires et phytosanitaires. Mais les États membres de l'UE, tout comme d'autres pays occidentaux développés, sont particulièrement stricts lorsqu'il s'agit d'étiquetage. Un envoi de Fiesta Brands, un fabricant et exportateur de longue date de produits à base de noix de coco, s'est vu retardé car l'adresse de l'usine de fabrication apposée sur l'emballage indiquait une autoroute, comme depuis des années. L'adresse n'a cependant pas été jugée exacte et l'entreprise a été contrainte de demander une adresse officielle précise au gouvernement, ce qui lui a pris près de deux mois.

Source : Philippine Institute for Development Studies, Policy Notes No. 2007-10, décembre 2007.

Tableau 12 : Mesures antidumping adoptées entre janvier 1995 et juin 2010, par Membre ayant présenté un rapport et par secteur

Membre	Animaux vivants	Légumes	Graines et végétales et animales	Alimentation, boissons, tabac	Minéraux	Produits chimiques	Résines, plastique, caoutchouc	Cuir, articles de voyage	Articles en bois et écorce	Papier	Textiles	Chaussures	Pierre, céramique, verre	Métaux base	Équipements électriques	Véhicules	Instruments, montres, enregistreurs	Produits manufacturés divers	Total
Afrique du Sud	1	1				19	26			10	11		14	33	5		8		128
Argentine	1				1	9	13		3	6	17	1	8	60	38	11	5	17	190
Australie		6				10	16		1	19	5		3	18	3				81
Brésil	4	2		1	5	18	17			3	15	1	1	22	9		2	5	105
Canada		4		6		3			4	1		2	2	68	2			2	94
Chili		3										1		4					8
Chine				1	4	69	36			10	3			11	3				137
Colombie						1	1				6		2	13				1	24
Corée, Rép. de						18	7		3	9	5		2	5	19			2	70
Croatie						1	1						1						3
Égypte						3	15						3	9	15			7	52
États-Unis	11	10		8	4	41	21		2	8	9		2	156	13	1		3	289
Guatemala					1														1
Inde					10	185	71		4	9	58	1	4	37	51	2	2	2	436
Indonésie		4				9	1			4				17					35
Israël				1	3	1	3		5	1	2		2	3					21
Jamaïque					3	1													4
Japon						4					3								7
Lettonie					2														2
Lituanie				1	5	1													7
Malaisie						3	6			13			1			2			25
Mexique	3	4	1	1		14	4			2	2		2	44	2			4	83
Nicaragua				1															1
Nouvelle-Zélande	1			4		1	3			3			3	4	6				22
Pakistan						5	3				9		1	6					24
Paraguay					1	1													2
Pérou			1	3	2	2	1			3	8	5	2	15			2	4	48

Membre	Animaux vivants	Légumes	Grasses végétales et animales	Alimentation, boissons, tabac	Minéraux	Produits chimiques	Résines, plastique, caoutchouc	Cuir, articles de voyage	Articles en bois et écorce	Papier	Textiles	Chaussures	Pierre, céramique, verre	Métaux base	Équipements électriques	Véhicules	Instruments, montres, enregistreurs	Produits manufacturés divers	Total
Philippines						2	1				2		3	3					11
Pologne						1	2				2							4	9
République tchèque					1														1
Singapour														2					2
Taïpei chinois					2					1	1	1		7					12
Thaïlande						2					1		4	23	1				31
Trinité-et-Tobago	1				3	1	1				1				1				7
Turquie						12	47		6		33		5	24	5	1	1	8	142
Ukraine						5			5		4		2	3	4			1	24
États-Unis	11	10		8	4	41	21		2	8	9		2	156	13	1		3	289
Union européenne	4	3			3	53	19	2	9		22	7	2	102	31	7	2	3	269
Uruguay															1				1
Venezuela (Rép. bolivarienne du)							3				2	4		14			2		25
Total	26	37	2	27	50	494	315	2	42	102	221	23	69	703	209	24	24	63	2 433

OBSTACLES TECHNIQUES : POURQUOI LES EXPORTATEURS S'INQUIÈTENT-ILS?

Les principales préoccupations des exportateurs concernent deux types de mesures : les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), couvertes par deux Accords de l'OMC, comme indiqué dans l'encadré 52. Ces mesures servent habituellement des objectifs de politique publique légitimes, y compris la protection de la santé et de la sécurité humaines ou l'environnement. L'OMC ne fixe pas ces normes, la plupart sont fixées par des organisations internationales : l'Organisation internationale de normalisation, la Commission électrotechnique internationale, l'Union internationale des télécommunications, la Commission du Codex Alimentarius FAO/OMS, l'Office international des épizooties et la Convention internationale pour la protection des végétaux. Ces normes internationales sont ensuite intégrées à la législation nationale, laquelle comporte des règlements d'application.

Certains pays peuvent toutefois utiliser des normes qui vont au-delà des normes internationales. Sous certaines conditions, elles peuvent être autorisées par les règles de l'OMC.

Encadré 52 : Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires : définition

Les obstacles techniques au commerce (OTC) désignent les règlements techniques et les normes volontaires qui déterminent les caractéristiques spécifiques d'un produit, telles que ses dimensions, sa forme, sa conception, ses fonctions et ses performances, ou la façon dont un produit est étiqueté ou conditionné avant d'être commercialisé. Les OTC comprennent aussi les procédures techniques qui confirment que les produits respectent les prescriptions énoncées dans les règlements et les normes applicables.

Les réglementations sanitaires limitent ou interdisent l'importation et la commercialisation de certaines espèces animales, ou des produits qui en sont dérivés, pour éviter l'introduction ou la propagation de parasites ou de maladies.

Les réglementations phytosanitaires limitent ou interdisent l'importation et la commercialisation de certaines espèces végétales, ou des produits qui en sont dérivés, de manière à éviter l'introduction ou la propagation de ravageurs ou de pathogènes des plantes.

Source : Organisation pour la coopération et le développement économiques : Obstacles techniques au commerce; Réglementations phytosanitaires.

PRINCIPES DE L'OMC RELATIFS À L'ÉLABORATION DES NORMES

L'OMC n'élabore pas de normes, elle adopte des règles ou des principes à l'aune desquels les normes doivent être appliquées. L'OMC exige que l'élaboration des normes respecte les principes suivants :

- Éviter les obstacles inutiles au commerce
- Non-discrimination et traitement national
- Reposer sur des principes scientifiques
- Harmoniser pour abaisser les coûts de production, de l'évaluation de la conformité, etc.

Transparence

L'idée est ici que les normes reposent sur des justifications scientifiques valables et que les normes et leur administration soit juste et transparente. L'objectif est de protéger les Membres de l'OMC des décisions arbitraires prises à des fins protectionnistes, en d'autres termes, pour aider ou protéger une branche de production locale de la concurrence étrangère, sous couvert de mesures adoptées pour des raisons de santé ou de sécurité.

Outre l'administration arbitraire des normes, les exportateurs se préoccupent du fait que les obstacles techniques pourraient saper la capacité des entreprises. Les pays en développement et les PMA s'inquiètent du fait que l'administration arbitraire des normes et des obstacles techniques pourrait les empêcher d'exporter efficacement leur marchandise. Les MNT peuvent influencer les capacités d'approvisionnement, la compétitivité à l'exportation et l'accès au marché des pays en développement et des PMA. Par exemple, selon une étude de la Banque mondiale, une norme stricte de l'Union européenne autorisant uniquement une teneur de 4 ppb d'aflatoxines dans les céréales, les fruits secs et les fruits à coque destinés à la consommation humaine entraînerait une diminution de 64% des exportations africaines de ces produits, soit de \$E.-U. 670 millions. Le Codex Alimentarius a fixé une norme moins stricte à 15 ppb¹⁷.

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont plus vulnérables aux effets des obstacles commerciaux que les grandes entreprises. Les PME disposent généralement de ressources limitées et sont moins en mesure d'absorber les risques, notamment lorsqu'elles opèrent sur des marchés très concurrentiels. Lorsqu'elles sont confrontées à ces obstacles, il leur faut parfois renoncer purement et simplement à un marché, ou supporter des coûts variables supplémentaires qui sapent leur compétitivité¹⁸.

QUE PEUVENT FAIRE LES EXPORTATEURS FACE AUX OBSTACLES TECHNIQUES?

Quatre possibilités s'offrent aux exportateurs confrontés à des obstacles techniques. Premièrement, ils doivent prendre une part plus active aux travaux des organisations internationales de normalisation, ce qui exige toutefois des compétences techniques de pointe. La participation à ces activités est par ailleurs longue et coûteuse.

Deuxièmement, les pays en développement peuvent négocier des accords de reconnaissance mutuelle, ce qui leur évite alors de devoir satisfaire aux normes du marché étranger¹⁹. Ce peut être une option lorsque les partenaires commerciaux disposent de normes similaires, par exemple, entre des pays très industrialisés ou des pays en développement parties à un accord régional. En revanche, ce peut ne pas être une option viable pour les pays en développement désireux d'accéder à des marchés internationaux sophistiqués.

Troisièmement, les exportateurs peuvent contester le recours aux mesures qui constituent des obstacles injustifiés au commerce dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC ou dans des négociations. Un exemple est donné dans l'encadré 53.

Encadré 53 : Viet Nam : étude de cas – les associations privées défendent les industries

L'Association vietnamienne des exportateurs et des producteurs de produits de la mer (VASEP) représente les sociétés les plus importantes de la branche et assure la promotion des exportations de ces produits. Lorsque les États-Unis ont déposé un recours antidumping contre les membres de la VASEP au sujet des exportations de poisson-chat, la VASEP a activement soutenu ses membres. Elle a constitué un fonds consacré à sa défense, a aidé ses membres à trouver un cabinet d'avocats pour défendre leurs intérêts, et a coordonné la défense.

La VASEP a aussi tenu ses membres informés à mesure que l'affaire avançait, a lancé des campagnes internationales pour préserver les intérêts des producteurs et des exportateurs vietnamiens, et publié un Livre blanc destiné à contrer les estimations de prix utilisées par les autorités américaines comme preuve du dumping. Bien que ses membres aient perdu le recours, la campagne de la VASEP a créé un précédent et a été un bon exemple pour les autres associations professionnelles vietnamiennes.

Source : The Role of Trade Barriers in SMEs Internationalisation », Trade Policy Working Paper No. 45, OCDE, 2006. Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/34/25/37872326.pdf

17 Wilson, J. et T. Otsuki, *Food Safety and Trade : Winners and Losers in a Non-Harmonized World*, World Development Research Group, Washington, D.C., Banque mondiale, 2002.

18 « The Role of Trade Barriers in SMEs Internationalisation », Trade Policy Working Paper No. 45, OCDE, 2006. Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/34/25/37872326.pdf

19 Vergano P. et F. Vergano, *Vietnam's Fisheries Exports to the EC Public-Private Collaboration to Address Non-Tariff Measures*, ITC, 2009. Disponible à l'adresse : www.intracen.org/btp/publications/vietnam-fisheries.pdf

Quatrièmement, l'option la plus réaliste pour les exportateurs consiste à essayer de satisfaire aux normes des marchés ciblés. C'est sur cette solution que porte le reste de la présente section.

Satisfaire aux normes internationales ou fixer des normes internationales plus strictes n'est pas une mince affaire. Tel qu'indiqué dans un récent rapport de l'ONUDI, si les infrastructures et services nationaux en matière d'OTC et de SPS sont tenus pour acquis dans les pays industrialisés, il n'en va souvent pas de même dans la plupart des pays en développement, exportateurs potentiels, des pays dans lesquels même les éléments les plus rudimentaires de ces infrastructures font défaut²⁰.

Conscients de ce problème au moment de la rédaction des accords de l'OMC, une clause particulière a été introduite pour suggérer aux pays industrialisés de fournir une assistance technique connexe aux pays qui en feraient la demande car ne disposant pas des infrastructures nécessaires. Une possibilité consiste donc à demander l'assistance technique des pays dont l'exportateur essaie de pénétrer le marché. Au tableau 13 figurent les besoins les plus fréquemment exprimés par les exportateurs en rapport avec la mise en conformité avec les obstacles techniques au commerce/les mesures sanitaires et phytosanitaires (OTC/SPS), y compris les normes, les essais, la métrologie, la certification des systèmes, les inspections, la traçabilité, le conditionnement et l'étiquetage. Le tableau 13 dresse aussi la liste des infrastructures et services institutionnels requis pour satisfaire à ces exigences.

Tableau 13 : Besoins fréquemment exprimés par les exportateurs – Exigences en matière de conformité OTC/SPS

Besoins des exportateurs	Exigence de conformité	Infrastructures et/ou services nécessaires
Accès aux normes et aux règlements techniques	Normes produits/règlements techniques, y compris conditionnement et étiquetage	Centre de référence au sein de l'organisme de normalisation ou d'un autre organisme
Reconnaissance par le client (international) des essais de produits locaux	Services d'évaluation de la conformité reconnus (accrédités) à l'échelle internationale	Modernisation des laboratoires d'essai pour obtenir une accréditation internationale. ARM (accords de reconnaissance mutuelle) entre organismes d'accréditation
Exactitude des mesures, fabrication de précision	Étalonnage des équipements reconnu à l'échelle internationale; traçabilité des mesures selon la norme de mesure du Système international d'unités (SI)	Modernisation des laboratoires de métrologie pour obtenir une accréditation internationale; dispositifs d'interétalonnage
Régularité des caractéristiques et de la qualité du produit	Certification du système de management de la qualité des entreprises (ISO 9001)	Capacité de certification et de conseil, et certificateurs reconnus à l'échelle internationale
Continuité de la gestion de l'impact environnemental	Certification du système de management environnemental des entreprises (ISO 14001)	Capacité de certification et de conseil, et certificateurs reconnus à l'échelle internationale
Assurance de la sécurité sanitaire des aliments	Système de gestion pour la maîtrise de la contamination alimentaire (HACCP)	Capacité de certification et de conseil, et certificateurs reconnus à l'échelle internationale
Prise en compte des préoccupations des consommateurs en matière de travail des enfants, exploitation des travailleurs, etc.	Responsabilité sociale (SA8000)	Capacité de certification et de conseil, et certificateurs reconnus à l'échelle internationale
Traçabilité des produits et intrants de la fourche à la fourchette/de l'étal au producteur	Système de traçabilité	Capacité de certification et de conseil, et certificateurs reconnus à l'échelle internationale
Vérification de la conformité de l'envoi	Inspection des produits	Services d'inspection transfrontières

Source : *Trade Capacity Building Report*, ONUDI, 2008.

²⁰ *Trade Capacity Building Report*, ONUDI, 2008. Disponible à l'adresse : www.unido.org/fileadmin/media/documents/pdf/tcb_unido_submission.pdf

Pour apporter la preuve de la conformité aux normes internationales prévues dans les accords OTC/SPS, les exportateurs ont besoin d'infrastructures complexes pour les normes, la métrologie, les essais et la qualité. Elles peuvent être établies dans un pays ou dans une région.

Les pays s'efforcent de respecter ces exigences pour que leurs exportations puissent pénétrer de vastes marchés. L'élaboration de normes nationales et l'utilisation de normes internationales reconnues aide aussi les pays à ne pas devenir des dépotoirs pour des produits de piètre qualité, à améliorer leur image, et à améliorer les chances de commercialisation de leurs produits et procédés.

Les pays exportateurs doivent se doter de deux institutions clés : un organisme de normalisation et un organisme d'accréditation. L'organisme de normalisation est « responsable de l'élaboration des normes, de leur diffusion, de la protection des consommateurs et de la surveillance du marché »²¹. Il devrait être membre d'organisations internationales de normalisation (ISO, CODEX), et faire office de point d'information OTC/SPS de l'OMC. L'organisme d'accréditation fournit des infrastructures d'évaluation de la conformité essentielles. À l'échelle nationale, l'organisme d'accréditation est responsable de l'accréditation des laboratoires, des certificateurs de systèmes et des organismes d'inspection.

Dans certains pays, les organismes de normalisation nationaux (ONN) sont appelés « institutions » ou « instituts » (comme par exemple le Sri Lanka Standards Institution, le British Standards Institute); dans d'autres, on parle « d'associations » (Standards Association of Zimbabwe, par exemple) ou « bureaux » (Bureau of Indian Standards, par exemple).

Outre ces infrastructures institutionnelles, les entreprises ont également besoin de faire certifier divers systèmes de gestion. L'organisme national de normalisation est généralement chargé de sensibiliser les entreprises à ces systèmes de gestion et de la formation des auditeurs.

Pour obtenir la certification de ses systèmes, le pays a besoin d'organismes de certification reconnus à l'échelle internationale. Les entreprises ont aussi besoin de services d'essai pour les produits chimiques, la microbiologie, les textiles et le cuir, et d'autres produits. En matière de commerce international, les laboratoires qui proposent ces services doivent être accrédités à l'échelle internationale pour garantir l'acceptation des certificats délivrés et éviter de devoir reproduire à l'étranger des essais coûteux.

Établir des systèmes d'évaluation de la conformité et d'accréditation opérationnels ou moderniser les systèmes nationaux existants pour satisfaire aux exigences des marchés étrangers exige habituellement une assistance technique de la part des agences internationales compétentes. Avant de mettre en place ces infrastructures dont le pays a besoin pour pouvoir exporter, les mesures suivantes doivent être prises :

- Dresser la liste des secteurs d'exportation du pays et des marchandises produites;
- Dresser la liste des marchés auxquels sont destinés ces produits et les prescriptions OTC/SPS devant être satisfaites sur ces marchés; et
- Déterminer les volumes d'échanges et calculer le nombre de laboratoires d'essais et d'inspections, des équipements d'étalonnage et de certifications de systèmes d'entreprises nécessaires au respect des exigences en matière de conformité OTC/SPS²².

Le site web de l'ONUDI indique que :

À partir de l'éventail des essais recensés il est possible de définir les infrastructures requises – étalonnage, essais microbiologiques, chimiques et autres.

Chaque catégorie de laboratoires doit disposer de la capacité nécessaire à la réalisation des essais recensés.

Ensuite, en fonction du potentiel d'exportation du pays, des secteurs d'exportation clés, de la dispersion géographique des entreprises exportatrices, il est possible d'estimer approximativement le nombre de laboratoires d'essais requis²³.

21 Pour de plus amples informations, consulter le site de l'ONUDI et sa page consacrée aux organismes de normalisation à l'adresse : www.unido.org/index.php?id=o72302

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

Encadré 54 : Sri Lanka : infrastructures de conformité reconnues à l'échelle internationale

Les exportations du Sri Lanka reposent sur des produits tels les vêtements et les textiles, la céramique, le caoutchouc et la crevette. En l'absence de laboratoires d'essais accrédités à l'échelle internationale capables de délivrer des certificats d'essais acceptés partout dans le monde, les exportateurs sri lankais ont été confrontés à un problème : prouver la conformité de leurs produits aux exigences des marchés internationaux et les commercialiser sur ces marchés. Consciente de l'importance du développement local de capacités d'essai, l'ONUDI, grâce à une contribution financière de \$E.-U. 1,8 millions de l'Agence norvégienne de coopération au développement (Norad), a offert un soutien significatif à l'établissement d'infrastructures de conformité au Sri Lanka.

Cette assistance est arrivée à point nommé et s'est avérée essentielle, non seulement pour abaisser les coûts élevés des essais à l'étranger des produits d'origine locale, mais aussi pour fournir aux exportateurs sri lankais l'assurance de la conformité de leurs produits aux normes internationales des marchés de destination.

Le soutien de l'ONUDI/du NORAD a permis la création au Sri Lanka de sept laboratoires accrédités à l'échelle internationale pour l'analyse des denrées alimentaires et les essais chimiques, microbiologiques, du caoutchouc et des plastiques. Il a contribué à mettre en place et à moderniser les laboratoires d'essai selon les lignes directrices ISO/CEI 17025 et les a conduit jusqu'à leur accréditation internationale par le Conseil suédois de l'accréditation et de l'évaluation de la conformité (SWEDAC). Pour garantir la précision des essais et un étalonnage fiable des équipements d'essai, les capacités métrologiques du pays ont été renforcées en modernisant les laboratoires de métrologie industrielle dans les domaines de la métrologie dimensionnelle, des volumes, des masses, de la thermométrie, des pressions et électrique afin d'obtenir l'accréditation internationale de leurs services par le biais du SWEDAC.

Source : Rapport sur le développement industriel, ONUDI, 2009.

Les gouvernements peuvent employer plusieurs stratégies pour moderniser leurs infrastructures et demander l'accréditation des laboratoires existants :

- **Les partenariats public-privé (PPP).** La participation du secteur privé à la conception, au financement et à la mise en œuvre de projets d'infrastructures est un moyen reconnu de réduire le fossé important entre les besoins en infrastructures et les ressources limitées des gouvernements²⁴. Les PPP sont des instruments fréquemment utilisés pour les projets d'infrastructures axés sur la qualité, les contrôles sanitaires et phytosanitaires et la mise en conformité.
- **Attirer l'investissement étranger.** Les laboratoires reconnus à l'échelle internationale pourraient être invités à investir. Les investisseurs peuvent dégager des bénéfices adéquats en facturant les essais au juste prix.
- **L'assistance d'entreprise à entreprise**²⁵. En établissant des liens entre les grandes entreprises et les PME, les entreprises locales peuvent doper leur compétitivité et s'intégrer aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Lorsqu'on les interroge sur les raisons pour lesquelles ils s'approvisionnent peu auprès des entreprises locales, les principales raisons avancées sont le souci que les biens et services des fournisseurs locaux répondent à leurs exigences en termes de qualité, de prix et de livraison. Les investisseurs étrangers considèrent souvent que les entreprises locales ne savent pas répondre à leurs demandes d'amélioration de la qualité, de livraison et de prix. Les grandes entreprises peuvent les aider à surmonter ces difficultés et fournir aux petits producteurs un circuit d'exportation de leurs biens et services. Elles peuvent aussi les aider à améliorer la qualité de leurs produits par le biais de programmes de formation et d'arrangements contractuels.

²⁴ Aggarwal, R. et A. Huelin, « Le secteur privé est un important partenaire de l'aide pour le commerce », Forum du commerce international, numéro 4/2009. Disponible à l'adresse : www.forumducommerce.org/num/2009-4/

²⁵ *Ibid.*

- **La coopération régionale.** Établir des laboratoires destinés aux exportateurs de plusieurs pays peut créer des économies d'échelle et favoriser le respect de normes adéquates. À titre d'exemple peut être cité le Programme qualité adopté par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), en passe d'être mis en œuvre dans toute la sous-région²⁶.
- **L'assistance technique et financière.** Il est possible de demander l'assistance technique et financière des bailleurs de fonds internationaux pour moderniser les infrastructures utilisées pour la conformité aux normes et l'évaluation de la conformité – essais, étalonnage et accréditation. L'assistance accordée par les bailleurs de fonds au Sri Lanka est détaillée dans l'encadré 54.
- **La défense des intérêts des entreprises.** Les gouvernements peuvent aider les exportateurs à surmonter les obstacles commerciaux en « intercédant directement pour le compte des exportateurs » auprès des représentants de gouvernements étrangers. Plusieurs approches s'offrent ici à eux, notamment assurer une représentation active sur les marchés par le biais des personnels consulaires, organiser des réunions de représentants de haut niveau du gouvernement, ou prendre part à des discussions dans des enceintes multilatérales²⁷.

EXPORTER EN PRÉSENCE D'ENTREPRISES DOMINANTES

Aujourd'hui, une grande part du commerce international concerne des échanges intra-entreprises, au sein d'une même entreprise plutôt qu'entre des entreprises différentes. Avec le développement des économies, une part croissante des échanges concerne un même secteur d'activité – échanges intrasectoriel -, des produits intermédiaires tels que des pièces étant expédiés pour être incorporées dans un produit final (ou un autre produit intermédiaire) dans un autre pays. Citons pour exemple des plaques d'acier ou des moteurs destinés à être incorporés dans des véhicules.

Dans certains secteurs, tel le commerce de produits frais, les entreprises disposent de monopoles virtuels en tant que vendeurs, ou encore de monopsones (un marché sur lequel un acheteur unique se trouve face à de nombreux vendeurs), en tant qu'acheteurs, ou les deux. Il est souvent très difficile pour les particuliers ou les petites entreprises de pénétrer ces marchés en tant que négociants indépendants. En outre, confrontées à d'aussi grandes entreprises, les entreprises de pays en développement peuvent ne pas toujours se voir accorder des prix équitables, d'où le mouvement en faveur du commerce équitable lancé il y a quelques années. Dans le même temps, il est généralement admis que dans de bonnes conditions, ces alliances peuvent être bénéfiques²⁸.

Lorsque des entreprises dominantes existent, pénétrer des marchés étrangers peut exiger la constitution d'alliances stratégiques pour la commercialisation ou l'intégration d'une partie de la chaîne de valeur. Cette approche vaut tant pour les biens que pour les services. Les chaînes de valeur sont aussi importantes dans le commerce des produits intermédiaires, dont on estime qu'ils représentent 56% du commerce des marchandises et 73% du commerce des services²⁹. En effet, les entrées d'IED en provenance de sociétés transnationales et les ventes de sociétés affiliées dans le secteur des services – ainsi que les stocks extérieurs et les ventes d'affiliées étrangères – génèrent aussi des importations de produits intermédiaires, ce qui montre bien l'importance des réseaux de spécialisation verticale³⁰. Les réseaux de spécialisation verticale sont des arrangements de production au titre desquels les entreprises fabriquent le produit en plusieurs étapes dans des pays différents.

²⁶ Trade and Investment Conference, CEDEAO, 2009. Disponible à l'adresse : acpbusinessclimate.org/projets/WP2.28.2-1.057/documents/WP2.28.2-1.057_brochure_en.pdf

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Unleashing Entrepreneurship : Making Business Work for the Poor*, Commission des Nations Unies sur le secteur privé et le développement, PNUD, 2008. Disponible à l'adresse : www.undp.org/cpsd/indexF.html

Creating Value for All : Strategies for Doing Business with the Poor, PNUD, 2008. Disponible à l'adresse : www.undp.org/gimlaunch.

²⁹ Miroudot, S., R. Lanz et A. Ragoussis, « Trade in Intermediate Goods and Services », OCDE Trade Policy Working Paper No. 93, OCDE, Paris, 2009.

³⁰ *Ibid.*

DE L'IMPORTANCE DES CHÂÎNES DE VALEUR

Pour les pays en développement, ces constatations concernant l'ampleur du commerce des produits intermédiaires ont leur importance car ces pays sont de gros exportateurs de matières premières et de produits intermédiaires, alors que leur présence dans le commerce de produits finis est plus limitée. Néanmoins, moyennant une formation et de l'expérience, ils devraient pouvoir se hisser plus haut dans la chaîne de production pour offrir des produits manufacturés plus pointus. Le commerce de produits spécialisés est très sensible au facteur prix et les grandes entreprises peuvent aisément changer de fournisseur. D'où l'utilité d'être présent dans des chaînes de valeur qui offrent des relations contractuelles stables.

Les chaînes de valeur couvrent tout l'éventail des transactions et des services d'appui, tels que le financement, la logistique et le transport, nécessaires pour amener le produit ou le service jusqu'à son utilisateur final. Les chaînes de valeur débutent donc avec les matières premières et d'autres intrants, passent par la production et la transformation, pour finir avec le conditionnement, la commercialisation et la vente sur les marchés nationaux et internationaux. Quel que soit le produit ou le service, les chaînes de valeur englobent toutes les entreprises associées à l'approvisionnement, à la production, à la transformation et à l'achat, ainsi que les organisations qui fournissent les services techniques, les services fournis aux entreprises et les services financiers à l'appui des processus d'exportation³¹.

Outre les bénéfices liés à la participation au commerce de produits intermédiaires, intervenir dans la chaîne de valeur présente plusieurs avantages pour les petits exportateurs en termes de commercialisation. Elle fournit des informations sur les mécanismes commerciaux, les financements, le transport et la douane, ainsi que des informations sur le conditionnement, l'étiquetage et les exigences du marché. Elle peut offrir des informations sur l'évolution de la demande, de sorte que l'exportateur puisse rapidement s'adapter aux changements. Elle peut aussi représenter un allié de taille contre les menaces protectionnistes et autres modifications des conditions d'accès. Par exemple, les alliés sur le marché des États-Unis ont aidé à faire adopter l'AGOA et à conserver des règles d'origine bénéfiques aux exportateurs africains.

Autre exemple, celui de la Thaïlande, devenue une plaque tournante de la production de véhicules destinés au marché régional et mondial par le biais de ses liens avec les constructeurs automobiles et les fournisseurs de composants (voir encadré 55). L'environnement de la Thaïlande, propice aux entreprises, des réformes de politique majeures et une plus grande intégration régionale ont joué un rôle important. Cependant, les sociétés transnationales aux différents niveaux des procédés de production et la commercialisation internationale du produit final ont également eu leur importance.

L'ITC RENFORCE LES CAPACITÉS

L'ITC assiste les petites entreprises en les reliant aux chaînes d'approvisionnement ou en les aidant à commercialiser directement leurs produits. Par exemple, l'ITC aide les entreprises à se connecter directement aux acheteurs et à s'informer sur les cahiers de charges et les exigences en matière de qualité très précis des marchés les plus importants. L'ITC parraine aussi les entreprises dans leurs efforts de préparation et de participation aux foires commerciales internationales. Il facilite les rencontres face-à-face entre acheteurs et vendeurs. Toutefois, la réussite exige une préparation minutieuse, y compris une analyse des flux d'échanges afin d'identifier les produits qui présentent un intérêt pour les entreprises; des études de l'offre et de la demande destinées à comprendre les caractéristiques du marché et les pratiques commerciales; et le recensement des entreprises les plus actives dans des secteurs de produits donnés.

L'ITC constitue une plateforme de négociations entre les entreprises mises en correspondance, lesquelles sont censées démontrer leur engagement en assumant les dépenses liées à leur participation. Le Centre dispose aussi de programmes destinés à aider les petites entreprises à commercialiser leurs produits grâce aux technologies de l'information modernes.

31 Kaplinsky, R. et M. Morris, *A Handbook for Value Chain Research*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, 2000. Disponible à l'adresse : www.globalvaluechains.org/docs/VchNov01.pdf

Encadré 55 : Thaïlande : intégration mondiale de l'industrie automobile

En Thaïlande, comme dans nombre d'autres pays, l'industrie automobile a rapidement été la cible des efforts de développement industriel par le biais de la substitution des importations. Les droits de douane sur les kits complètement démontés (CKD, completely knocked down) étaient bien plus faibles que sur les véhicules complètement montés (CBU, completely built up) pour encourager l'assemblage local. Les inquiétudes suscitées par le fait que le dispositif initial n'avait pas induit le développement industriel à plus grande échelle attendu ont poussé la Thaïlande à imposer dès 1975 des prescriptions relatives à la teneur en produits locaux, et à ajuster en conséquence les taux de droits sur les kits CBU et CKD pour inciter à utiliser davantage de pièces locales. Les prescriptions relatives à la teneur de produits locaux ont été revues à la hausse au milieu des années 80.

À la fin des années 80 s'est opérée une réorientation du marché intérieur vers l'intégration mondiale, ce qui devait permettre à la Thaïlande de devenir un centre de production automobile et de pièces automobiles dans la région. L'économie thaïe a alors connu une croissance économique rapide. Les limites imposées au nombre de séries de voitures locales et l'interdiction d'importer des véhicules neufs ont été levées. L'abolition des prescriptions relatives à la teneur en produits locaux dès 2000 a été annoncée au titre des mesures prises par la Thaïlande pour se mettre en conformité avec les dispositions du nouvel Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce. Dans le domaine de l'IED, toutes les incitations sélectives accordées aux activités tournées vers l'exportation et une restriction à 49% des participations étrangères dans les projets axés sur le marché local ont été abolies, avec effet immédiat dès 1999.

En 1995, la Thaïlande est devenue signataire du programme de l'ANASE en faveur de la complémentarité entre les marques, destiné à promouvoir le commerce des pièces détachées et composants entre entreprises automobiles opérant dans la région de l'ANASE. La Thaïlande a aussi opéré des baisses tarifaires généralisées sur les véhicules de tourisme CBU et les taux ont aussi été abaissés sur plusieurs étapes de la fabrication des kits CKD dès 1982, ouvrant l'industrie automobile nationale à une concurrence accrue.

Cependant, la structure tarifaire en cascade assure une protection effective substantielle de la production intérieure de véhicules à moteur (estimée à pas moins de 64,8%), ce qui n'a pas été un obstacle aux exportations de véhicules, l'industrie locale étant intégrée à un réseau mondial.

Dans le cadre des réformes intérieures et de l'intégration avancée dans l'ANASE et dans la région Asie-Pacifique dans son ensemble, l'industrie automobile thaïe a subi une importante transformation et connu une rapide croissance à l'exportation. Cette réussite ne saurait être attribuée à un seul facteur. Il convient cependant de souligner le rôle joué par les multinationales qui ont créé des usines de production en Thaïlande pour approvisionner le marché mondial.

Si de grandes entreprises telles que Toyota et Honda utilisent la Thaïlande comme base de production régionale pour les petits véhicules, la plupart des constructeurs utilisent aussi le pays comme base de production de pick-up 1 tonne qui, tout comme les petits véhicules, sont ensuite commercialisés par le biais de leurs concessions dans d'autres pays. Il convient aussi de noter que sur les 1454 fournisseurs de pièces autochtones, la majorité des fournisseurs de 1er rang opèrent en vertu d'accords technologiques avec les producteurs étrangers.

Source : Athurkola, P. et A. Kohpaiboon, *Thailand in Global Automobile Networks*, Étude de cas, ITC, 2011.

CONCURRENCE DES PAYS TIERS

Les exportateurs qui cherchent à pénétrer un marché étranger doivent se préoccuper de la concurrence opposée par d'autres exportateurs de pays tiers. Tel qu'indiqué plus haut, les conditions d'accès différentes accordées aux exportateurs sont un facteur de taille à prendre en considération. Certains exportateurs peuvent prétendre bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel, de RO plus favorables, ou de MNT dont l'impact ne sera pas le même sur tous les pays tiers.

Les entreprises en concurrence pour pénétrer les marchés étrangers peuvent utiliser différents instruments pour promouvoir les exportations nationales, dont certains ne sont pas toujours conformes aux règles internationales. À titre d'exemple, si l'entreprise concurrente bénéficie d'une subvention à l'exportation, elle est probablement illégale pour la production de biens, mais vraisemblablement légale en vertu des

règles actuellement applicables au commerce des services. Les subventions aux exportations de produits agricoles peuvent être légales ou illégales selon qu'elles ont été déclarées pendant le Cycle de négociations commerciales de l'Uruguay et selon qu'elles respectent les engagements de réduction pris dans ce domaine.

Les exportateurs confrontés à des subventions illégales peuvent entamer des discussions bilatérales et, en cas d'échec, saisir le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Cette approche a été utilisée avec succès ces dernières années par des pays non bénéficiaires, essentiellement d'Amérique latine, contre l'Union européenne pour défendre les bananes en provenance de pays ACP. Il semble toutefois peu probable qu'un pays importateur intente une procédure antidumping contre une entreprise concurrente d'un pays tiers pour le compte d'un exportateur désavantagé.

Lorsque des concurrents de pays tiers bénéficient d'un soutien légal, la solution à long terme consiste à obtenir une modification des règles par la négociation. Le pays exportateur désavantagé devrait rechercher le soutien d'une coalition d'autres gouvernements intéressés. C'est ce qui est arrivé avec l'élimination convenue des subventions à l'exportation de produits agricoles dans le cadre de l'actuel cycle de négociations commerciales de Doha de l'OMC, même si la mise en œuvre des décisions prises ne devrait pas intervenir avant la conclusion des négociations.

CONCLUSION

STRATÉGIES D'ACCÈS AU MARCHÉ

Les milieux d'affaires ont un intérêt vital à modifier les tendances sur les marchés et les conditions d'accès aux marchés, à faire évoluer les politiques commerciales et connexes, et aux négociations affectant le commerce des biens et services. Les exportations des pays en développement ont connu une forte progression ces dernières années, et l'ITC dispose d'un éventail d'outils pour aider les exportateurs à recenser les débouchés offerts par les marchés.

Si les droits de douane moyens sur les produits agricoles et industriels sont modestes, nombreux sont les secteurs qui présentent un intérêt considérable pour les pays en développement et les PMA, dans lesquels les niveaux de protection sont relativement élevés et les MNT significatives – parfois plus importantes que les droits de douane. S'agissant des services, l'impact des réglementations commerciales est difficile à évaluer, et rares sont ceux qui se sont essayés à le calculer. Toutefois, les restrictions à la circulation de la main-d'œuvre semblent avoir des conséquences très négatives sur les recettes potentielles des pays en développement. Les changements apportés aux régimes commerciaux ouvriront de nouveaux débouchés pour certains pays et représenteront des difficultés pour d'autres, du fait par exemple de la perte de préférences. Les entreprises doivent dès à présent se préparer à ces changements.

Les entreprises nourrissent de vives préoccupations quant à l'incidence croissante des MNT, comme les OTC et les mesures SPS. Les mesures environnementales et les droits antidumping ont aussi gagné en importance. Cela est en partie dû à l'abaissement des tarifs douaniers et à l'élimination des contingents et autres MNT dans le cadre de précédentes négociations. Le problème ne tient pas tant à l'existence de ces mesures, qui peuvent être adoptées pour des raisons socialement parfaitement acceptables, telle la protection de l'environnement, mais à la façon dont elles sont administrées. Les Accords de l'OMC et la plupart des accords régionaux prévoient la tenue de consultations et des procédures de règlement des différends pour régler les désaccords relatifs à l'utilisation de MNT. Elles font l'objet de discussions au titre de plusieurs volets des négociations commerciales du Cycle de Doha, ce qui pourrait permettre à l'avenir de préciser les conditions de leur utilisation.

La Déclaration ministérielle de l'OMC de décembre 2005 reconnaît le rôle clé pouvant être joué par l'ITC en tant qu'interlocuteur des entreprises et fournisseur d'assistance technique. Les ministres ont déclaré : « nous encourageons tous les Membres à coopérer avec le Centre du commerce international, qui complète les travaux de l'OMC en offrant une plate-forme où le secteur des entreprises peut avoir des relations avec les négociateurs commerciaux, et des conseils pratiques pour que les petites et moyennes entreprises (PME) puissent tirer parti du système commercial multilatéral ».

L'ITC diffuse aux milieux d'affaires des pays en développement des informations sur l'état d'avancement des négociations commerciales. Ceci a contribué à permettre aux milieux d'affaires de sensibiliser davantage leurs gouvernements, notamment par le biais d'analyses des secteurs dans lesquels les négociations auront une incidence directe sur leurs activités futures, par exemple parce que les obstacles seront abaissés sur des marchés étrangers, ce qui créera de nouveaux débouchés, ou parce que les pressions exercées seront moindres sur le marché intérieur.

Outre les activités de plaidoyer plus vigoureuses destinées à promouvoir leurs propres intérêts dans les négociations commerciales, les pays en développement doivent se positionner pour tirer parti des débouchés commerciaux découlant de la modification de la politique commerciale et de l'évolution du marché. Le recensement des marchés, y compris des marchés de niche potentiels, ainsi que des conditions pour réussir sur ces marchés (comme les tendances et les goûts, par exemple) sont des domaines clés dans lesquels l'ITC fournit une assistance.

Alors que les négociations à l'OMC progressent lentement, en partie du fait de la complexité des enjeux et du nombre de participants, le nombre d'accords régionaux a rapidement augmenté ces dernières années, et cette tendance semble se poursuivre. Cette tendance s'explique en partie par les pressions exercées par les milieux d'affaires dans les pays voisins où les entreprises peuvent plus aisément calculer les gains et les risques potentiels liés au renforcement des liens sur les marchés régionaux élargis sans attendre les résultats de l'OMC. Les entreprises doivent prendre une part active à toutes les négociations pour s'assurer que les résultats facilitent le commerce et l'investissement, et que les obstacles bureaucratiques soient minimisés.

Les négociations de l'OMC déboucheront sur une perte de préférences dans certains secteurs clés qui intéressent les pays en développement. À titre d'exemple, les pays d'Afrique ne devraient pas s'attendre à pouvoir continuer de bénéficier de l'AGOA des États-Unis, à tout le moins pas dans la même mesure que par le passé. Les entreprises doivent passer d'une stratégie basée sur l'exploitation de préférences à une autre axée sur le renforcement de la compétitivité sur les marchés internationaux, y compris la participation aux chaînes de valeur mondiales. L'amélioration de la compétitivité passe inévitablement par l'augmentation de la productivité et l'abaissement des coûts. Des mesures doivent aussi être prises par les gouvernements afin d'améliorer les infrastructures, la formation professionnelle, les marchés financiers, et les cadres juridique et institutionnel, tout en abaissant les obstacles de nature bureaucratique et en facilitant l'investissement.

Les entreprises doivent être très attentives aux changements apportés aux conditions commerciales, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux concurrents et à l'utilisation par des pays tiers de divers instruments légaux et illégaux destinés à promouvoir leurs exportations. Les changements apportés aux régimes commerciaux nationaux et étrangers peuvent déboucher sur une intensification de la concurrence. Les entreprises peuvent être en mesure de soutenir cette concurrence en améliorant leur compétitivité dans les lignes de production existantes. Il leur faudra toutefois aussi s'adapter, par exemple, en se tournant vers d'autres produits.

Les gouvernements doivent se soucier des effets négatifs sur le secteur privé ainsi que sur le marché du travail. Ils pourront être appelés à lancer des programmes d'ajustement, à soutenir la reconversion des employés pour les aider eux et les entreprises pour lesquelles ils travaillent à faire face à ces changements et, le cas échéant, faciliter leur passage à de nouvelles lignes de production.

Les régimes commerciaux changent rarement du jour au lendemain. Les milieux d'affaires et les gouvernements disposent généralement de quelque temps pour s'adapter. À l'OMC, un délai de mise en œuvre de cinq à dix ans est habituellement accordé, qui peut exiger l'adoption de mesures législatives par les Membres. Cependant, par le passé certains changements ont été opérés relativement rapidement et un certain nombre de pays en développement ont éprouvé des difficultés à s'y adapter. L'ITC, d'autres organisations internationales et des ONG sont là pour les assister dans cette tâche.

ANNEXE : CLASSIFICATION DES MESURES NON TARIFAIRES APPLICABLES AU COMMERCE DES MARCHANDISES

La taxonomie des MNT donnée ci-après a été préparée par des experts techniques d'organisations internationales, y compris de l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), du Fonds monétaire international (FMI), de l'ITC, de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette classification est utilisée pour recueillir, classifier, analyser et diffuser des informations sur les MNT obtenues de sources officielles, telles les réglementations publiques, ainsi que de données fondées sur la perception, telles des études.

La classification établit un distinguo entre les MNT sur la base de 16 chapitres (indiqués par ordre alphabétique), chacun composé de sous-branches (1 chiffre), de brindilles (2 chiffres) et de feuilles (3 chiffres). Cette classification s'inspire du Système de codage de la CNUCED relatif aux mesures de réglementation commerciale, toujours en vigueur mais obsolète, qui a été modifié et élargi en y ajoutant plusieurs catégories de mesures destinées à refléter les conditions commerciales en vigueur. L'actuelle classification a été finalisée en novembre 2009.

Le Chapitre A, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, renvoie aux lois, décrets, règlements, prescriptions, normes et procédures destinées à protéger la vie ou la santé humaine, animale ou à préserver les végétaux des risques tels que l'établissement ou la propagation des ravageurs, des maladies, des organismes vecteurs de maladies ou des organismes pathogènes; et des risques découlant des additifs, des contaminants, des toxines, des organismes pathogènes présents dans les denrées alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux. Le chapitre est aussi connu sous le nom de SPS.

Le Chapitre B, sur les mesures techniques, contient les mesures impliquant les spécifications techniques des produits ou les procédés de production et les systèmes d'évaluation de la conformité. Ce chapitre est aussi connu sous le nom d'obstacles techniques au commerce (OTC). Les mesures OTC sont le plus souvent appliquées sur des marchandises industrielles, mais elles peuvent aussi s'appliquer aux produits agricoles. Les MNT appliquées sur les produits agricoles sont considérées comme des mesures techniques si leur objectif n'est pas la sécurité sanitaire des aliments. Si l'objectif est la sécurité sanitaire des aliments, la mesure est considérée comme une mesure SPS.

Le Chapitre C, sur l'inspection avant expédition et d'autres formalités (douanières), renvoie à la vérification, à la surveillance et au contrôle des envois de marchandises avant l'entrée dans le pays de destination. Les inspections et quarantaines sont au nombre de ces mesures.

Le Chapitre D, sur les mesures de contrôle des prix, englobe les mesures de contrôle des prix des articles importés destinées à : soutenir le prix intérieur de certains produits lorsque le prix à l'importation de ces marchandises est inférieur; établir le prix intérieur de certains produits du fait de fluctuations des prix sur les marchés intérieurs ou d'une instabilité des prix sur un marché étranger; et compenser les dommages découlant de pratiques commerciales étrangères « déloyales ».

Le Chapitre E, sur les licences, contingents, interdictions et autres mesures de contrôle des quantités, englobe les mesures qui limitent les quantités négociées, comme les contingents, licences et interdictions à l'importation non liées aux mesures SPS (les licences et interdictions SPS sont classées au Chapitre 4).

Le Chapitre F, sur les prélèvements, taxes et autres mesures para-tarifaires, renvoie aux mesures, autres que tarifaires, qui engendrent une hausse semblable du coût des importations, en d'autres termes d'un pourcentage ou d'un montant fixe. Ces mesures sont connues sous le nom de mesures para-tarifaires.

Le Chapitre G, sur les mesures de finance, renvoie aux mesures destinées à réglementer l'accès à et le coût des opérations de change à l'importation et définissent les modalités de paiement.

Le Chapitre H, sur les mesures anticoncurrentielles, renvoie aux mesures destinées à accorder des préférences ou des privilèges exclusifs ou spéciaux à un ou plusieurs groupes limités d'opérateurs économiques.

Le Chapitre I, sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce, englobe les mesures destinées à restreindre les investissements en imposant une teneur en produits locaux, ou qui exigent que l'investissement soit lié à l'exportation pour compenser des importations.

Le Chapitre J, sur les restrictions frappant la distribution, renvoie aux mesures restrictives liées à la distribution intérieure de produits importés.

Le Chapitre K, sur les restrictions frappant les services après-vente, renvoie aux mesures destinées à limiter dans le pays importateur la fourniture de services après-vente par les producteurs de marchandises exportées.

Le Chapitre L, sur les subventions, englobe les mesures liées au soutien accordé par le gouvernement aux producteurs nationaux, sous la forme de transferts de fonds directs ou potentiels (dons, prêts, injection de capitaux, etc.), de versements à un mécanisme de financement et de soutien du revenu ou des prix.

Le Chapitre M, sur les restrictions frappant les marchés publics, renvoie aux mesures destinées à contrôler les achats de marchandises par les organismes publics, généralement en favorisant les fournisseurs nationaux.

Le Chapitre N, sur la propriété intellectuelle, renvoie aux mesures liées aux droits de propriété intellectuelle dans le commerce. La législation sur la propriété intellectuelle englobe les brevets, marques de commerce et de fabrique, dessins industriels, schémas de configuration de circuits intégrés, droits d'auteur, indications géographiques et secrets commerciaux.

Le Chapitre O, sur les règles d'origine, englobe les lois, règlements et déterminations administratives d'application générale appliqués par les gouvernements des pays importateurs pour déterminer le pays d'origine des marchandises.

Le Chapitre P, sur les mesures liées à l'exportation, renvoie à toutes les mesures appliquées par les pays sur leurs exportations. Il englobe les taxes à l'exportation, contingents à l'exportation ou interdictions à l'exportation, entre autres. Ce chapitre doit être utilisé lorsque la mesure est appliquée par le pays exportateur, en d'autres termes lorsque des documents doivent être délivrés par les douanes du pays d'origine, qui ne sont pas exigés par le partenaire importateur. Tous les autres chapitres (A à O) renvoient aux mesures appliquées par les pays sur leurs importations.



igualdad de condiciones

bonne
competitors
servicio concurrents

mercado
buena
precio

conditions
servicio post-venta
bienes de equipo

entrées • los costos de producción

los gastos de envío
lower price

quality
appropriate

competidores
les coûts de production
la vente conditions

calidad
des conditions d'égalité

venta

inputs

sale

capital goods

de qualité
foreign market

prix

service approprié

service
appropriée conditions

good
la livraison
entrega

delivery

marché
production costs

price

être en mesure de
entradas
ser capaz de

after-sales services

equal terms
prix inférieur
services
adecuado
delivery costs
un precio más bajo

proceso competitivo

les frais de livraison
procès concurrentiel

process

accessibles biens d'équipement

being able to deliver

competitiveness

CHAPITRE 5

AMÉLIORATION DES INTRANTS ET DES BIENS D'ÉQUIPEMENT

INTRODUCTION.....	158
L'OUVERTURE DU MARCHÉ PEUT ABAISSER LES COÛTS	159
ÉLIMINER LES PRÉJUGÉS CONTRE LES EXPORTATIONS.....	161
ABAISSER LE COÛT DES INTRANTS	162
RÈGLES DE L'OMC EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS	163
MÉCANISMES SPÉCIAUX D'ALLÈGEMENTS TARIFAIRES	166
RESTRICTIONS ET TAXES À L'EXPORTATION	169
ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES	170
APPROVISIONNEMENT RÉGIONAL	175
SOUTENIR LES INTRANTS DESTINÉS À L'EXPORTATION	175
MESURES DESTINÉES À ATTIRER L'IED	177
CONCLUSION	179

AMÉLIORATION DES INTRANTS ET DES BIENS D'ÉQUIPEMENT

INTRODUCTION

L'accès aux intrants de biens et de services au prix mondial et la capacité à tirer parti des débouchés offerts à l'exportation dans des conditions d'accès données (chapitre 4), peut être l'élément déterminant de la compétitivité à l'exportation. En dernière analyse, à conditions d'accès égales, la compétitivité sur un marché étranger exige d'être en mesure de livrer à un prix final inférieur à celui des concurrents en tenant compte des conditions de vente, de la qualité, des délais de livraison et, le cas échéant, des services après-vente. Le prix final du bien ou du service est le fruit de la conjugaison des coûts de production ainsi que des frais de livraison, lesquels peuvent être supérieurs aux coûts de production.

À titre d'exemple, le coût de production de la banane en Amérique latine a été estimé à seulement 10% du prix de détail final dans un supermarché européen. Les 90% du prix de détail restants s'expliquent par les divers services utilisés pour amener la banane de la porte de l'exploitation à l'étal du supermarché. Pour d'autres produits, le pourcentage correspondant se situe entre 10% et 50%. Toutes choses égales par ailleurs, la compétitivité internationale dépend largement du prix des importations des biens et des services utilisés non seulement pour la production mais aussi pour la fourniture du bien ou du service au consommateur ou à l'utilisateur.

À l'échelle de la production – la porte de l'exploitation ou de l'usine ou son équivalent dans les services – les facteurs clés de la compétitivité sont la productivité totale des facteurs et le coût des intrants dans le procédé de production. La productivité dépend, à son tour, d'un certain nombre de facteurs, tels que la technologie, la qualité de la main-d'œuvre (juste combinaison de compétences/coûts salariaux) et la gestion. La technologie appropriée peut varier selon l'échelle de production et le coût d'autres intrants, tels la main-d'œuvre, l'énergie, etc., dans le pays de production. Par exemple, la technologie appropriée sur un petit marché, protégé par des coûts de transport élevés, et où le coût de la main-d'œuvre est aussi bas peut être très différente de la technologie appropriée sur un vaste marché où le coût de la main-d'œuvre est élevé dans un secteur d'activité bénéficiant d'importantes économies d'échelle.

Ainsi, sur un petit marché, il n'est pas possible de produire des lingots de fer de façon rentable dans une simple fonderie au charbon ou, à un niveau de perfectionnement technique différent, de l'acier peut être produit dans une mini-acierie (en fonction de l'accès à la ferraille), alors que dans un grand pays une aciérie pleinement intégrée peut faire l'affaire. Cependant, lorsqu'il s'agit d'exporter, le producteur à grande échelle a de fortes chances de conquérir le marché mondial, sachant qu'il pourra persister des possibilités d'exporter pour les petits producteurs des pays voisins également éloignés des gros producteurs. Par conséquent, la compétitivité internationale peut être subordonnée à l'accès à la technologie et aux intrants (matériels, pièces et composants) au prix mondial.

Le prix de détail final dépend toutefois aussi du coût des services requis pour fournir les biens ou les services à l'acheteur, y compris le transport, l'assurance, les finances, les télécommunications, etc. Le pays exportateur doit aussi envisager de libéraliser les secteurs des services pour s'assurer que ses exportations de marchandises aient accès aux services aux prix mondiaux. Ceci est tout aussi important, voire plus important encore, pour les exportations de services, tels les services touristiques, et d'autres exportations potentielles de services fournis aux entreprises, pour les services bancaires et les industries des technologies de l'information, des secteurs dans lesquels certains pays en développement réussissent aujourd'hui à l'exportation.

Comment les producteurs de biens et de services de pays en développement souhaitant être compétitifs à l'internationale peuvent-ils s'assurer d'avoir accès aux intrants aux prix mondiaux? Il se peut fort bien que dans le secteur visé le marché intérieur soit très concurrentiel et produise ainsi déjà des biens et des services aux prix mondiaux. Cependant, tous les pays ne peuvent pas obtenir un avantage comparatif dans tous les secteurs, même s'ils jouissent d'un avantage absolu dans tous les domaines, ce qui est peu probable.

Lorsqu'il fournit des biens et des services sur les marchés internationaux, l'exportateur a-t-il accès aux services nécessaires pour être compétitif en termes de prix? À long terme, il est souhaitable d'essayer de garantir l'ouverture à la concurrence de fournisseurs aux prix mondiaux pour préserver la compétitivité du marché intérieur et fournir des intrants aux prix mondiaux pour les exportateurs de biens et de services.

L'OUVERTURE DU MARCHÉ PEUT ABAISSER LES COÛTS

Les économistes admettent généralement que, sous certaines réserves, l'ouverture des marchés est la clé de la croissance économique, à long terme. Il s'agit là de l'élément phare des mesures prescrites par les institutions financières internationales depuis des années. L'on part ici du principe que l'ouverture induit une spécialisation de nature à tirer les coûts vers le bas, une meilleure affectation des ressources limitées, à un meilleur fonctionnement de l'économie, et ainsi de suite.

Certaines situations exigent toutefois une certaine forme d'intervention, basée sur des idées avancées de longue date en matière d'économie du bien-être et sur ce que l'on appelle la théorie du pis-aller, pour protéger l'environnement¹. Rien ne garantit qu'une plus grande ouverture sera possible rapidement et sans ajustement coûteux. D'où la discussion dans la section suivante sur la question de savoir comment abaisser les coûts des exportateurs pendant la phase d'ouverture du marché.

Alors que certains pays industrialisés ont opté pour une plus grande ouverture commerciale, d'autres ont fait preuve de plus de précautions. Nombre d'économies se sont repliées sur elles-mêmes dans le sillage de la dépression des années 30, maintenant des droits de douane et des obstacles non tarifaires (ONT) élevés qui ne pourront être éliminés que des années plus tard. Dans les pays en développement, il fut un temps aussi où la pensée dans le domaine de l'économie du développement penchait en faveur d'une industrialisation axée sur la substitution des importations. Elle se fondait sur les travaux de Raúl Prebisch² de la Commission économique pour l'Amérique latine et de Hans Singer³, alors membre du Département des affaires économiques des Nations Unies. Singer avait mis en garde contre une détérioration à long terme du commerce pour les pays en développement, accompagnée d'une baisse du prix de leurs exportations de produits de base par rapport au prix à l'importation de leurs produits manufacturés.

Contrairement à ce que soutenaient à l'époque de nombreux économistes néo-classiques, la thèse de Prebisch-Singer (comme elle devait être appelée) prévoyait qu'une dépendance constante des exportations de produits primaires mènerait la plupart des pays en développement tout droit vers un endettement croissant et créerait des inégalités des revenus au niveau mondial. Dans ces conditions, le libre-échange ne pourrait jamais être équitable, d'où la nécessité d'imposer une substitution des importations, un contrôle des droits de douane et de doper l'industrialisation⁴. Leurs travaux devaient aussi être plus tard à la base du Système généralisé de préférences (SGP), l'idée étant de donner aux exportations des pays en développement un avantage sur les grands marchés.

Néanmoins, à partir du milieu des années 80, le Consensus de Washington sur le commerce a mené aux réformes commerciales les plus importantes de l'histoire récente dans les pays en développement et les économies en transition au titre des programmes de réforme structurelle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Ces réformes « autonomes » menées parmi des pays en développement depuis le milieu des années 80, avec plus ou moins d'enthousiasme, ont conduit à une baisse spectaculaire de l'intervention commerciale dans les pays en développement et à une plus grande ouverture de ces économies à l'investissement étranger.

Les droits de douane ont chuté, passant de niveaux très élevés à des niveaux modérés, et l'on a assisté à une rationalisation substantielle des structures tarifaires, à une baisse du nombre de fourchettes, dans

1 La publication *Wealth and Welfare* de l'économiste britannique Arthur Cecil Pigou, parue en 1912, portait sur cette idée. Pigou devait par la suite être vertement critiqué, même si la critique formulée sur son rôle pour l'État fait pâle figure à la lumière de la crise financière de 2008. La publication *Trade and Welfare* de l'économiste britannique James Meade, parue en 1955, en traite également. Les décideurs politiques semblent toutefois souvent préférer se concentrer sur une version naïve, simpliste, de cette théorie qui leur convient davantage.

2 Prebisch, R., « *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems* », New York, Nations Unies, 1950.

3 Singer, H., « *The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries* », *American Economic Review* 40, No. 2, pp. 473-485, 1950.

4 Toye, J. et R. Toye, *The UN and Global Political Economy : Trade, Finance, and Development*; Chapitre 5, Bloomington et Indianapolis, Indiana University Press, 2004.

certains cas, jusqu'à un seul niveau. Les ONT, tels les contingents, ont pour l'essentiel été éliminés. Ce processus s'est poursuivi dans les pays tels que la Chine et l'Inde de sorte que leurs taux appliqués sont aujourd'hui inférieurs à 10%. En outre, au titre des programmes de réforme, la dispersion des taux entre les secteurs s'est considérablement réduite et la progressivité des droits est à présent plus marquée dans les pays en développement que dans les pays développés.

Hormis la théorie traditionnelle du commerce, le processus de réforme était justifié par les données statistiques liant l'ouverture à la croissance⁵. Des succès notables ont été enregistrés, en particulier en Asie de l'est. Cependant, tous ces succès n'ont pas pu être attribués à l'application de politiques commerciales orthodoxes – et des échecs ont été enregistrés, notamment en Afrique. Récemment, au sein des institutions de Bretton Woods, l'on a sérieusement repensé les politiques commerciales prescrites. Nombre de réformes ont été mises en œuvre sur fond d'évolution de la théorie commerciale allant à l'encontre de la pensée conventionnelle⁶.

La réévaluation de l'impact des réformes commerciales s'est accélérée après la récession économique mondiale dans le sillage des crises asiatique, russe et brésilienne de 1997-1998, deux ans environ après la conclusion du Cycle d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La révision longtemps attendue de l'orthodoxie du Consensus de Washington a été évoquée de différentes manières. Premièrement, l'économiste américain Joseph Stiglitz et l'économiste turc Dani Rodrik ont contesté cette approche, s'interrogeant sur l'importance accordée à l'ouverture et le manque d'attention accordée aux questions institutionnelles et de gouvernance⁷. Deuxièmement, les problèmes rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre des Accords de l'OMC ont conduit à l'échec des tentatives de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales à Seattle en 1999. Troisièmement, les années 90 ont été le théâtre d'une explosion du nombre d'accords commerciaux régionaux. Pour finir, des données de plus en plus nombreuses sont venues confirmer l'échec des réformes commerciales, notamment en Afrique.

En 2008, la Commission sur la croissance et le développement (ci-après dénommée Commission sur la croissance) notait que compter sur les marchés pour assurer une affectation efficace des ressources est clairement nécessaire mais que « ce n'est pas la même chose que laisser les résultats à la merci d'une quelconque combinaison des marchés et d'un éventail de réformes ». La Commission poursuivait en disant : « Polarisés sur la croissance forte, les pouvoirs publics doivent faire preuve de pragmatisme dans la poursuite de cet objectif. Les orthodoxies ont leurs limites... S'il existait une théorie unique sur la croissance, nous sommes sûrs que nous l'aurions trouvée »⁸. La Commission a relevé que les économistes savent comment fonctionnent les marchés et ils peuvent dire, sans risque de se tromper, comment une économie de marché parvenue à maturité réagira à leur recommandations. Mais les marchés parvenus à maturité reposent sur des bases institutionnelles profondes qui définissent les droits de la propriété, veillent à l'exécution des contrats, communiquent les prix et comblent les écarts d'information entre acheteurs et vendeurs. Ces organismes de régulation des marchés font souvent défaut aux pays en développement.

Notant que le développement passe précisément par la création de cet arsenal institutionnel, la Commission déclare :

« ... nous ne savons pas avec précision comment ces institutions peuvent se former et les décideurs ne sont pas toujours en mesure de savoir comment fonctionnera un marché sans elles. L'impact des changements d'orientations politiques et des réformes est, de ce fait, difficile à prédire dans une économie en développement. À ce stade, nos modèles ou instruments de prévision sont, au regard d'aspects importants, lacunaires. C'est pourquoi les autorités ont intérêt à adopter une approche expérimentale pour la mise en œuvre de leur politique économique. »

5 Dollar, D. et A. Kraay, « Trade, Growth and Poverty », *Economic Journal*, 114 : 493, pp. 22-49, 2004. Cependant, alors que Dollar insistait sur plusieurs cas de figure, les données statistiques pour un certain nombre de pays tranchaient avec ses conclusions. Voir aussi : Sachs, J. et W. Warner, « Globalization and economic reform in developing countries », *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, Washington, D.C., Brookings Institution, 1995. En 2002, l'économiste turc Dani Rodrik et l'économiste vénézuélien Francisco Rodriguez ont critiqué la fiabilité de ces résultats statistiques.

6 Krugman, P., « Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade », *American Economic Review*, 70, pp. 469-479, 1980.

7 Stiglitz, J., *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton, 2002.

Rodrik, D., *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997.

8 Le *Rapport sur la croissance - Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire*, Commission sur la croissance et le développement, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2008. Disponible à l'adresse : www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/Report/growthrepor-french.pdf

À cet égard, la Commission cite le dirigeant et réformateur chinois Den Xiaoping et sa maxime souvent citée : « C'est en tâtant les pierres qu'on traverse le gué », et fait valoir que les gouvernements devraient parfois avancer pas à pas en évitant les brusques changements de politique là où les risques potentiels l'emportent sur les avantages. Cela limitera les dommages éventuels de tout faux pas politique et permettra au gouvernement et à l'économie d'effectuer une correction plus facilement. Il relève aussi que l'élaboration d'une politique ne constitue qu'une partie de la bataille. Les politiques, doivent être mises en œuvre scrupuleusement et gérées correctement.

Si la Commission reste pour ainsi dire remarquablement silencieuse sur la politique commerciale, elle aborde un certain nombre de questions connexes, y compris, brièvement, ce qu'elle appelle la « grande importance symbolique » du Cycle de Doha, acceptant apparemment la revue à la baisse par nombre d'économistes de son importance économique. En ce qui concerne la promotion des exportations (y compris les subventions implicites ou explicites, mais déloyales pour le commerce) et la politique industrielle (en particulier ciblée, plutôt qu'axée sur la formation de groupes, etc.), la Commission sur la croissance rappelle les différents arguments entendus dans le cadre de ses travaux. L'orthodoxie laisse à penser que ni la promotion des exportations ni les politiques industrielles fonctionnent. Elle suggère cependant, s'écartant en cela clairement de l'orthodoxie, que : « Si une économie ne réussit pas à diversifier ses exportations ou à créer des emplois productifs, les gouvernements cherchent par tous les moyens à relancer le processus, et c'est ce qu'il faut qu'ils fassent. » La Commission couvre toutefois ses arrières en disant que ces efforts doivent se plier à certaines contraintes :

- En premier lieu, ces efforts devraient être provisoires, parce que les problèmes qu'ils ont pour objectif de surmonter ne sont pas permanents.
- En deuxième lieu, il faudrait les soumettre à une évaluation critique et les abandonner s'ils ne produisent pas les effets attendus. Les subventions peuvent se justifier si une activité exportatrice ne peut pas démarrer sans cela. Mais si elle ne peut pas se maintenir sans cela, c'est que c'était une erreur au départ et il faudrait renoncer aux subventions.
- En troisième lieu, bien que ces actions favorisent les exportations, elles devraient intervenir le moins possible dans le choix des exportations. Elles ne devraient pas chercher à trop intervenir dans certains secteurs particuliers mais laisser le dernier mot aux investisseurs privés. Finalement, et c'est un point très important, les mesures d'encouragement à l'exportation ne sauraient se substituer à d'autres éléments clés de soutien : l'éducation, les infrastructures, une réglementation adaptée, etc.

Ainsi donc, entre économistes professionnels la science semble tendre vers une approche prudente de l'ouverture aux échanges commerciaux ou, tout du moins, vers une libéralisation directe et rapide au regard des coûts d'ajustement et de l'existence d'externalités. Ce qui nous amène à la question de savoir comment réduire pour les exportateurs et à court terme la charge des interventions existantes axées sur les biens et les services.

ÉLIMINER LES PRÉJUGÉS CONTRE LES EXPORTATIONS

Outre les arguments d'ordre général sur les avantages d'une plus grande ouverture de l'économie – sur le long terme – il a aussi été reconnu que protéger les branches de production nationales peut causer des difficultés aux exportateurs en tirant les prix des intrants vers le haut⁹. En général, les droits de douane et autres mesures qui protègent les branches de production nationales découragent les exportations¹⁰. Ceci peut s'expliquer de plusieurs manières.

Premièrement, les droits de douane entraînent une augmentation directe du prix des intrants importés : matières premières, biens intermédiaires et biens d'équipement. Ils améliorent aussi la rentabilité du secteur national concurrent protégé, lequel est alors en mesure de faire monter les prix d'autres intrants, tels le foncier, la main-d'œuvre (taux salariaux) et les services. Cela a des conséquences négatives sur les exportateurs qui doivent s'approvisionner en intrants à ces prix.

9 Cet argument repose sur : Lerner, A. P., « The Symmetry between Import and Export Taxes », *Economica*, (New Series), 3(11), pp. 306-313, 1936.

10 Aron, J., B. Kahn et G. Kingdon, éditeurs, *South African Economic Policy under Democracy*, New York, Oxford University Press, 2009.

Deuxièmement, l'on peut aussi envisager la chose sous un autre angle : les droits de douane peuvent vraisemblablement réduire les importations, et avoir un effet positif sur la balance des paiements, et ainsi tirer la valeur de la devise locale vers le haut, entraînant son appréciation. En d'autres termes, les exportations deviennent plus coûteuses pour les étrangers et diminuent.

Dans les deux cas, la protection ou toute autre forme d'intervention destinée à favoriser les industries nationales, ont des conséquences négatives sur les exportations et les freinent. Cela vaut même lorsque les intrants importés bénéficient d'un accès en franchise de droits pour les exportateurs, car ils doivent malgré tout s'approvisionner aussi en intrants non importés dont les prix sont affectés par le secteur protégé ou soutenu qui en relève les prix.

Il n'en demeure pas moins que l'ouverture, à elle seule, peut ne pas être suffisante. Le marché intérieur peut ne pas être concurrentiel, un problème auquel il faut aussi faire face. À titre d'exemple, lorsque l'Argentine a substantiellement réduit la protection accordée aux véhicules automobiles et à d'autres marchandises pour tirer les prix vers le bas dans le cadre des mesures prises pour lutter contre l'inflation après l'adoption de la Loi de convertibilité de l'Austral en 1991 (norme de convertibilité pour le peso), le gouvernement a constaté que les grandes entreprises nationales dans le secteur de la distribution n'avaient pas besoin que les prix de détail baissent. Une législation plus agressive sur la concurrence a donc dû être adoptée. En Colombie, suite à l'ouverture du secteur bancaire aux banques étrangères à la fin des années 90, l'arrivée d'établissements étrangers a permis une amélioration de la qualité des services bancaires, y compris ceux des banques locales. Il semblerait toutefois que les taux d'intérêt ne baissent pas et qu'aucune concurrence ne se soit instaurée sur les prix suite à l'amélioration des technologies bancaires, les banques étrangères cohabitent pacifiquement avec les banques locales.

Seule une ouverture globale de l'économie des biens et des services, étayée par des efforts destinés à améliorer la concurrence sur le marché intérieur, peut éliminer les effets pervers sur les exportations. Le problème est que les mesures de protection ou de soutien des secteurs en concurrence avec les importations peuvent être difficiles à réduire ou à éliminer à court terme sans causer de gros problèmes d'ajustement structurel, tel qu'évoqué dans la section précédente.

Que peut faire un gouvernement pour abaisser les coûts des intrants utilisés pour exporter des biens et des services sans se lancer dans une libéralisation complète potentiellement déstabilisante à court terme? Pour aider les exportateurs, les gouvernements peuvent agir directement sur les coûts des importations, des exportations ou de production, y compris par le biais de mesures à long terme qui ne sont pas propres au commerce international. Cependant, dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures spécifiques, les gouvernements doivent trouver le moyen de ne pas s'écarter des règles de l'OMC dont la portée s'est élargie depuis l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Certaines des mesures employées par le passé par les exportateurs qui ont réussi, par exemple en Asie de l'est, ne sont peut être plus utilisées par les nouveaux exportateurs. En outre, le Cycle de Doha pourrait bien déboucher sur un resserrement supplémentaire de ces règles.

ABAISSER LE COÛT DES INTRANTS

Il existe plusieurs moyens d'abaisser les coûts des intrants importés pour les industries exportatrices, mais en vertu des règles de l'OMC il s'agit de veiller à ce que ces mesures ne bénéficient pas uniquement aux exportateurs, au risque que le dispositif soit considéré comme une subvention à l'exportation.

Certains pays préfèrent les dispositifs spécialisés car ils sont plus simples à administrer que les réformes nationales à grande échelle. Ils peuvent comprendre une ristourne des droits de douane et l'octroi de licences à l'importation spéciales pour les exportateurs, de même que des dispositifs tels que la fabrication sous douane et les zones franches d'exportation. Les pays en développement peuvent bénéficier de règles plus favorables en matière de subventions pour soutenir les industries locales, comme les remboursements de droits, les zones économiques spéciales, la non-perception des recettes publiques normalement dues, ainsi que les crédits à l'exportation.

Les gouvernements doivent étudier de plus près les avantages de la libéralisation sur une base préférentielle ou axée sur le principe de la nation la plus favorisée (NPF). Avant que d'étudier de manière plus détaillée ces différentes approches, il est utile de brièvement passer en revue les règles de l'OMC dans le domaine des subventions, qui couvrent le soutien interne ainsi que les subventions à l'exportation.

RÈGLES DE L'OMC EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS

Les règles de l'OMC en matière de subventions sont particulièrement complexes, établissant un distinguo entre les mesures de soutien interne (subventions) et les subventions à l'exportation, et accordant un traitement différencié aux produits agricoles et manufacturés. Les subventions sont définies comme des engagements financiers pris par un gouvernement. Elles peuvent prendre la forme de transferts directs ou indirects, de pratiques gouvernementales englobant des transferts, l'abandon de recettes publiques, la fourniture de biens et de services (autres que d'infrastructures), ou d'autres formes de soutien des prix ou du revenu. Certaines subventions sont prohibées, alors que d'autres sont considérées comme « donnant lieu à une action », en d'autres termes, elles donnent lieu à l'adoption de mesures au niveau multilatéral ou de mesures compensatoires¹¹.

Toutes les subventions « spécifiques », qui doivent être notifiées à l'OMC, sont des subventions qui ne sont pas généralement disponibles, en d'autres termes les subventions qui ciblent des entreprises, des industries ou des régions données, ainsi que les subventions à l'exportation et les subventions à la substitution des importations. Dans l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) les subventions spécifiques étaient classées dans trois catégories : les subventions prohibées (de la catégorie rouge), les subventions donnant lieu à une action (de la catégorie orange), et les subventions pouvant donner lieu à une action (de la catégorie verte). Cette approche était connue sous le nom « d'approche dite du feu de signalisation ». Toutefois, la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action a été éliminée le 31 décembre 1999. Qui plus est, l'Accord de l'OMC sur l'agriculture prohibe le recours aux subventions à l'exportation, excepté dans le cadre d'engagements de réduction par produit, et il définit les conditions dans lesquelles certains types de subventions intérieures (catégorie verte, catégorie bleue ou catégorie traitement spécial et différencié (TSD)¹²) sont exemptées d'engagements de réduction.

Un Membre de l'OMC peut saisir le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour demander le retrait de la subvention accordée par un autre Membre ou la suppression de ses effets pervers. Autre possibilité à laquelle ont fréquemment recours les Membres : le Membre peut lancer sa propre enquête, au terme de laquelle il peut appliquer des droits plus élevés (connus sous le nom de droits compensateurs) sur les importations subventionnées dont il a été constaté qu'elle causent un dommage aux producteurs nationaux.

Les subventions prohibées s'entendent de subventions qui exigent de leurs bénéficiaires qu'ils respectent certaines conditions à l'exportation, ou qu'ils utilisent des intrants d'origine nationale de préférence à des marchandises importées. Elles sont prohibées car elles visent précisément à fausser le commerce international et risquent donc de nuire aux échanges commerciaux d'autres pays. Les subventions à l'exportation prohibées sont énumérées dans la Liste exemplative des subventions à l'exportation contenue à l'Annexe I à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Elles comprennent les subventions directes et indirectes liées aux exportations, y compris les services nécessaires à leur production, transport ou commercialisation, de même que les crédits à l'exportation ou dispositifs d'assurance connexes. Sont également prohibées la remise, en totalité ou en partie, des impôts directs ou des cotisations de sécurité sociale ou encore les déductions spéciales directes qui ne doivent pas dépasser le niveau des impôts acquittés sur la production ou la vente destinée à la consommation intérieure. À titre d'exemple, les remises sur les taxes sur la valeur ajoutée (TVA) ne doivent pas dépasser le taux de TVA normal.

Parmi les subventions prohibées figurent divers dispositifs de ristournes « simplifiés », courants dans les pays en développement, qui permettent par exemple une ristourne à hauteur d'un pourcentage fixe de la valeur

11 L'Accord prévoyait initialement aussi une troisième catégorie de subventions : les subventions ne donnant pas lieu à une mesure, laquelle n'a pas été prorogée et a disparu le 31 décembre 1999. L'Accord s'applique aux produits agricoles ainsi qu'aux marchandises industrielles.

12 La catégorie TSD accord un traitement spécial et différencié aux pays en développement.

franco à bord (FOB) des exportations et non liée au droit acquitté sur les intrants importés. Est également prohibée la réduction des droits de douane sur les intrants importés dont la valeur serait équivalente à la valeur du produit fini exporté. Par exemple, les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation qui n'exigent pas que les mêmes composants ou des composants identiques soient réexportés peuvent être considérées comme des subventions à l'exportation. Certaines exportations en provenance de zones franches d'exportation peuvent tomber sous le coup de cette disposition.

Les subventions pouvant donner lieu à une action s'entendent de subventions ayant des effets défavorables (causent un dommage, annulent ou compromettent des avantages, ou causent un préjudice grave) à un Membre. Un préjudice grave est réputé exister dans le cas d'un subventionnement ad valorem (basé sur le prix réel de la marchandise subventionnée) total dépassant 5%, dans le cas de subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise, ou dans le cas d'une annulation directe d'une dette. L'Accord SMC définit trois types de dommages pouvant être causés par les subventions : i) les subventions d'un Membre causant un dommage à une branche de production nationale d'un Membre importateur; ii) les subventions causant un dommage aux exportateurs concurrents d'un autre Membre lorsque les deux sont en concurrence sur des marchés tiers; iii) les subventions internes accordées par un Membre causant un dommage aux exportateurs qui essaient de soutenir la concurrence sur le marché intérieur du Membre qui subventionne. Si l'Organe de règlement des différends de l'OMC décide que la subvention a un effet préjudiciable, la subvention doit être retirée ou son effet préjudiciable annulé.

Si les producteurs nationaux subissent un préjudice du fait des produits subventionnés, des droits compensateurs peuvent être imposés. L'exportateur subventionné peut aussi convenir de relever son prix à l'exportation afin d'éviter l'imposition de droits compensateurs, on parle alors « d'engagements volontaires en matière de prix à l'exportation ». Moyennant quelques exceptions limitées, les allégations de préjudice grave ne peuvent être formulées à l'encontre de pays en développement. Les questions relatives à ce type de subventions peuvent être renvoyées à l'Organe de règlement des différends.

En vertu de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, toutes les subventions autres que les mesures de soutien relevant de la « catégorie verte » peuvent donner lieu à une action par le biais de mesures compensatoires. Les subventions de la catégorie verte sont considérées comme ne causant pas de distorsion des échanges ou causant une distorsion des échanges au plus minime sur la production et qui respectent des critères spécifiques aux programmes. Ils couvrent les services de caractère général; la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire; l'aide alimentaire intérieure; les programmes de limitation de la production; les versements directs aux producteurs; le soutien du revenu découplé; les programmes liés aux ajustements des structures, de garantie des revenus et les dispositifs de sécurité; l'assistance régionale; ainsi que les paiements au titre de programmes de protection de l'environnement (annexe II de l'Accord).

Les subventions à l'agriculture pouvant donner lieu à une action comprennent les subventions « de la catégorie bleue », qui englobent certains versements au titre de programmes de limitation de la production subordonnés à certaines conditions. Peuvent également donner lieu à une action les mesures de soutien de minimis, ou les niveaux maximums autorisés, le soutien par produit, évalué à moins de 5% de la valeur de production du produit, de même que le soutien ne visant pas des produits spécifiques d'un montant inférieur à 5% de la valeur totale de la production agricole du pays. En outre, des droits compensateurs peuvent être imposés contre les subventions aux investissements et aux intrants autorisées pour les pays en développement en vertu de l'article 6.2 de l'Accord (« catégorie TSD »).

Par le passé, les pays en développement disposaient d'une marge de manœuvre considérable à l'heure d'utiliser les subventions à l'exportation pour les marchandises industrielles. Le code du Tokyo Round reconnaissait formellement que les subventions font partie intégrante des programmes de développement économique des pays en développement. Cependant, cette disposition ne les préservait que de l'application de mesures compensatoires s'ils prenaient l'engagement de réduire ou d'éliminer les subventions à l'exportation « lorsque le recours à ces subventions ne [correspondait] pas aux besoins de son développement » (article 14.5). Dans la pratique, rares sont les pays en développement ayant accédé au Code du fait de cette contrainte.

En vertu des règles de l'OMC, les pays en développement et les économies en transition sont couverts par la prohibition de caractère général du recours aux subventions à l'exportation de marchandises industrielles, avec possibilité d'extension; les économies en transition bénéficient d'un délai de sept ans maximum. Les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement dont le PIB par habitant est inférieur à \$E.-U. 1000 sont exemptés des disciplines relatives aux subventions prohibées.

Encadré 56 : L'Accord SMC : possibilités offertes aux pays en développement

Si le pays est un PMA ou un des pays énumérés dans l'Annexe VII (b) de l'Accord SMC, il peut introduire ou maintenir des subventions et des dispositifs permettant d'abandonner ou de ne pas prélever certaines recettes publiques sous réserve de certains résultats à l'exportation.

Il peut abandonner, en tout ou partie, les droits de douane exigibles sur les importations de biens d'équipement utilisés pour la production de produits existants ou nouveaux, tels la banane ou les chips de mangue.

Il peut abandonner, en tout ou partie, les impôts sur les sociétés exigibles sur les profits obtenus par le biais d'entreprises agroindustrielles exportatrices.

D'autres dispositifs plus spécifiques pourraient inclure des déductions particulières, telles que les doubles déductions, pour certaines activités dont les autorités estiment qu'elles pourraient promouvoir les exportations. Elles peuvent englober des doubles déductions pour toutes les activités de publicité à l'étranger ou liées à la participation à des foires commerciales dans les pays exportateurs.

Toutefois, ces subventions étant subordonnées aux résultats à l'exportation, elles pourraient faire l'objet de mesures compensatoires des branches de production nationales ou des membres importateurs pour autant qu'ils puissent prouver le dommage. Cette règle vaut même pour les subventions des PMA, bien qu'ils puissent bénéficier d'une protection au titre de la clause de minimis. Ces programmes sont très souvent ciblés dans le cadre des enquêtes antisubventions ouvertes par l'Australie, le Canada, l'Union européenne et les États-Unis. Elles peuvent aussi être contestées à l'échelle multilatérale. Le traitement fiscal accordé par les États-Unis aux sociétés de vente à l'étranger en est un exemple. Les pays devraient attentivement peser les risques découlant de ces dispositifs avant de les élaborer et de les mettre en œuvre.

Indépendamment de son statut, le pays peut élaborer des programmes non subordonnés aux résultats à l'exportation. Ces programmes peuvent s'apparenter aux programmes énumérés au titre de l'option une, à l'exception de la prescription de résultats à l'exportation qui serait éliminée. L'effet de ces dispositifs se ferait ressentir sur toute la production de l'entreprise et aurait de ce fait des conséquences sur une partie de ses marchandises exportées. Ils constitueraient donc des mesures de promotion indirecte des exportations.

Les pays peuvent concevoir des dispositifs ne relevant pas de l'Accord SMC en s'assurant qu'ils n'entrent pas dans l'une ou l'autre des catégories énoncées à l'article 1.1, ou en faisant que le dispositif ne soit pas spécifique.

Source : De Baere, P. et C. Du Parc, *Export Promotion and the WTO: A brief guide*, 2009, ITC.

Les subventions des pays en développement limitées dans le temps et liées à des programmes de privatisation ne sont pas soumises à des mesures multilatérales au titre de l'Accord SMC, bien qu'elles puissent néanmoins donner lieu à l'adoption de mesures compensatoires. En vertu des dispositions de minimis de l'Accord, les pays en développement sont exonérés de droits compensateurs lorsque le niveau de leur subventionnement ne dépasse pas 2% (ou 3% lorsque le pays accélère le processus d'élimination des subventions à l'exportation), ou que la part de leurs importations est inférieure à 4%, et cumulativement entre les pays bénéficiant de cette disposition, moins de 9% du total des importations.

Parmi les mesures qui ne sont pas considérées comme des subventions figurent : i) les systèmes de ristourne de droits, lorsque le montant exact du droit ou le droit moindre est ristourné de l'exportation d'un composant intégré à un produit fini; et ii) l'exonération exacte ou moindre ou la remise des impôts indirects normalement exigibles à la production et à la distribution de marchandises similaires destinées à la consommation intérieure, comme par exemple les taxes sur les ventes ou TVA, mais pas les impôts directs (sur les salaires, les bénéfices, etc.). Avant le Cycle d'Uruguay, il n'était pas possible d'accorder de ristourne sur les droits de douane applicables aux intrants importés tels les carburants. Cette pratique est à présent autorisée en vertu des Directives concernant la consommation d'intrants dans le processus de production (Annexe II de l'Accord SMC). Les crédits à l'exportation et les garanties ou programmes d'assurance du crédit à l'exportation à perte sont prohibés, mais pas si les prêts sont accordés à un prix supérieur au coût réel ou, dans le cas de crédits à l'exportation, s'ils sont accordés conformément à l'arrangement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

MÉCANISMES SPÉCIAUX D'ALLÈGEMENTS TARIFAIRES

Plusieurs possibilités d'allègements tarifaires s'offrent aux gouvernements désireux d'aider les exportateurs à exporter des biens et des services, sans aller à l'encontre des règles de l'OMC. Il s'agit notamment d'allègements des droits de douane à acquitter, sous réserve de certaines conditions, de dispositifs d'admission temporaire et de systèmes de ristourne des droits de douane.

EXONÉRATION DE DROITS

La plupart des pays accordent un accès en franchise de droits dans certaines conditions, par exemple pour les effets personnels, les marchandises dont la valeur est inférieure à une valeur donnée, etc. Cependant, certains systèmes d'exemption des droits de douane moins connus peuvent présenter un intérêt pour les entreprises. Il s'agit notamment de systèmes d'exonération des droits applicables aux marchandises destinées à un usage précis. À titre d'exemple peuvent être citées les importations destinées à certaines branches du gouvernement, comme les forces armées et les organismes chargés de faire appliquer la loi. Des exonérations peuvent aussi être accordées pour les équipements à usage hospitalier, ce qui peut présenter un intérêt commercial pour les pays qui accueillent des patients étrangers venus suivre un traitement médical.

D'un point de vue commercial, les dispositifs les plus intéressants englobent les importations de marchandises utilisées par les entreprises exportatrices dans les secteurs tels le tourisme. De même, d'autres grands projets d'investissement axés sur l'exportation bénéficient parfois d'un accès en franchise de droits pour les biens d'équipement. La difficulté est ici de se maintenir dans les limites des règles de l'OMC car les marchandises exportées grâce à ces systèmes d'importations en franchise de droits pourraient être considérées comme ayant bénéficié de subventions spécifiques et être prohibées. Cela n'a pas été un problème pour l'instant pour les projets touristiques ou pour d'autres services tournés vers l'exportation car ils ne sont pas encore visés par l'Accord SMC, par l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), ou par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'admission en franchise de droits peut aussi être accordée pour les importations temporaires de marchandises devant être réparées et réexportées, et les équipements destinés à être utilisés dans le cadre de projets de génie civil destinés à être réexportés à l'achèvement du projet. Cette exonération pourrait intéresser plusieurs industries de service tournées vers l'exportation.

Autre dispositif existant : l'exonération des droits sur les marchandises qui ne sont pas produites dans le pays. Si le producteur peut prouver qu'aucune marchandise ayant le même usage n'est disponible auprès de producteurs locaux, une exonération peut être obtenue. Cette possibilité peut toutefois mener l'exportateur à concevoir les marchandises exportées de manière à ce qu'il n'existe pas d'intrants produits localement pour les fabriquer, ce qui causerait des distorsions du dispositif conçu par le gouvernement pour aider la production locale. C'est pour cette raison qu'il y a quelques années l'Australie a aboli son système d'entrée qui était utilisé à cet effet.

RÉGIMES D'ADMISSION TEMPORAIRE

Au titre des régimes d'admission temporaire, les négociants/producteurs réguliers peuvent se voir exonérés du paiement du droit initial sur les matières premières importées, mais ils doivent par la suite apporter la preuve de l'incorporation des matériaux importés dans leurs exportations. Cette possibilité présente un avantage de trésorerie pour les entreprises, mais les administrations fiscales sont souvent réticentes à mettre en œuvre ces systèmes et s'inquiètent des risques de fraude. Pour autant que des garanties adéquates puissent être apportées, cette procédure pourrait néanmoins être utilisée pour abaisser les coûts des transactions commerciales, dans l'attente d'une libéralisation plus générale.

SYSTÈMES DE RISTOURNE DE DROITS

Les systèmes de ristourne de droits, plus courants que les régimes d'admission temporaire, impliquent le remboursement à l'importateur/au producteur/à l'exportateur des droits acquittés sur les matériaux importés puis incorporés à des marchandises ensuite réexportées. Ces systèmes permettent aux exportateurs

de produits manufacturés d'accéder à des matières premières à des prix mondiaux, ce qui accroît leur rentabilité, tout en préservant les branches de production nationales en concurrence avec les produits importés. Ces systèmes sont particulièrement avantageux dans les pays dans lesquels les droits de douane sur les produits intermédiaires sont élevés, étant donné que les droits acquittés seront remboursés lorsque le produit dans lequel la matière première a été incorporée est réexporté.

Les droits sont initialement acquittés lorsque la marchandise est livrée. Les ristournes sont versées à l'expédition de la marchandise contenant les composants passibles de droits. Toutefois, le montant ristourné doit être calculé avec précision pour éviter de donner à penser que le gouvernement a accordé une subvention, comme cela a été suggéré par le passé.

Certains systèmes présentent l'inconvénient perçu que les administrations fiscales hésitent souvent à rembourser les droits et que les délais de remboursement sont souvent longs. Dans les pays à forte inflation, ces délais constituent un inconvénient de taille.

Les Membres de l'OMC peuvent instaurer des systèmes de ristourne de droits pour autant que :

- Les droits de douane aient été acquittés sur des intrants utilisés pour produire le produit fini;
- Le montant de la ristourne ne dépasse pas le montant des droits prélevés sur les intrants consommés dans la marchandise exportée;
- Il existe un système de vérification qui permette de vérifier les intrants utilisés dans la production des marchandises exportées ainsi que les montants d'intrants visés.

Ces systèmes englobent aussi les « systèmes de ristourne sur intrants de remplacement » (Annexe I de l'Accord SMC). Ces systèmes permettent le remboursement ou la ristourne des droits à l'importation prélevés sur les intrants consommés dans le processus de production d'un autre produit et lorsque ce dernier produit exporté contient des intrants du marché intérieur ayant les mêmes qualités et caractéristiques que les intrants remplacés par les intrants importés¹³. La principale exigence des systèmes de ristourne sur intrants de remplacement est que les intrants du marché intérieur remplacés par des intrants importés le soient en quantité égale et aient les mêmes qualités et caractéristiques que les intrants de remplacement importés.

À titre d'exemple, un entrepreneur produit des granulés de PET à base d'acide téréphtalique (PTA) et de d'éthylène glycol (EG). Le PTA et l'EG sont achetés sur le marché intérieur ainsi qu'importés. Les granulés de PET sont vendus sur le marché intérieur et à l'exportation. Le fait est que les granulés de PET à base de PTA et d'EG provenant du marché intérieur sont vendus à l'exportation, alors que les granulés de PET à base de PTA et d'EG importés sont vendus sur le marché intérieur. L'entrepreneur peut malgré tout demander la ristourne des droits acquittés sur le PTA et l'EG importés au titre du système de ristourne sur intrants de remplacement dans les conditions suivantes : i) les marchandises de remplacement importées devraient normalement être ces deux substances chimiques (« mêmes qualités et caractéristiques »); et ii) les intrants du marché intérieur doivent être utilisés en quantité égale à celle des intrants importés en remplacement.

Les systèmes de ristourne de droits sont mis en œuvre de différentes manières selon les pays Membres. En règle générale, les pays développés disposent de moyens sophistiqués qui leur permettent d'instaurer des liens clairs entre les intrants importés pouvant donner lieu à une exonération ou à une ristourne de droits à l'importation et le produit exporté. Les nouvelles technologies peuvent faciliter ces procédures. À l'inverse, dans les pays en développement les administrations douanières sont plus faibles et les administrations fiscales sont réticentes à rembourser les droits acquittés pour des raisons financières¹⁴. Certains pays en développement estiment notamment que mettre en œuvre les mêmes systèmes que les pays développés serait « impraticable » et « représenterait une charge financière du fait de la prévalence d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises ». Ces pays estiment que « le coût de l'appareil administratif nécessaire à la vérification de ces intrants serait prohibitif »¹⁵. Pour faire face à cette exigence, quelques pays en développement, comme l'Inde, ont élaboré et mise en place ce que l'on appelle des standard input-output

13 Annexe I de l'Accord SMC.

14 Pour de plus amples informations, consulter le lien de la Banque mondiale sur la compétitivité à l'exportation et les ristourne de droits : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK :20540524~pagePK :148956~piPK :216618~theSitePK :239071,00.html

15 *Ibid.*

norms (SION, ratios intrants/extrants standard) ou des procédures de calcul de moyennes similaires¹⁶. Ces systèmes de vérification ont toutefois souvent été rejetés au motif qu'ils ne sont pas raisonnables et efficaces en cas d'enquêtes antisubventions.

Les pays en développement doivent s'assurer que les systèmes de vérification sont pleinement compatibles avec les dispositions de l'Accord SMC. Ils seraient bien avisés de s'attacher l'assistance technique des autorités douanières de pays développés ou de pays en développement compétents pour établir des systèmes de vérification conformes. Bien que quelques propositions à l'examen dans le cadre de l'actuel cycle de négociations commerciales portent sur l'assistance technique dans ce domaine, aucune assistance n'a pour l'heure été accordée.

Une analyse réalisée par la Banque mondiale sur la compétitivité à l'exportation et les systèmes de ristourne de droits est donnée dans l'encadré 57.

Encadré 57 : Compétitivité à l'exportation et ristournes de droits

Les systèmes de ristournes de droits sont utilisés dans les économies particulièrement protégées pour fournir aux exportateurs de produits manufacturés des intrants à des prix mondiaux et ainsi accroître leur rentabilité, tout en protégeant les branches de production nationales en concurrence avec les importations. Le choix de la ristourne de droits est conforté par les réglementations internationales, à savoir les règles du GATT, qui interdisent le recours à des subventions directes à l'exportation, mais autorise les ristournes de droits.

Mécanismes administratifs des programmes de ristourne de droits

Les droits sont acquittés lorsque les marchandises sont débarquées. Les ristournes sont versées à l'expédition des marchandises exportées, qui contiennent des composants passibles de droits.

- Modalités des ristournes de droits
- Identification directe des fabricants
- Ristourne sur intrants de remplacement
- Ristourne dans les mêmes conditions
- Envoi par envoi sur la base de ratios intrants/extrants préalablement déterminés
- Liste prédéterminée (liste de ristourne fixe) – liste du montant des droits fixe à rembourser pour une unité d'une marchandise exportée; les pays qui utilisent ces listes les révisent habituellement tous les trois à six mois

Coûts et effets pervers des ristournes de droits

- Pertes de recettes publiques
- Possibilités de triche et d'abus
- Utilisation de ressources administratives pour leur mise en œuvre
- Les ristournes ne compensent pas les obstacles non tarifaires imposés aux intrants importés

Enseignements tirés

La République de Corée et le Taipei chinois sont des exemples notables d'économies ayant réussi à obtenir une croissance vigoureuse à l'exportation grâce à des mesures protectionnistes. Leur réussite est associée à un ensemble de mesures uniques et à des conditions difficiles à reproduire dans d'autres pays, notamment les régimes autoritaires capables d'étouffer les comportements de recherche de rente, ce qui leur a permis d'opter pour d'autres mesures de promotion de certaines industries et du commerce. Qui plus est, ces deux économies ont reconnu les inconvénients de la protection et se sont engagés à libéraliser les importations.

La mise en œuvre de programmes de ristourne de droits dans les pays en développement n'a connu qu'un succès mitigé, et ce pour diverses raisons, notamment les faiblesses administratives de l'administration douanière, des statistiques insuffisantes et l'incapacité du gouvernement à rembourser les droits déjà acquittés du fait de difficultés financières.

Source : *Export Competitiveness and Duty Drawback*, Banque mondiale. Disponible à l'adresse : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html

16 Les deux permettent de déterminer la quantité moyenne de divers intrants requis pour produire une unité du produit fini.

La décision d'adopter ou de renoncer à ces systèmes de ristourne de droits dépendra des priorités de développement et de la situation économique du pays¹⁷. Une augmentation des ristournes a une incidence positive sur la compétitivité à l'exportation et l'emploi, mais pourrait déboucher sur l'exportation de marchandises à faible valeur ajoutée locale. Les effets de ces systèmes en termes de prospérité sont ambigus. Une augmentation des ristournes a plus de chances d'améliorer le bien-être dans le cas d'une petite économie aux droits de douane élevés sur les intrants, une ristourne initialement faible, de faibles coûts administratifs et peu de fuites dans le système de recouvrement des droits. À titre d'exemple, si la Chine devait supprimer son système de ristourne une fois ses engagements découlant de l'OMC mis en œuvre, elle améliorerait ses chaînes d'approvisionnement intérieures et le bien-être, mais la mesure nuirait à son efficacité économique, à sa compétitivité à l'exportation et au revenu réel des facteurs. D'aucuns ont fait valoir que la poursuite de la libéralisation pourrait atténuer ces effets négatifs. D'autres estiment que si la libéralisation est un objectif à long terme, à court terme elle peut être à l'origine de problèmes d'ajustements structurels. En bref, l'argument avancé est que tous les dispositifs spéciaux doivent être considérés comme des mesures adoptées dans l'attente d'une libéralisation à long terme.

RESTRICTIONS ET TAXES À L'EXPORTATION

Les restrictions et taxes à l'exportation sont parfois utilisées pour limiter les exportations de matières premières utilisées dans la production de produits finaux ou intermédiaires destinés à l'exportation. Elles peuvent aussi être utilisées pour abaisser les coûts et accroître l'offre d'intrants pour l'exportation de produits intermédiaires et finis.

En vertu des règles de l'OMC, l'article XI du GATT (Élimination générale des restrictions quantitatives) interdit l'utilisation par les Membres de prohibitions ou de restrictions (autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions), au moyen de contingents, de licences d'exportation ou de toute autre mesure sur l'exportation ou la vente à l'exportation de tout produit destiné au marché d'un autre Membre. (L'article XI couvre aussi les restrictions à l'importation.) L'article XI ne couvre toutefois pas :

- Les prohibitions ou restrictions temporaires à l'exportation destinées à prévenir ou palier une pénurie grave de denrées alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice;
- Les prohibitions ou restrictions à l'exportation ou à l'importation nécessaires à l'application de normes ou de règlements pour la classification, le calibrage ou la commercialisation de produits de base sur les marchés internationaux.

Parallèlement à ces dispositions, l'article XX i), sur les exceptions générales, permet l'utilisation de restrictions « à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation, sous réserve que ces restrictions n'aient pas pour effet d'accroître les exportations ou de renforcer la protection accordée à cette industrie nationale et n'aillent pas à l'encontre des dispositions du présent Accord relatives à la non-discrimination ».

Plusieurs pays en développement ont restreint les exportations ou appliqué des taxes à l'exportation afin de limiter les exportations de matières premières telles les billots de bois, les peaux et cuirs bruts, les graines oléagineuses végétales, afin de garantir l'approvisionnement des industries de transformation nationales et de tirer les prix vers le bas. Bien qu'elles permettent d'abaisser les prix des intrants utilisés par les exportateurs, ces mesures ne sont pas considérées comme des subventions à l'exportation. Certains Membres de l'OMC estiment que les taxes à l'exportation ainsi utilisées confèrent un avantage déloyal aux industries qui en bénéficient dans le pays exportateur et elles ont donné lieu à des discussions dans le cadre des négociations du Cycle de Doha pour voir si elles ne devraient pas faire l'objet de disciplines.

¹⁷ Ianchovichina, E., « Duty Drawbacks, Competitiveness and Growth : Are Duty Drawbacks Worth the Hassle? », Policy Research Working Paper 3498, Washington, D.C., Banque mondiale, 2005.

Parmi les autres mesures ayant attiré l'attention figurent :

- Ukraine : taxes à l'exportation, règles restrictives en matière d'investissement et système de double prix (prix supérieurs à l'exportation et inférieurs pour les acheteurs nationaux);
- Fédération de Russie : restrictions à l'exportation, règles restrictives en matière d'investissement et système de double prix (gaz et bois d'œuvre);
- Chine : restrictions à l'exportation, subventions et taxes à l'exportation;
- États du Golfe : système de double prix, taxes à l'exportation et règles restrictives en matière d'investissement;
- Quelques pays d'Afrique : taxes à l'exportation;
- Inde : droits à l'importation, taxes additionnelles et règles restrictives en matière d'investissement;
- Argentine : taxes différenciées¹⁸.

D'autres produits font l'objet de restrictions ou de taxes à l'exportation, notamment le cuivre, le molybdène et d'autres métaux non ferreux, le paratungstate d'ammonium (PTA), la ferraille, la coke, les matières premières agricoles et divers produits chimiques.

ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

Pour de nombreux pays, la libéralisation du commerce à grande échelle au plan national n'est pas possible à court et moyen terme. Par conséquent, allant au-delà des systèmes de ristourne de droits et d'autres régimes tarifaires spéciaux pour les exportateurs, nombre de pays ont décidé de libéraliser le commerce et l'investissement dans des zones géographiques clairement délimitées, comme les zones franches d'exportation, les zones industrielles spéciales, les zones économiques spéciales ou les zones de promotion des exportations. Certains de ces dispositifs concernent uniquement les exportations alors que d'autres prennent la forme de parcs industriels disponibles pour la production destinée à l'exportation ou au marché intérieur. De récentes estimations de la Banque mondiale indiquent qu'il existe actuellement plus de 3000 zones économiques spéciales dans 135 pays. Dans l'ensemble, on estime qu'elles représentent plus de \$E.-U. 200 milliards d'exportations mondiales et qu'elles emploient directement au moins 40 millions de personnes¹⁹.

Dans ces zones peuvent cohabiter des entreprises productrices de marchandises de même que des sociétés de service. La Banque mondiale note en effet que les zones industrielles traditionnellement axées sur l'exportation deviennent chaque jour plus anachroniques, en dépit de l'importance des réseaux de production mondiaux²⁰. Trois raisons l'expliquent. Premièrement, en limitant leur portée aux seules activités manufacturières, les zones franches d'exportation limitent les possibilités d'investissement et de croissance dans le secteur des services, un des principaux débouchés économiques dans les pays à revenu intermédiaire et même dans de nombreux pays à faible revenu. Deuxièmement, les zones franches d'exportation traditionnelles ont tendance à constituer des enclaves séparées du marché national, ce qui sape le potentiel de création de liens intérieurs efficaces. Troisièmement, le modèle de la zone franche industrielle d'exportation traditionnelle repose sur des incitations fiscales destinées à attirer les investisseurs. Ainsi, l'on a constaté un passage progressif des zones traditionnelles aux zones économiques spéciales, qui s'étendent généralement sur zones très étendues, offrent plus de souplesse aux sociétés de service et d'autres entreprises non manufacturières (développement résidentiel et touristique, par exemple), et rassemblent un éventail d'entreprises tant exportatrices que travaillant pour le marché intérieur.

Nombreuses sont les zones qui existent depuis longtemps. La première était celle de l'aéroport irlandais de Shannon créée en 1958. Elles sont toutefois généralement envisagées comme une étape intermédiaire sur la voie d'une libéralisation à plus long terme. Ces zones présentent aussi des avantages en ce sens qu'elles facilitent la coopération entre entreprises d'une même branche ou de secteurs semblables, le

18 La question a été abordée dans le cadre d'un atelier de l'OCDE sur les matières premières. « Economic impacts and policy objectives of export restrictions », BIAC Discussion Paper, OCDE, Paris, 2009.

19 Voir : Farole, T., « Special Economic Zones Performance, policy and practice – with a focus on Sub-Saharan Africa, » Banque mondiale, mars 2011. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Pubs/SpecialEconomicZones_Sep2010.pdf

20 *Ibid.*

Encadré 58 : Caractéristiques communes des zones économiques spéciales

Les zones économiques spéciales présentent un certain nombre de caractéristiques communes :

- Elles autorisent l'importation en franchise de droits des matières premières, des intrants intermédiaires et des biens d'équipement destinés à la production pour l'exportation;
- Les formalités administratives y sont simplifiées, elles proposent des guichets uniques pour l'obtention des permis, les demandes d'investissement, etc.
- La législation du travail y est souvent plus souple que pour la plupart des entreprises sur le marché intérieur;
- Les entreprises y bénéficient de concessions fiscales généreuses et à long terme;
- Les services de communication et les infrastructures y sont plus avancés qu'ailleurs dans le pays; les subventions pour les services collectifs et les loyers y sont monnaie courante;
- Elles accueillent des entreprises nationales, étrangères ou des coentreprises;
- L'IED y joue un rôle de premier plan.

Source : *Export Competitiveness and Export Processing Zones*, Banque mondiale. Disponible à l'adresse : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS7TRADE/0,,contentMDK :20540534~pagePK :148956~piPK :216618~theSitePK :239071,00.html

transfert de technologies et la gestion du savoir-faire. Nombre des premières zones créées en Asie de l'est ont joué un rôle essentiel dans le développement industriel et la modernisation des « tigres » asiatiques. De même, l'adoption ultérieure du modèle par la Chine a permis d'attirer l'IED et a non seulement soutenu le développement de son secteur manufacturier tourné vers l'exportation, mais a aussi fait office de catalyseur de réformes économiques importantes dans tout le pays.

Les parcs industriels ne sont pas une simple étape sur la voie d'une libéralisation économique plus vaste, ils sont aussi un moyen de concentrer les infrastructures à un endroit, souvent à proximité d'un nœud de transport (port, aéroport, terminal ferroviaire, etc.), ce qui limite les dépenses. Ces zones et d'autres zones économiques spéciales visent aussi à surmonter les obstacles à l'investissement dans l'économie en général, y compris les politiques de restriction, la mauvaise gouvernance, les infrastructures inadaptées, et les problèmes d'accès au foncier. Si les caractéristiques de ces zones varient d'un pays à l'autre, elles ont tendance à offrir aux investisseurs travaillant à l'exportation trois grands avantages par rapport à l'investissement intérieur :

- Elles offrent un environnement douanier particulier, y compris une administration douanière efficace et (habituellement) un accès à des intrants importés en franchise de droits et de taxes.
- Elles ont toujours offert une palette d'incitations fiscales, y compris des exonérations de l'impôt sur les sociétés, des rabais d'impôts, ainsi qu'un environnement administratif amélioré.
- Elles offrent des infrastructures (terrains, bâtiments industriels et services publics) plus accessibles et plus fiables qu'en dehors des zones.

L'OMC n'interdit pas les zones franches d'exportation ou autres zones économiques spéciales, mais les gouvernements qui les utilisent, ou envisagent de le faire, doivent respecter les règles de l'OMC, en particulier en matière de subventions, tout en étudiant de près leur faisabilité économique.

Si chaque pays a ses raisons de vouloir créer de telles zones, les objectifs visés sont souvent les suivants :

- Augmenter les exportations;
- Attirer les capitaux étrangers;
- Introduire de nouvelles technologies, notamment dans le domaine industriel;
- Créer des possibilités d'emploi;
- Attirer une nouvelle main-d'œuvre qualifiée²¹.

²¹ Ces objectifs sont cités sur le site web du Ministère du commerce et de l'industrie de l'Égypte. Disponible à l'adresse : www.tpegypt.gov.eg/ENG/FreeZone.aspx

Encadré 59 : Costa Rica et Sénégal : expériences

Le Costa Rica a créé sa première zone franche d'exportation au début des années 80 dans les villes portuaires de Puntarenas et Limón, deux villes situées dans des régions économiquement défavorisées. Pour attirer l'investissement étranger, les autorités ont conçu un dispositif d'incitations fiscales destiné aux entreprises qui choisiraient de s'implanter dans ces zones. Toutefois, essentiellement du fait de leur situation géographique, ces premières tentatives n'ont pas permis d'attirer de grandes entreprises. Seules quelques entreprises et emplois ont été créés. La majorité des entreprises a investi dans des zones privées ultérieurement créées au centre du pays. Ces zones disposaient de meilleures infrastructures, offraient un accès à des services spécialisés, ainsi qu'une main-d'œuvre qualifiée abondante qui les rendaient plus attrayantes. Les investisseurs des zones franches d'exportation ont préféré de meilleures infrastructures aux incitations fiscales.

Depuis 1990, les activités tournées vers l'exportation connaissent au Costa Rica une expansion rapide, tant dans le cadre des zones franches d'exportation que du Régime d'admission temporaire. Entre 1991 et 1996, l'emploi a enregistré une progression annuelle de 7% et les exportations nettes des zones franches d'exportation et au titre du Régime d'admission temporaire ont augmenté de plus de 14% par an. En 2005, 8% du volume total des exportations du Costa Rica et 53% de sa valeur étaient attribuables aux zones franches d'exportation. Intel Corporation est la principale source de production à valeur ajoutée et le plus gros exportateur. En 2005, les zones franches d'exportation employaient quelque 39000 personnes, soit 5000 de plus qu'en 2001.

Le Sénégal a créé une zone franche d'exportation à proximité du port de Dakar en 1974, mais le projet a échoué et a été abandonné en 1999. Au moment de sa fermeture, la zone franche d'exportation de Dakar abritait 14 entreprises actives qui employaient au total 940 personnes. Parmi les principales raisons de son échec figuraient des procédures administratives excessives (procédures douanières, délais d'obtention des permis, etc.), un emplacement mal choisi (à 12 km du port de Dakar), l'obligation pour les entreprises d'engager plus de 150 personnes, de même que des réglementations du travail rigides et contraignantes.

Source : Engman, M., O. Onodera et E. Pinali, « Zones franches d'exportation : leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement », Trade Policy Working Paper No. 53, Paris, OCDE, 2007.

Les zones franches et les dispositifs similaires sont devenus des outils très populaires pour promouvoir les exportations, en particulier dans les pays en développement. Ce constat vaut tout particulièrement pour les pays dans lesquels les droits de douane à l'importation sont, ou ont été, élevés. Les entreprises qui bénéficient de ces dispositifs sont généralement exonérées de droits de douane à l'importation de matières premières, et souvent de biens intermédiaires et de biens d'équipement, utilisés pour la production des marchandises exportées. Ces zones peuvent appartenir à, ou être gérées par, des entités publiques ou privées, et peuvent être « haut de gamme » ou « bas de gamme » en fonction de la qualité de leur direction, des installations et des services offerts. Elles ont tendance à encourager l'établissement de pôles d'industries connexes et, à mesure qu'elles grandissent, attirent généralement de nouvelles entreprises du secteur dans lequel la zone s'est spécialisée²².

Le gouvernement devrait par ailleurs fournir des services efficaces, simplifiés et rapides pour la création et l'exploitation des zones franches d'exportation (demandes d'autorisation des investissements, procédures douanières et administratives). Les zones détenues et gérées par des entreprises privées devraient être encouragées. Dans le cas de zones publiques, une grande autonomie devrait leur être accordée. Les entreprises de ces zones qui exportent à partir d'un membre d'un accord commercial, devraient être informées des règles d'origine et des restrictions potentiellement complexes auxquelles elles pourraient être confrontées²³. Enfin, il est important d'élaborer des règles et réglementations douanières spéciales qui

²² *Export Promotion and the WTO : A Brief Guide*, ITC, 2009. Disponible à l'adresse : www.intracen.org/eshop/Free-publications/Export_Promotion_WTO.pdf

²³ Les zones créées dans des pays membres d'accords commerciaux préférentiels (régionaux ou bilatéraux) peuvent présenter un intérêt plus grand pour les entreprises qui ciblent ces marchés car leur qualité de membre leur offre un marché potentiellement plus vaste et réduit les obstacles à l'entrée. Toutefois, les exportations en provenance de ces zones franches peuvent se heurter à des règles d'origine et à des restrictions complexes.

Encadré 60 : Népal : les zones économiques spéciales au service des industries des textiles et des vêtements

Les textiles et les vêtements représentent environ 18% de toutes les exportations et près de 30% des échanges du Népal avec des pays tiers (autres que l'Inde). L'industrie emploie quelque 50 000 Népalais, dont 50% de femmes. Les familles se composant en moyenne de 5 personnes, près de 250 000 Népalais dépendent de ce secteur touché de plein fouet par l'élimination progressive des contingents en vertu de l'Arrangement multifibres depuis janvier 2005. Avec un unique dépôt intérieur de conteneurs dans la ville frontière de Birgunj, relié par voie ferrée au reste du pays, l'industrie népalaise des textiles et des vêtements cherche à réussir sur le marché international en abaissant les coûts des transactions et en améliorant sa compétitivité. Pour cela le pays devrait déplacer ses établissements industriels pour les rapprocher du port sec.

D'énormes pressions sont exercées sur le gouvernement afin qu'il établisse une zone économique spéciale dans un port sec ou à proximité. Créer de telles installations éliminerait le système de ristourne des droits et d'entrepôts sous douane étant donné que les matières premières utilisées pour produire des vêtements arriveraient directement dans la zone franche douanière. Les frais de transport additionnels liés au transfert des matières premières dans le reste du pays et au retour des produits finis vers le port sec pour exportation s'en trouveraient considérablement réduits, ce qui améliorerait la compétitivité des produits. Les entreprises établies dans la zone économique spéciale bénéficieraient aussi d'autres incitations sous la forme de crédits d'impôts, d'incitations à l'exportation et d'une législation du travail souple. Il en découlerait une baisse des coûts des transactions et une plus grande compétitivité de l'industrie népalaise du vêtement. Le Gouvernement du Népal a déjà lancé la création d'une telle zone pour le bien de l'ensemble des entreprises exportatrices.

Source : Ojha P., *Nepalese Experience in Liberalization of Trade Logistics Services*. Rapport préparé par P. O., Secrétaire adjoint, Bureau du Premier ministre et du Conseil des Ministres, Népal. Disponible à l'adresse : www.unescap.org/tid/artnet/mtg/tfri_s3ojha.pdf

s'inspirent des dispositions de l'OMC et de l'OMD, et d'accélérer la mise en œuvre de systèmes de douane automatique, assortis de contrôles des stocks et de systèmes d'audit adéquats au sein des zones franches d'exportation²⁴.

Et pourtant, les zones franches d'exportation sont « loin d'être une stratégie optimale »²⁵ et ne devraient pas prendre le pas sur les améliorations pouvant être apportées à l'environnement d'affaires et sur les stratégies touchant l'ensemble de l'économie. Ces zones sont en effet des instruments commerciaux ayant des effets de distorsion et qui introduisent un élément discrétionnaire dans la politique économique. En outre, de faibles entrées d'IED peuvent être dues à des cadres juridique et réglementaire inadaptés ou à des incitations économiques biaisées dans d'autres secteurs de l'économie, comme la législation sur la propriété privée²⁶.

Les zones franches d'exportation ont davantage de chances de réussir lorsque les politiques monétaire et budgétaire (faible inflation, gestion budgétaire, politique monétaire indépendante), sont saines et stables, que la législation en matière de propriété privée et d'investissement est claire, que les entreprises sont libres de rapatrier leurs recettes aux taux du marché, et qu'il n'existe aucune restriction de change.

Même si la promotion des exportations est bien menée (compatible avec les règles de l'OMC et considérée comme une bonne solution pour palier l'insuffisance de l'IED, par exemple), une zone franche d'exportation peut ne pas être l'instrument idoine pour atteindre les objectifs fixés. Si ces économies souhaitent absolument créer de nouvelles zones, elles devraient s'efforcer de leur accorder des incitations fiscales aussi proches que possible de celles accordées dans le reste du pays, et minimiser les effets de distorsion sur l'économie du pays hôte²⁷.

²⁴ *Special Economic Zones in Indonesia : Attracting Investment to Create Welfare for the Indonesian People*, Société financière internationale, Banque mondiale. Disponible à l'adresse : http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/region_ext_content/regions/east+asia+and+the+pacific

²⁵ Engman, M., O. Onodera et E. Pinali, « Zones franches d'exportation : leur rôle passé et futur dans les échanges et le développement », Trade Policy Working Paper No. 53, Paris, OCDE, 2007.

²⁶ Madani, D., *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, Banque mondiale, 1999. Disponible à l'adresse : siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/MadaniEPZ.pdf

²⁷ *Ibid.*

Les zones économiques spéciales peuvent être utiles dans les pays qui en sont au début de leur développement économique car elles sont généralement plus faciles à administrer qu'une libéralisation nationale complète. Les zones économiques spéciales peuvent, en termes logistiques, être un tremplin pour la libéralisation commerciale à l'échelle du pays. Elles réduisent l'effet délétère des droits de douane élevés sur les exportations en permettant aux entreprises exportatrices d'accéder à des intrants aux prix mondiaux, et participent donc de la création des industries exportatrices tout en améliorant la balance commerciale du pays.

Il existe cependant de nombreux exemples d'échecs de zones économiques spéciales, dans lesquelles les investissements dans les infrastructures de la zone ont donné naissance à des « éléphants blancs », ou dans lesquelles les entreprises ont largement tiré parti des exonérations d'impôts sans créer d'emplois ou dégager des recettes à l'exportation. Qui plus est, nombre de zones dans un premier temps couronnées de succès ne se sont pas avérées pérennes une fois que le coût de la main-d'œuvre a augmenté ou lorsque l'accès préférentiel n'a plus constitué un avantage. C'est ce qu'il s'est passé dans de nombreux pays avec la disparition de l'Arrangement multifibres. En effet, les nouvelles règles commerciales entrées en vigueur en 2006 ont sonné le glas de cet arrangement du GATT-OMC qui visait à aider les industries textiles des pays en développement, et mis des millions de travailleurs en situation précaire. Certains échecs peuvent être attribués à des causes diverses. Les zones sont trop souvent en proie aux mêmes problèmes que ceux qui entravent l'investissement dans le reste de l'économie (approvisionnement en électricité irrégulier, manque d'eau, procédures administratives lourdes, douanes inefficaces et corrompues). En outre, d'autres problèmes de compétitivité, y compris l'instabilité politique, la mauvaise gouvernance nationale, et la faible productivité, sapent souvent le potentiel de ces zones.

Les expériences du Népal et du Vanuatu, de petits PMA dotés de zones économiques spéciales, sont abordées dans les encadrés 61 et 62.

Encadré 61 : Le Népal instaure un climat d'investissement favorable aux entreprises

Pour attirer l'investissement étranger et intérieur dans le secteur industriel, les politiques sectorielles ont été simplifiées, précisées, et le climat d'investissement a été rendu plus favorable par l'introduction de nouvelles mesures et la simplification des procédures. En outre, le Gouvernement népalais a conçu un ensemble de mesures d'incitation. Les industries créées à partir d'investissements étrangers sous la forme de coentreprises ou d'unités à capitaux entièrement étrangers bénéficient d'un accès aux installations et d'incitations.

Les industries qui utilisent au moins 80% de matières premières d'origine nationale et emploient 100% de ressortissants locaux bénéficient d'un abattement de 10% de l'impôt sur les sociétés. Les entreprises manufacturières qui importent des usines, des machines et des équipements pour la production assujettis à un droit de 5% sont, dans certaines conditions, exonérées des taxes sur la vente.

Les abattements fiscaux ou autres mesures d'ordre fiscal comprennent des allègements fiscaux de 30%, 25% et 20% pour certaines industries (à l'exception des industries des cigarettes, des bidis, de l'alcool et de la bière) établies et travaillant respectivement dans des zones reculées, non développées ou sous-développées du pays. Les industries (autres que de fabrication de cigarettes, de bidis, de cigars, de tabac, d'alcool, de bière, de produits issus de la scierie et de celles qui utilisent du catéchu) qui utilisent au moins 80% de matières premières d'origine locale dans leur production et qui emploient des citoyens népalais bénéficient d'un abattement de 10% de l'impôt sur le revenu.

Parmi les autres mesures accordées figurent la ristourne de droits – les droits ou taxes prélevés sur les matières premières, matières premières auxiliaires, etc. utilisées pour la production de marchandises destinées à l'exportation, peuvent être ristournés en fonction des quantités exportées – ainsi que des exonérations de droits de douane accordées à des industries précises important des machines d'usines et des équipements, dans certaines conditions. Le Népal ne peut faire l'objet d'enquêtes antisubventions car il s'agit d'un PMA, et les règles de l'OMC autorisent un niveau de subventions de minimis.

Les mesures accordées par le gouvernement prévoient différentes facilités de rapatriement des fonds. Les entreprises exportatrices peuvent ouvrir des comptes en devises. Les entreprises sous contrôle étranger ou les coentreprises peuvent aussi ouvrir des comptes en devises et y déposer l'apport en capital de l'entreprise étrangère en devise convertible. Cet argent peut uniquement être utilisé pour importer de l'équipement, des usines et autres immobilisations.

Source : Export Promotion and the WTO: A brief guide, ITC, 2009.

Encadré 62 : Le Vanuatu promeut l'investissement et les exportations

Le Vanuatu n'accorde pas d'exonérations fiscales ou de mesures semblables car le pays n'impose pas les entreprises. Il utilise toutefois d'autres mesures pour promouvoir l'investissement et les exportations. Il convient notamment de noter que sont accordées des exonérations intégrales des taxes sur les échanges commerciaux dans les secteurs de la manufacture, de la transformation, de l'exploration minière, de l'extraction de matières premières et sur les biens d'équipement. Dans d'autres secteurs, ces taxes sont revues à la baisse. En outre, le gouvernement soutient et encourage tous les investissements tournés vers l'exportation et ne prélève aucune taxe à l'exportation sur les exportations de biens ou de services (à l'exception des coquillages et des grumes). Par ailleurs, les fabricants pour l'exportation sont exonérés de taxes commerciales sur les intrants utilisés pour la production et de toutes autres taxes sur les exportations.

Le Vanuatu est un cas quelque peu particulier en ce sens qu'il ne taxe pas les entreprises. De ce fait, les incitations à l'investissement et à l'exportation sont axées sur les taxes commerciales, ainsi que sur un soutien institutionnel aux investisseurs et aux exportateurs.

Source : *Export Promotion and the WTO: A brief guide*, ITC, 2009.

APPROVISIONNEMENT RÉGIONAL

Les meilleures pratiques encouragent l'approvisionnement régional en matières et en marchandises, et ce pour gagner du temps grâce aux délais de livraison plus courts. À titre d'exemple, les produits intermédiaires tels que les fibres, tissus et passementeries sont disponibles aux prix mondiaux, mais il est plus rapide de se les procurer auprès de pays voisins. À mesure que le pays acquiert de nouvelles capacités d'exportation, il lui faut produire de plus grandes quantités d'intrants. À mesure qu'augmente la valeur des commandes et que le gouvernement et les entreprises gagnent en pouvoir de négociation avec les fournisseurs, des rabais et des prix inférieurs pour les matières premières peuvent leur être accordés.

Pour obtenir des matières premières à un prix inférieur, sans libéraliser, une solution consiste à conclure des accords commerciaux régionaux, lesquels permettent d'abaisser les droits de douane. Ces accords doivent être conformes aux règles de l'OMC, mais celles-ci sont relativement souples pour les pays en développement, et plus encore pour les PMA.

Des règles d'origine restrictives sur les marchés étrangers peuvent néanmoins saper la compétitivité en limitant l'accès aux intrants les moins coûteux. Si le produit ne satisfait pas aux prescriptions en vigueur, il ne peut plus bénéficier d'un accès en franchise de droits et est alors passible des droits à l'importation normalement applicables. Les possibilités de cumul offertes au titre des accords commerciaux et multilatéraux atténuent l'impact des règles restrictives et favorisent l'intégration régionale. Ces dispositions ne sont toutefois pas toujours offertes étant donné que le pays importateur applique souvent des règles d'origine restrictives pour soutenir ses propres fournisseurs.

SOUTENIR LES INTRANTS DESTINÉS À L'EXPORTATION

SUBVENTIONNEMENT DES INTRANTS

Les subventions directes des exportations de marchandises sont prohibées ou peuvent donner lieu à une action en vertu des règles de l'OMC. L'OMC considère aussi que les soutiens accordés aux intrants utilisés dans la production destinée à l'exportation constituent des subventions. Ainsi, les subventions propres aux intrants ou matières, composants ou services (énergie, eau ou électricité, par exemple) seraient considérées comme des subventions accordées au produit final, bien qu'au moment où était rédigée la présente publication, il n'existait pas de règles sur les subventions au commerce international de services.

CRÉDITS À L'EXPORTATION ET FINANCEMENT DES EXPORTATIONS

Il y a crédit à l'exportation dès lors qu'un acheteur ou un fournisseur des biens ou de services exportés est autorisé à reporter le paiement pendant un laps de temps donné. Les crédits à l'exportation qui impliquent un certain degré de soutien public sont essentiellement accordés pour financer les exportations de biens d'équipement et de services connexes. Le soutien public varie d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays il est accordé par les banques directement ou par le biais d'un intermédiaire spécialisé. Dans d'autres, les fonds sont versés directement par des organismes gouvernementaux.

Les crédits à l'exportation peuvent prendre la forme d'un crédit fournisseur ou d'un crédit acheteur. Les crédits fournisseur sont accordés par l'entreprise exportatrice qui organise alors le refinancement. Dans le cas du crédit acheteur, la banque de l'exportateur, ou une autre institution financière, prête les fonds à l'acheteur sur le marché importateur. Les crédits à l'exportation peuvent être accordés à moyen terme (deux à cinq ans) ou à long terme (cinq ans et plus). L'objectif est de promouvoir les exportations de biens et de services vers les marchés étrangers.

Les règles de l'OMC concernant les crédits à l'exportation figurent à l'alinéa k) de la Liste exemplative contenue à l'Annexe I de l'Accord SMC et se présentent comme suit. L'octroi par les pouvoirs publics de crédits à l'exportation à des taux inférieurs, ou la prise en charge de tout ou partie des frais supportés par des exportateurs ou des organismes financiers pour se procurer du crédit, dans la mesure où ces actions servent à assurer un avantage important sur le plan des conditions du crédit à l'exportation, sont considérés comme des subventions à l'exportation prohibées. Tout Membre souhaitant accorder des crédits à l'exportation dépassant les limites autorisées en vertu de l'Arrangement de l'OCDE sur les directives applicables aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, par exemple en accordant des taux d'intérêt inférieurs ou des échéances plus longues, doivent en informer tous les membres dans une notification accompagnée d'une explication détaillée des raisons de ces écarts²⁸.

Le recours au crédit à l'exportation pour soutenir les exportations de produits agricoles fait actuellement l'objet de discussions dans le cadre du Cycle de Doha. Le soutien des États-Unis a, à cet égard, été critiqué par ses partenaires commerciaux.

Fournir un financement aux exportateurs ne constitue par, en soi, une subvention à l'exportation, pas plus que cela n'est contraire aux règles de l'OMC. La question est de savoir si le financement est accordé ou non à des taux subventionnés. Le problème dans nombre de pays en développement est que les PME ont souvent du mal à accéder aux financements à l'exportation ou aux financements pour l'investissement à des taux concurrentiels. Les entreprises plus grandes ne rencontrent pas ce type de problème, surtout si elles sont affiliées à de grandes multinationales, par le biais desquelles elles peuvent accéder aux marchés financiers internationaux. Cependant, les PME de pays en développement doivent emprunter sur le marché intérieur sur lequel les taux d'intérêt dépassent souvent les 30%. Une partie du problème réside dans la faiblesse du marché financier de nombreux pays en développement.

L'ouverture du marché financier, assortie d'un contrôle réglementaire adéquat de la capitalisation, est une solution pour renforcer le marché. Des mesures visant à instaurer la concurrence peuvent aussi devoir être adoptées. L'entrée de banques étrangères peut ne pas déboucher sur l'abaissement des coûts d'emprunt en cas de collusion avec les banques locales. Certains pays ont donc opté pour la création d'une banque d'État au service du développement ou pour fournir des financements à l'exportation à des taux raisonnables. Citons pour exemple la Brazilian National Development Bank qui est en mesure d'emprunter aux taux du crédit souverain et de rétrocéder les fonds moyennant une marge couvrant uniquement les coûts engendrés. Maurice dispose aussi d'une banque de développement, considérée comme un des facteurs de réussite du pays à l'exportation.

²⁸ Conformément aux conditions énoncées dans l'Arrangement de l'OCDE sur les directives applicables aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Selon la jurisprudence de l'OMC, il ne suffit pas de respecter certaines conditions seulement de l'Arrangement de l'OCDE, comme par exemple sur le taux d'intérêt. Au contraire, les Membres de l'OMC doivent respecter l'ensemble des conditions énoncées dans l'Arrangement.

MESURES DESTINÉES À ATTIRER L'IED

Lorsque les conditions s'y prêtent, les gouvernements peuvent soutenir les fournisseurs de marchandises et de matières premières de manière stratégique à l'aide de mesures générales communément utilisées dans les secteurs d'exportation clés, en évitant les mesures spécifiques qui seraient contraires aux règles de l'OMC. Le Forum économique mondial fait valoir que « il existe un large éventail de mesures, instruments et institutions de nature à favoriser la compétitivité des secteurs public et privé. Hormis l'établissement d'un cadre macroéconomique favorable, des mesures peuvent être adoptées pour soutenir le commerce et l'industrie – primaire, secondaire et tertiaire – qui ne sont pas visées par les règles de l'OMC. À titre d'exemple, les mesures relatives à la science et à la technologie, y compris l'éducation technique, sont importantes pour renforcer la compétitivité à long terme »²⁹. Le renforcement des institutions ou la réforme institutionnelle peuvent contribuer à instaurer un cadre juridique plus stable, plus sûr et propice à l'investissement par les entreprises étrangères et les investisseurs locaux. Il convient par ailleurs de renforcer les capacités de production des pays en développement³⁰.

L'ouverture à l'IED peut favoriser la production, y compris la production de biens et de services destinés à l'exportation. À titre d'exemple, en Colombie l'IED axé sur la recherche de marchés semble avoir apporté davantage d'efficacité par le biais des entreprises étrangères et de leurs méthodes de gestion, compétences techniques et logistiques, y compris dans les secteurs de la bière, du tabac, des banques et des télécommunications. Dans le secteur des télécommunications, l'IED a induit la reprise des entreprises de téléphonie cellulaire précédemment entre les mains du secteur privé local et des opérateurs d'État de services de téléphonie longue distance.

L'IED axé sur la recherche de marchés en Colombie a aussi permis l'investissement dans de nouvelles activités, essentiellement dans les entreprises de vente de détail dans lesquelles de grands groupes de vente de détail français (Carrefour et Casino), chilien (Falabella, Sodimac) et néerlandais (Makro) ont bâti de nouveaux magasins, qui ont un impact sur le secteur et le marché de l'immobilier, ainsi que des conséquences positives sur la qualité de l'offre des producteurs.

Ces mesures ont dopé la compétitivité de la Colombie. Le pays qui en 2001 se classait en 65ème position de l'Indice de compétitivité du Forum économique mondial, s'était hissé à la 56ème place en 2002. Le rapport Doing Business 2008 de la Banque mondiale indique que la Colombie a inversé la tendance en Amérique latine et est aujourd'hui dans le top 10 des pays ayant opéré des réformes majeures.

Dans le contexte du renforcement des capacités de production, et pour fournir un accès aisé aux intrants produits localement, il est un domaine qui mérite une attention particulière dans les pays en développement et les PMA : le développement du secteur privé, en particulier des PME. L'ITC dispose d'un certain nombre de programmes destinés à aider les entreprises, notamment des PME, qui s'efforcent d'être compétitives sur le marché mondial. L'ITC travaille directement avec ces PME, ainsi qu'avec les institutions nationales d'appui au commerce. Cette collaboration est essentielle pour garantir un accès amélioré et constant aux services liés au commerce, tels le financement, le respect des normes qualité, les conseils en matière de conditionnement à l'exportation et des informations sur les prescriptions légales pour les entreprises internationales.

Le programme de financement du commerce de l'ITC est précisément conçu pour faciliter l'accès au financement par les PME exportatrices des pays en développement et des économies en transition. Il existe un autre programme des Nations Unies pour la promotion de la création de PME durable, Empretec, lancé par la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Empretec soutient les entreprises dans la création de PME innovantes et compétitives à l'échelle internationale.

29 *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, éditeurs, López-Claros, A., M. E. Porter, X. Sala-i-Martin et K. Schwab, Forum économique mondial.

30 Voir par exemple les Rapports de la CNUCED sur les pays les moins avancés pour 2004 et 2006.

Voir aussi : Fugazza, M., « Export Performance and its Determinants : Supply and Demand Constraints », *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 26*, CNUCED, 2004. Fugazza a réalisé dans plusieurs pays une étude économétrique des déterminants de la performance des exportations et remarque que : « Les pays d'Afrique et du Moyen-Orient semblent avoir été confrontés à d'importantes contraintes en matière de capacités d'approvisionnement au cours des deux dernières décennies, alors que leur accès aux marchés étrangers restait pour l'essentiel inchangé ».

Encadré 63 : La Colombie encourage l'investissement et la promotion des exportations

Les analystes d'affaires ont salué les mesures de politique générale adoptées par le Gouvernement colombien en faveur de la promotion de l'investissement et des exportations. Selon le rapport *Doing Business 2009* de la Banque mondiale, la Colombie se classait au deuxième rang des pays d'Amérique latine en termes de facilité de faire des affaires. Dans le cadre de son programme global de réformes lancé à la fin des années 90, la Colombie a pris les initiatives suivantes :

- Élimination d'un certain nombre de procédures administratives et interdiction faite aux organismes gouvernementaux d'en créer de nouvelles au titre de la Loi anti-bureaucratie (Ley Antitrámites);
- Simplification de la structure fiscale, réduction du nombre de taxes, développement du classement électronique et diminution de la fréquence des paiements;
- Amélioration de la protection accordée aux investisseurs;
- Réformes du marché du travail, du secteur financier et de la libéralisation des échanges;
- Adoption d'un régime de change flexible et renforcement du contrôle et de la réglementation financières;
- Maîtrise de l'inflation (maintenue en dessous de 10%).
- Effort majeur de renforcement de la sécurité et de la lutte contre la corruption;
- Adoption de mesures destinées à doper la compétitivité par l'investissement dans les sciences, la technologie et l'éducation;
- Lancement d'une campagne de soutien public aux réformes par le biais du Conseil national de la compétitivité.

La stratégie de promotion de l'investissement et des exportations du gouvernement repose sur les zones franches utilisées pour promouvoir la transformation industrielle des biens et des services, essentiellement destinés à l'exportation, et accorde des incitations fiscales et dans les procédures aux utilisateurs des zones de libre-échange. Les principales caractéristiques des mesures de promotion de l'investissement et des exportations de la Colombie sont :

- Des programmes d'importation et d'exportation spécifiques pour permettre aux producteurs de bénéficier d'exonérations de droits sur les intrants pour la production à l'exportation;
- Le programme « Utilisateurs régulier des douanes » qui permet aux professionnels d'obtenir une ristourne des droits acquittés si leurs opérations dépassent \$E.-U. 6 millions pour l'année précédente;
- Le programme Importations temporaires pour la réexportation en l'état qui permet aux importateurs d'importer des produits en franchise de droits pour autant qu'ils soient réexportés dans le même état;
- Le programme Gros exportateurs qui offre un certain nombre d'incitations fiscales aux entreprises qui exportent au moins 30% de toutes leurs ventes;
- Les zones douanières spéciales qui offrent des avantages fiscaux aux entreprises qui s'installent dans des zones désignées;
- Une exonération des taxes sur les ventes (TVA), accordée pour les machines industrielles importées en Colombie.

Source : Rapports *Doing Business in Colombia 2008* et *Doing Business in Colombia 2009*, Banque mondiale, Washington, D.C.

La participation aux chaînes de valeur mondiales est un autre moyen pour les entreprises de pays en développement de trouver des marchés, tel qu'indiqué au chapitre 4, et pour accéder aux intrants en matériels, biens d'équipement, savoir-faire et services nécessaires à l'exportation à des prix compétitifs sur les marchés mondiaux. L'ITC travaille avec les institutions nationales pour améliorer leur capacité à fournir des services consultatifs, des informations et des formations tout au long de la chaîne d'achats et d'approvisionnement. Cette collaboration passe par : le diagnostic des goulots d'étranglement et des problèmes rencontrés; la surveillance des marchés d'approvisionnement; la mise en œuvre de stratégies d'achat efficaces; l'optimisation de la qualité des marchandises; la gestion de la logistique en amont; et la protection des marchandises importées contre les dommages, les pertes et l'inefficacité.

CONCLUSION

L'accès aux intrants en matériels, capitaux, technologie et à un éventail de services est essentiel à la compétitivité internationale. La réussite à l'exportation est donc subordonnée à une production économique et à la capacité à fournir des biens et des services sur le marché mondial à des prix compétitifs.

Les économistes considèrent l'ouverture générale des marchés des services et des marchandises, conjuguée à des mesures de protection de la compétitivité, comme le meilleur moyen de réduire les biais anti-exportations associés à la protection des importations. Cela n'est parfois ni possible à court terme pour des raisons politiques associées aux coûts d'ajustement, ni même souhaitable en présence d'externalités. Dans le même temps, il existe un éventail de solutions à court et à plus long terme de nature à doper la compétitivité. À long terme, outre l'ouverture progressive des marchés et la stimulation de la concurrence, des mesures peuvent être adoptées pour améliorer le fonctionnement de l'économie intérieure et de la gouvernance qui contribuent à créer un environnement plus favorable aux entreprises. D'autres mesures encore peuvent être prises pour accroître la concurrence d'une manière générale, comme l'encouragement de l'IED, le soutien aux PME et la participation aux chaînes de valeur mondiales.

À court terme, il existe plusieurs moyens de réduire les coûts des intrants pour les exportateurs, mais les solutions sont aujourd'hui plus limitées que par le passé du fait du resserrement des règles multilatérales sur l'utilisation des subventions. Parmi les possibilités qui existent d'abaisser les coûts des intrants figurent les exemptions de droits, les ristournes de droits, et les régimes d'admission temporaire. Les réformes du marché financier peuvent aussi contribuer à abaisser les coûts des investissements, conjugués, le cas échéant, à l'établissement de banques nationales d'import-export ou de développement pour améliorer la concurrence en matière de qualité et de prix des services financiers. Améliorer le fonctionnement des marchés financiers peut faciliter l'accès aux crédits à l'exportation et à l'assurance à l'exportation sans violer les règles de l'OMC.

Les zones économiques spéciales, y compris les zones franches d'exportation et les parcs industriels, sont un moyen utile d'abaisser les coûts des infrastructures et des services pour les fabricants et, de plus en plus, pour les fournisseurs de services. Les zones économiques spéciales ont souvent été utilisées pour faciliter l'administration des régimes tarifaires spéciaux et simplifier les formalités administratives. Elles sont considérées comme une source utile d'externalités via le transfert de technologies, ainsi que de compétences en gestion et en main-d'œuvre pour d'autres entreprises de la zone. Les zones économiques spéciales ont dans certains cas permis de créer des emplois dans des régions défavorisées. Bien que des incitations fiscales spéciales aient été utilisées dans ces zones, l'expérience a montré que les facteurs et d'autres régimes fiscaux sont plus importants, y compris la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, la stabilité politique et la facilité de faire des affaires. Elles doivent, à cet égard, être envisagées comme un modèle pour les réformes à plus grande échelle à mettre en œuvre dans toute l'économie.



FSC est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif établie pour encourager à la gestion responsable des forêts du monde.

Production : Phoenix Design Aid A/S, Danemark. Une entreprise certifiée et homologuée ISO 1400/ISO 9000, carbone neutre. Imprimé sur papier sans danger pour l'environnement (exempt de chlore) avec des encres à base végétale. Produit imprimé recyclable.

La version PDF de cette publication est disponible en ligne sur le site de l'ITC à : www.intracen.org/publications

Pour acheter les publications de l'ITC, voir : www.intracen.org/eshop ou écrire à :

- ▶ Publications des Nations Unies
Section de vente et commercialisation
300 E 42nd Street
9th Floor, IN-919J
New York, N.Y. 10017
États-Unis d'Amérique
<https://unp.un.org>
Tél : 1-800-253-9646
Fax : 212-963-3489
E-mail : publications@un.org



No. de vente des Nations Unies F.12.III.T.3

70 USD
ISBN 978-92-9137-403-8

