

Non classifié

TD/TC/WP(2006)39/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

12-Jun-2007

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

**TD/TC/WP(2006)39/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail du Comité des échanges

ZONES FRANCHES D'EXPORTATION : LEUR RÔLE PASSÉ ET FUTUR DANS LES ÉCHANGES ET LE DÉVELOPPEMENT

Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale No. 53

par Michael Engman, Osamu Onodera et Enrico Pinali

Personnes à contacter : Osamu Onodera, tél. : 33.1.45.24.89.37 ; e-mail : osamu.onodera@oecd.org ;
Enrico Pinali, tél. : 33.1.45.24.76.60 ; e-mail : enrico.pinali@oecd.org

JT03228960

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

AVANT-PROPOS

On trouvera dans ce document une étude des zones franches d'exportation (ZFE), de plus en plus répandues comme instrument de développement et de croissance fondée sur l'exportation, puisqu'elles sont utilisées aujourd'hui par plus de 100 pays dans le monde entier.

Le rapport comprend quatre parties. La Partie I donne une vue d'ensemble de l'utilisation actuelle des ZFE, de l'évolution des politiques qui s'y appliquent, de leurs objectifs et des moyens employés pour les atteindre, ainsi que des incitations couramment offertes aux entreprises qui s'installent dans ces zones. Elle présente des études de cas effectuées en Chine, en Inde et en Russie qui témoignent des tendances et des politiques les plus récentes. La Partie II fait le bilan des coûts économiques et des avantages des ZFE, en s'intéressant tout particulièrement à leurs effets sur les échanges et l'emploi. La Partie III analyse les relations entre les politiques de ZFE les plus courantes et les règles du commerce international contenues dans les accords de l'OMC, en particulier l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires, avant d'étudier le traitement généralement accordé aux ZFE dans les ACR. La Partie IV formule des conclusions.

Les ZFE constituent un optimum de second rang du point de vue économique, car elles ne profitent qu'à un petit nombre et créent des distorsions dans l'attribution des ressources, mais elles peuvent contribuer à encourager la libéralisation des échanges au niveau national. Les gouvernements doivent envisager toutes les solutions possibles et procéder à une analyse approfondie des coûts et des avantages avant de mettre en œuvre un projet de ZFE.

REMERCIEMENTS

Ce projet a été mené à bien par Michael Engman, Osamu Onodera et Enrico Pinali sous la direction d'Anthony Kleitz de la Direction des échanges et de l'agriculture de l'OCDE. Les auteurs tiennent à remercier le FIAS et le BIT de leur coopération, ainsi que Gokhan Akinci, Paul Bailey, Jean Paul Gauthier, Masayuki Kawashima, Fatima Shah, Andrea Spear et Hiromi Yano pour les informations précieuses et les commentaires utiles qu'ils ont fournis sur la précédente version du document. Les réserves habituelles sont applicables.

Le Groupe de travail du Comité des échanges de l'OCDE a examiné ce rapport et décidé d'en diffuser plus largement les conclusions en le déclassifiant sous sa responsabilité. L'étude est disponible en anglais et en français sur le site web de l'OCDE à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/trade>

Copyright OECD, 2007

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ce document doivent être adressées à :

Éditions OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	5
ZONES FRANCHES D'EXPORTATION : LEUR RÔLE PASSÉ ET FUTUR DANS LES ÉCHANGES ET LE DÉVELOPPEMENT	8
INTRODUCTION	8
PARTIE I. LES ZONES FRANCHES D'EXPORTATION – VUE D'ENSEMBLE	10
Le développement des zones franches d'exportation.....	11
Les ZFE et le développement économique	18
Incitations communes aux ZFE.....	19
Évolution récente des politiques de ZFE.....	20
Zones économiques spéciales en Inde	20
Zones économiques spéciales en Russie.....	21
Dalian Software Park.....	22
PARTIE II. LES ZFE SOUS L'ANGLE ÉCONOMIQUE	24
Coûts et avantages des ZFE	25
Recettes en devises, investissement direct étranger et exportations	27
Création d'emplois	30
Recettes/pertes publiques.....	34
Transfert de technologies et partage des connaissances	36
Les politiques de ZFE dans les stratégies économiques globales	37
Les ZFE comme « enclaves » répondant à des objectifs spécifiques	38
Les ZFE à l'avant-garde de la réforme	40
Les ZFE comme instrument de développement régional	43
Sur quoi repose le succès ou l'échec d'une ZFE ?	44
Les ZFE comme outil d'apprentissage	44
Effets des accords commerciaux sur les ZFE	44
PARTIE III. ZFE ET RÈGLES COMMERCIALES.....	48
Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.....	48
Interdiction des subventions à l'exportation.....	48
Interdiction des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés	49
Traitement spécial en faveur des pays en développement en matière de subventions à l'exportation ..	50
Accord général sur le commerce des services.....	52
Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce	52
ZFE et accords commerciaux régionaux	53
Fonctions des ZFE et des ACR.....	53
Traitement des ZFE dans les ACR	54
PARTIE IV. CONCLUSIONS	56

BIBLIOGRAPHIE.....	58
ANNEXE A. DATES DE CRÉATION DES PROGRAMMES DE ZFE.....	65
ANNEXE B. ÉTATS ET TERRITOIRES DOTÉS DE ZONES FRANCHES ÉCONOMIQUES.....	66
ANNEXE C. ÉLÉMENTS COMMUNS DE SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DES ZFE FIGURANT DANS LES NOTIFICATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 27 DE L'ACCORD SMC.....	69
ANNEXE D. SITUATION DE L'APPLICATION DE L'INTERDICTION DES SUBVENTIONS À L'EXPORTATION.....	71
ANNEXE E. RÉGIMES SPÉCIAUX D'IMPORTATION PRÉVUS DANS CERTAINS ACCORDS COMMERCIAUX ENTRE PAYS D'AMÉRIQUE.....	73

Tableaux

Tableau 1	Évolution des zones franches d'exportation (estimations).....	13
Tableau 2.	Types de zones : typologie évolutive du BIT	16
Tableau 3.	Avantages et coûts prévisibles des programmes de ZFE.....	25
Tableau 4.	Impact des zones franches sur les exportations	29
Tableau 5.	Diversification des exportations du Costa Rica (1970 – 2000).....	30
Tableau 6.	Emplois directs dans les ZFE en 2003	32
Tableau 7.	Exemples d'évolution de l'emploi dans quelques zones franches d'exportation.....	32
Tableau 8.	Recettes et dépenses publiques résultant de la création d'une zone	34
Tableau 9.	Résultats de la ZFE de Masan.....	42
Tableau 10.	Exemples d'entrées d'IDE en rapport avec l'AMF	45
Tableau 11.	Exportations et importations des maquiladoras par pays partenaire.....	47

Graphique

Graphique 1.	Nombre d'entreprises et de travailleurs des maquiladoras	47
--------------	--	----

Encadrés

Encadré 1.	Les zones franches aux États-Unis.....	14
Encadré 2.	Les zones économiques spéciales en Chine et au Japon	14
Encadré 3.	Exemples d'analyses coûts/avantages de ZFE	26
Encadré 4.	Avantages et inconvénients de deux types de zones ou « l'approche de l'enclave » contre « l'approche de l'entreprise ».....	27
Encadré 5.	Zones industrielles à statut spécial en Jordanie : pôles d'investissement et plates-formes d'exportation	30
Encadré 6.	Préoccupations concernant les conditions de travail et les pratiques sociales dans les ZFE..	32
Encadré 7.	Les débats sur les incitations offertes par les ZFE en Ukraine.....	35
Encadré 8.	République dominicaine - les liaisons en amont ne sont pas systématiques	37
Encadré 5.	Enclaves offrant des conditions douanières favorables.....	39
Encadré 10.	Les maquiladoras au Mexique (1 ^{ère} partie).....	40
Encadré 11.	Les ZFE en Corée.....	42
Encadré 12.	Implantations de ZFE au Costa Rica et au Sénégal.....	43
Encadré 13.	Les maquiladoras au Mexique (2 ^{ème} partie : les effets de l'ALENA sur les maquiladoras)	46

RÉSUMÉ

Les zones franches d'exportation (ZFE) se sont multipliées ces quarante dernières années comme instrument de développement et de croissance fondée sur l'exportation. Déjà largement utilisées en Asie et en Amérique latine dans les années 70, elles se sont répandues en une vingtaine d'années en Afrique et dans les économies en transition. Plus récemment, plusieurs grands marchés émergents comme la Chine, l'Inde et la Russie ont adopté de nouvelles législations sur les ZFE pour répondre à l'évolution des politiques industrielles et commerciales. La création de telles zones concerne non seulement l'industrie manufacturière traditionnelle, mais aussi, de plus en plus, le secteur des services. Plus de 100 pays appliquent actuellement, sous une forme ou sous une autre, des mesures en faveur de zones spéciales pour la fourniture de biens et de services aux marchés étrangers.

Les mesures de libéralisation des échanges et les initiatives publiques destinées à améliorer les conditions d'investissement et d'échanges ont beaucoup d'effets positifs lorsqu'elles sont adoptées à l'échelle d'un pays. Les ZFE bénéficient à la fois d'incitations financières, de procédures administratives simplifiées et d'une libéralisation des échanges qui s'appliquent à un sous-ensemble de l'économie souvent défini comme une zone géographique spécifique ou ciblant un secteur particulier. Elles correspondent donc à un optimum de second rang du point de vue économique puisqu'elles ne profitent qu'à un petit nombre et créent des distorsions dans l'attribution des ressources. En tant qu'instrument de l'action publique, elles sont en rapport avec un large éventail de questions et ce document analyse avant tout leurs aspects économiques et réglementaires. Celui-ci commence par une vue d'ensemble qui fournit un historique du développement des ZFE et en présente l'évolution récente, avant d'étudier les objectifs communs des ZFE et les incitations les plus courantes. Il évalue ensuite leurs coûts et leurs avantages potentiels et examine les dispositions des accords de l'OMC et des accords commerciaux régionaux (ACR) relatives aux incitations offertes dans le cadre des ZFE.

L'examen des coûts et des avantages économiques des ZFE montre que, même s'il est difficile d'isoler les effets d'une politique donnée, certaines ZFE ont réussi à attirer des investissements étrangers, à promouvoir les exportations et à créer des emplois. En 2004, une étude mondiale limitée estimait que les ZFE représentaient 8.3 % des exportations de produits manufacturés et 0.2 % de l'emploi total de l'industrie manufacturière dans les pays appliquant des programmes de ce type. Cependant, ces programmes ne sont pas toujours couronnés de succès. Les investissements réalisés dans les infrastructures et la création d'incitations fiscales généreuses n'aboutissent pas nécessairement à un accroissement de l'IDE. Même lorsque des investissements étrangers sont mobilisés, leur valeur ajoutée est souvent faible, et les effets d'entraînement en amont et transferts de technologies assez limités. Le risque existe aussi qu'une ZFE aux résultats mitigés joue le rôle de « soupape de sécurité » et serve au gouvernement à différer les réformes structurelles nécessaires dans l'ensemble de l'économie.

Les ZFE peuvent néanmoins contribuer utilement au développement d'un pays et ouvrir la voie des réformes si elles sont intégrées à une stratégie nationale globale et complétées par d'autres politiques. Elles peuvent être particulièrement utiles dans les pays qui mettent en œuvre une libéralisation progressive des échanges, en atténuant les effets défavorables de droits de douane élevés sur les exportations, en facilitant la création d'un secteur d'exportation et en améliorant la balance commerciale du pays. Les ACR et les autres accords préférentiels contribuent parfois au succès des ZFE. D'un autre côté, les effets négatifs

sont considérables sur les pays exclus. Les dispositions habituellement contenues dans les ACR sur les instruments de ristourne des droits de douane peuvent avoir de fortes conséquences sur les programmes de ZFE.

L'analyse des ZFE au regard des règles de l'OMC permet de constater que l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires est celui qui s'applique le mieux. Certains pays en développement, en particulier en Amérique latine, devront sans doute réformer leurs programmes de ZFE avant la fin de l'année 2007, lorsque la période de transition prévue pour l'élimination des crédits à l'exportation s'achèvera. En outre, certaines mesures en faveur des ZFE pourront être revues à la lumière de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC) et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'examen rapide des dispositions des ACR relatives aux ZFE montre que certains ACR, notamment en Europe et en Amérique latine, limitent explicitement l'utilisation de telles zones et des ristournes sur les droits de douane pour éviter tout contournement des règles.

L'analyse effectuée dans ce document aboutit aux conclusions suivantes :

- Les ZFE constituent un optimum de second rang sur le plan économique. L'amélioration de l'environnement économique à l'échelle nationale par la libéralisation des échanges et des investissements, la création d'infrastructures de qualité, le respect du droit et la simplification des procédures administratives restent la solution optimale pour encourager l'investissement, l'emploi et la croissance.
- Les ZFE peuvent cependant fournir une solution provisoire aux pays dont les conditions économiques sont peu satisfaisantes, lorsqu'il n'est pas possible de remédier aux carences au niveau national. Ce type de politique – qui cible les ressources et les incitations sur une petite partie de l'économie – exige peut-être moins de temps et de capital politique à court terme car il permet de continuer de protéger l'industrie nationale.
- En tant que solution provisoire, les ZFE ne doivent pas se substituer aux réformes économiques générales. Les incitations fournies peuvent remédier à certains dysfonctionnements, mais les pouvoirs publics doivent être conscients qu'elles ne sont possibles qu'au détriment d'autres parties de l'économie, et doivent par conséquent apporter à celle-ci des avantages proportionnés.
- Les ZFE et les instruments similaires peuvent logiquement servir – et dans certains cas semblent avoir effectivement servi, par exemple au Mexique et dans certains pays d'Asie – à ouvrir la voie de la libéralisation des échanges à l'échelle nationale. Ils atténuent en effet les effets négatifs du niveau élevé des droits de douane sur les exportations en permettant aux entreprises d'accéder aux intrants aux prix mondiaux, et peuvent ainsi contribuer à la création d'une industrie d'exportation et à l'amélioration de la balance commerciale d'un pays.
- Les pouvoirs publics doivent examiner toutes les solutions possibles pour promouvoir les exportations, y compris une libéralisation générale des échanges, des systèmes d'entrepôts sous douane, des instruments de ristourne des droits de douane, des ZFE regroupant plusieurs entreprises sur un territoire donné et des ZFE d'une seule entreprise. Chaque dispositif a ses avantages et ses inconvénients, et certains pays ont choisi d'en combiner plusieurs.
- Les gouvernements qui adoptent des mesures en faveur de ZFE doivent avoir des attentes réalistes et procéder à une analyse approfondie des coûts et des avantages. Pour effectuer cette analyse, ils doivent être conscients que les résultats dépendent d'investissements privés

imprévisibles et de facteurs extérieurs. Il leur faut donc réduire les dépenses initiales (coûts d'infrastructure par exemple) dans toute la mesure du possible.

- Le choix de l'implantation est déterminant pour les ZFE regroupant plusieurs entreprises dans une zone géographique donnée. Les entreprises cherchent en particulier à disposer d'infrastructures fiables (énergie, logistique, télécommunications), de ressources adéquates en main-d'œuvre, et d'un environnement juridique de qualité. Le choix d'un bon emplacement permet de réduire les coûts qu'entraînerait la mise en place de ces éléments nécessaires. Les incitations fiscales destinées à compenser les insuffisances sont coûteuses et ne peuvent être maintenues à long terme. Mais surtout, l'accès aux fournisseurs locaux est une condition essentielle pour encourager les transferts de technologie des entreprises étrangères vers les entreprises nationales.
- Il peut être nécessaire à court terme d'avoir recours à des incitations financières et autres pour attirer les investisseurs étrangers, mais cette solution a des conséquences sur les recettes publiques et ne doit pas se substituer à des mesures générales permettant la création d'un climat d'investissement sain. Les incitations doivent être limitées en volume et dans le temps. Les engagements à long terme posent des problèmes d'équité puisqu'ils établissent une discrimination entre les entreprises qui font partie d'une ZFE et celles qui n'en font pas partie, alors que les unes comme les autres présentent la même importance pour l'économie, et qu'ils vont à l'encontre du caractère « temporaire » des ZFE.
- L'amélioration des services juridiques, le respect du droit – même la désignation d'organes de règlement des différends – et la simplification des procédures peuvent réduire fortement les risques pour les entreprises et contribuer à attirer des investisseurs. Comme l'IDE peut facilement s'orienter vers d'autres destinations à l'arrêt des incitations, les améliorations à apporter à l'environnement économique doivent être rapides. Les ZFE peuvent constituer une première étape à cet égard en offrant des possibilités de consultation entre les pouvoirs publics et les entreprises. Les améliorations de l'environnement économique ainsi obtenues doivent être élargies à l'ensemble du territoire national.
- Les dérogations aux règles et réglementations du travail ou leur assouplissement sont souvent néfastes car elles créent des conditions différentes à l'intérieur d'un même pays et risquent ainsi de désavantager certaines catégories de travailleurs et de contribuer à des distorsions économiques.
- L'interaction des ZFE et des accords commerciaux régionaux peut aussi conduire à des baisses des droits NPF. Les dispositions d'élimination progressive des ZFE et des systèmes de ristourne des droits de douane souvent inscrites dans les accords commerciaux régionaux pour éviter tout contournement peuvent entraîner différentes réactions des gouvernements. Ceux-ci peuvent supprimer progressivement les exonérations de droits sur les intrants utilisés pour les exportations aux partenaires de l'ACR et risquer de perdre l'IDE, ou continuer d'autoriser l'accès aux intrants aux prix mondiaux en réduisant les droits de douane au taux NPF.

ZONES FRANCHES D'EXPORTATION : LEUR RÔLE PASSÉ ET FUTUR DANS LES ÉCHANGES ET LE DÉVELOPPEMENT

INTRODUCTION

1. Les gouvernements se servent souvent des zones franches d'exportation (ZFE) pour promouvoir les échanges et l'investissement direct étranger (IDE). Les ZFE sont devenues de plus en plus populaires à mesure que les pays abandonnaient leurs politiques de substitution des importations au profit de politiques de croissance tirée par les exportations. D'après le Bureau international du travail (BIT), le nombre de ZFE s'est accrue de manière exponentielle, passant de 79 dans 25 pays en 1975 à 2 700 environ réparties dans plus de 100 pays en 2005-2006. Les estimations disponibles indiquent que les ZFE employaient 63 millions de personnes en 2005-2006, dont 23 millions pour les ZFE situées en dehors de la Chine¹. Les ZFE sont présentes partout dans le monde, dans des économies développées et en développement. Du fait de leur multiplication, les politiques qui s'y appliquent touchent une part croissante des échanges internationaux, des investissements et de la main-d'œuvre. C'est pourquoi il est utile de suivre cette évolution et d'en étudier les conséquences.

2. Cette multiplication s'explique d'abord par le succès apparent des ZFE dans certains pays et par la convergence de quatre tendances : a) l'importance accrue donnée à l'exportation comme facteur de croissance ; b) l'importance accrue donnée à l'IDE comme facteur de croissance ; c) le transfert d'activités de production à forte intensité de main-d'œuvre des pays développés vers des pays en développement ; et d) le caractère de plus en plus prononcé de la division internationale du travail et de l'influence des réseaux de production mondiaux.

3. Les ZFE ont beaucoup évolué depuis leur création et présentent une grande diversité de structures et d'envergure. Alors qu'il s'agissait au départ de zones fermées, elles peuvent aussi bien accueillir aujourd'hui une seule usine ou entreprise, ou couvrir une superficie beaucoup plus grande. Elles ciblent initialement les investisseurs étrangers, mais regroupent de plus en plus souvent des entreprises à la fois étrangères et locales. Les activités qu'elles abritent se sont aussi diversifiées : la fabrication traditionnelle de produits tels que textiles et vêtements reste courante mais de nombreuses nouvelles zones se sont spécialisées dans des secteurs particuliers de production de *biens*, comme l'électronique et les produits chimiques, ou dans des secteurs de *services*, notamment informatiques et financiers. En outre, la répartition des actifs a évolué. Les ZFE étaient au départ détenues et gérées par les pouvoirs publics, mais la participation privée s'accroît. L'obligation d'exporter la totalité de la production a été assouplie dans de nombreuses zones et la commercialisation des biens et services dans l'économie nationale est de plus en plus souvent autorisée sous réserve de paiement des droits de douane.

4. En outre, les incitations offertes au commerce et à l'investissement varient beaucoup : exonérations de droits à l'importation et à l'exportation, simplification des procédures et contrôles

¹ www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/stats.htm

douaniers et administratifs, politiques de change libérales, rapatriement libre des bénéficiaires, exonérations fiscales, subventions et réglementations plus souples du marché du travail. Cette diversité des ZFE n'a d'égal que celle de la terminologie employée par les analystes.

5. Beaucoup de ZFE ont eu des effets positifs sur l'économie d'accueil mais ce n'est pas toujours le cas, et les analystes ne sont pas tous d'accord sur leurs avantages relatifs. Certains soulignent qu'elles peuvent contribuer à attirer l'IDE, à favoriser les échanges, donc à créer des emplois et à générer des recettes en devises. L'IDE et la production locale peuvent à leur tour créer des liens économiques avec d'autres industries et avoir des retombées grâce aux transferts de compétences en gestion et de technologies. D'autres craignent que les coûts – investissements d'infrastructures, pertes de recettes fiscales et douanières, coûts de soutien administratif – ne soient supérieurs aux bénéfices obtenus. Même s'il existe des exemples avérés de réussite, de nombreuses ZFE n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs de mobilisation d'IDE, de promotion des échanges et de création d'emplois.

6. Le débat sur les avantages des ZFE englobe de nombreux aspects, aussi bien sociaux, comme le droit du travail (et ses effets sur les femmes et les enfants), la protection de l'environnement et l'aménagement urbain, que macroéconomiques, compte tenu de leur impact sur les recettes publiques, l'emploi, les échanges et les recettes en devises. Tous ces éléments présentent un intérêt, mais ce document répond à un objectif plus limité. Il donne d'abord une vue d'ensemble de l'utilisation actuelle des ZFE en s'attachant principalement à leurs aspects économiques et réglementaires. Les données utilisées proviennent essentiellement des bases de données existantes et de précédentes études. Une partie des informations utilisées a également été obtenue auprès des responsables de ZFE ou de zones économiques spéciales (ZES).

7. Le document comprend quatre parties. La première consiste en un panorama général de l'utilisation actuelle des ZFE, en particulier de leur développement, de leurs objectifs, des résultats obtenus et des incitations les plus courantes. Elle présente des études de cas concernant la Chine, l'Inde et la Russie, qui témoignent d'évolutions et de politiques nouvelles. La deuxième partie passe en revue les coûts et avantages économiques des ZFE, en particulier leurs conséquences sur le plan des échanges et de l'emploi. Là aussi, on a donné des exemples pour montrer comment les ZFE sont utilisées en tant qu'instrument de politique régionale, quelles sont les interactions entre ZFE et ACR ou préférences commerciales, et de quelle manière elles contribuent à la facilitation des échanges et/ou aux réformes économiques. La troisième partie analyse le rapport entre les ZFE et les règles du commerce international, en particulier l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (Accord sur les MIC) avant d'étudier le traitement généralement accordé aux ZFE dans les ACR. La quatrième partie formule des conclusions.

PARTIE I. LES ZONES FRANCHES D'EXPORTATION – VUE D'ENSEMBLE

8. Le terme de zone ou d'« enclave »² suppose un cadre d'action distinct des règles qui s'appliquent ailleurs (c'est-à-dire que la zone est considérée comme située en dehors du territoire douanier national), conçu par le gouvernement pour promouvoir certains objectifs. La zone est souvent soumise à des conditions sévèrement contrôlées par les services douaniers pour éviter toute entrée en contrebande sur le territoire douanier national (Hayward, 2000). Sous d'autres aspects, la plupart des règles applicables sont similaires ou plus libérales, de façon à attirer l'IDE, que les règles en vigueur dans l'économie nationale en général. Dans certaines zones, les incitations sont liées à des critères de performance, notamment des conditions d'exportation et de contenu local par le passé, ou des engagements concernant le contenu technologique et l'emploi aujourd'hui.

9. Les pays donnent parfois à leurs ZFE ou aux zones similaires des appellations différentes. C'est aussi le cas des analystes et de leurs définitions des ZFE. Kusago et Tzannatos (1998) ont présenté une liste de la terminologie utilisée : « zone franche industrielle » et « zone franche d'exportation » en Irlande par exemple, « *maquiladora* » au Mexique « , « zone franche de transformation des exportations » et « zone franche d'exportation » en Corée « zone de transformation des exportations » aux Philippines, « zone économique spéciale » en Chine, « zone de promotion des investissements » au Sri Lanka, « zone de commerce extérieur » en Inde et « zone franche » aux Émirats arabes unis. Il arrive souvent aussi qu'elles soient appelées « zones de libre-échange », dénomination qui date du 19^{ème} siècle.

10. Les définitions des ZFE présentent des éléments communs tels que « zones géographiques ou fermées » et « conditions de libre-échange » destinées à attirer les « producteurs tournés vers l'exportation ». Les définitions les plus courantes des ZFE sont les suivantes :

- « zone industrielle, généralement fermée et d'une superficie de 10 à 300 hectares, spécialisée dans la production destinée à l'exportation. Elle offre aux entreprises des conditions de libre-échange et un environnement réglementaire libéral » (Banque mondiale, 1992) ;
- « enclave territoriale ou économique dans laquelle des marchandises peuvent être importées, entreposées, reconditionnées, fabriquées et réexpédiées en faisant l'objet de droits réduits et/ou d'une intervention minimale des douaniers » (McIntyre *et al.*, 1996) ;
- « zone industrielle fermée spécialisée dans la production manufacturière destinée à l'exportation, et offrant aux entreprises des conditions de libre-échange et un environnement réglementaire libéral » (Mandani, 1999) ;
- « zone industrielle offrant des avantages spéciaux, ayant pour vocation d'attirer des investisseurs étrangers et dans laquelle des produits importés subissent une transformation avant d'être exportés ou réexportés » (BIT, 2003).

² Le terme d'« enclave » est beaucoup utilisé dans les travaux sur les ZFE avec une connotation négative, car il souligne la volonté d'introduire et de maintenir une différence dans les réglementations qui s'appliquent à l'intérieur et à l'extérieur de la zone. Ce terme est parfois employé ici, mais il faut noter que de telles zones peuvent jouer un rôle positif si les changements apportés dans les ZFE sont ensuite étendus à l'ensemble de l'économie.

11. Mais, comme on l'a déjà indiqué, la variété et la complexité de ces zones se sont accentuées à mesure que davantage de pays se dotaient de zones de promotion des échanges couvrant des biens et des services de plus en plus divers. Les règles qui s'appliquent aux ZFE modernes sont souvent plus souples sur le plan des conditions d'exportation ; l'approvisionnement du marché intérieur à partir de la ZFE est parfois autorisé même si les produits et services en question sont traités comme des importations et soumis aux mêmes règles commerciales, en particulier sur le plan des droits de douane. Dans ce document, on entend par « programme de ZFE » :

une politique publique de promotion de l'exportation de biens et de services, offrant un environnement économique plus concurrentiel au moyen d'incitations spéciales, en particulier d'exonérations des droits de douane sur les intrants, soit dans une zone géographique donnée, soit par un processus de spécification.

12. Cette définition englobe à la fois les zones « fermées » traditionnelles et les programmes de ZFE limités à un seul établissement, comme les *maquiladoras* au Mexique. Elle couvre aussi les « zones de traitement de l'information » qui prévoient des exonérations de droits de douane sur les ordinateurs et autres équipements destinés à la fourniture internationale de services. En outre, elle inclut théoriquement d'autres mécanismes permettant l'accès en franchise à des matières premières importés et à des produits semi-finis destinés à l'exportation, comme les exonérations de droits de douane sur les intrants accordées aux entreprises exportatrices, et d'autres dispositifs similaires. Les ristournes de droits de douane, consistant à rembourser les droits d'importation sur les intrants destinés à l'exportation, et les usines sous douane (usines placées sous la surveillance des douanes, auxquelles les entreprises peuvent apporter des intrants importés et à partir desquelles elles peuvent exporter sans pénétrer sur le territoire douanier national) constituent d'autres exemples de tels dispositifs. Cette définition exclut en revanche les ports francs qui ne permettent que le conditionnement ou le reconditionnement et l'entreposage, ainsi que les zones économiques spéciales qui autorisent un traitement réglementaire spécial mais pas d'exonérations de droits de douane sur les intrants. L'adoption de politiques individualisées atténue progressivement les frontières entre les différentes zones.

13. La typologie des zones axées sur les exportations établie par le BIT est présentée au tableau 2. Les termes de « zone économique spéciale », « zone franche », « zone de libre-échange » et « zone franche d'exportation/zone franche industrielle » sont souvent employés l'un pour l'autre dans les différents pays. Les zones économiques spéciales d'Inde correspondent à notre définition par exemple, mais pas celles de Chine. C'est pourquoi il est difficile de comparer et de regrouper des statistiques nationales. L'analyse qui suit se fonde sur les meilleures données disponibles. Beaucoup ont été compilées par des organisations comme le BIT et le FIAS³. Ce document présente également les politiques de la Chine et du Japon en matière de ZFE pour illustrer les tendances récentes et fournir une vue d'ensemble succincte mais complète.

Le développement des zones franches d'exportation

14. Les ZFE modernes existent depuis un demi-siècle environ. Porto Rico et l'Irlande ont été parmi les premiers pays à se doter de telles zones. La zone franche de Shannon⁴, en Irlande, est généralement

³ Il faut noter cependant que les données du BIT et du FIAS ne coïncident pas toujours parfaitement avec notre définition de la ZFE.

⁴ Face au déclin imminent de l'aéroport international de Shannon, causé par l'arrivée d'avions de ligne à réaction qui, à l'inverse de leurs prédécesseurs à hélice, n'avaient plus besoin de refaire le plein de carburant pour effectuer des vols transatlantiques, les autorités irlandaises ont décidé de transformer la zone de l'aéroport en zone de libre-échange et y ont implanté des installations de production. En 1960, un an après sa mise en service, la zone de libre-échange de Shannon avait permis la création de 440 nouveaux emplois industriels ; en 1975, elle employait 3800 personnes. Les effectifs totaux de l'aéroport sont passés de 1250 en 1960 à 2200 en 1975 (BIT, 1988).

considérée comme la première ZFE type. Elle a été constituée en 1959 et reproduite sous une forme ou sous une autre dans plusieurs autres pays. En Asie, l'Inde a créé sa première ZFE à Kandla en 1965, le Taipei chinois à Kaohsiung en 1965, la République de Corée à Masan en 1970, la Malaisie à Sungei Way en 1971, les Philippines à Bataan en 1972 et l'Indonésie à Tanjung Priok en 1973 (Banque mondiale, 1992). Le Bangladesh, le Sri Lanka et la Thaïlande ont suivi entre 1977 et 1980. Certains de ces pays, comme l'Inde, la Malaisie et les Philippines ont établi plusieurs zones mais beaucoup n'accueillaient que des effectifs relativement limités de travailleurs. En revanche, la zone de Kaohsiung dans le Taipei chinois s'est développée très rapidement et employait 90 000 personnes environ quelques années après sa création (Bohlin, 2004). En 1980, entourée de voisins déjà dotés de ZFE, la Chine a décidé de faire l'expérience de la libéralisation des échanges et des investissements dans des zones économiques spéciales de grande taille mais géographiquement limitées. Les cinq ZES côtières ont été source d'investissements et de croissance économique, et leur succès relatif a incité les pouvoirs publics chinois à privilégier une croissance tournée vers les exportations.

15. En 1970, Maurice a adopté une loi instaurant sa zone franche d'exportation⁵. Des pays d'Afrique comme le Sénégal, le Liberia et le Ghana ont également mis des ZFE en place dans les années 70. L'Amérique latine et les Caraïbes ont suivi l'exemple de l'Asie avec la zone franche de Barranquilla en Colombie (1964), celles de La Romana dans la République dominicaine (1965), de Zolic/Santo Tomas de Castilla au Guatemala (1972), de Puerto Cortés au Honduras (1972), de San Bartolo au Salvador (1973), de Kingston à la Jamaïque (1976) et de Santa Rosa/El Roble au Costa Rica (début des années 80). À l'exception de la ZFE de la République dominicaine, ces zones n'abritaient généralement qu'un petit nombre d'entreprises aux effectifs modestes (Banque mondiale, 1992).

16. En 1975, le BIT estimait qu'il existait 79 ZFE dans 25 pays. Le nombre de ZFE et de pays d'accueil a augmenté rapidement depuis, de même que le nombre de travailleurs employés dans des ZFE (tableau 1). En 1997, la plus grande partie des travailleurs des ZFE, en dehors de la Chine, étaient employés en Amérique latine (48 %) et en Asie (42 %) (Kusago et Tzannatos, 1998). Ces dix dernières années, de nombreuses zones nouvelles ont été créées en Afrique, en Europe de l'Est et dans les économies en transition. En Afrique, par exemple, le Zaïre en a établi en 1981, le Togo et Madagascar en 1989, le Cameroun et le Kenya en 1990, et plusieurs autres pays dont la Tanzanie et le Zimbabwe dans les années 90 (Kinunda-Rutashobya, 2003). Certains grands marchés émergents comme ceux de Russie et d'Inde ont récemment adopté des lois sur les zones économiques spéciales et la Chine se dote de zones de services axées sur l'exportation (dont il sera question plus loin). Les ZFE se sont généralement répandues sous forme de vagues, d'abord en Asie, au Mexique, en Amérique centrale et dans certaines parties du Moyen-Orient dans les années 70, puis en Asie du sud, dans le reste de l'Amérique latine, du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord dans les années 80 et 90, et enfin dans les économies en transition et en Afrique sub-saharienne depuis les années 90 (voir les dates de création des programmes de ZFE à l'annexe A).

⁵ La zone mauricienne présente la particularité de fournir des intrants exonérés de droits aux entreprises tournées vers l'exportation, quelle que soit leur situation géographique sur l'île.

Tableau 1 Évolution des zones franches d'exportation (estimations)

	1975	1986	1997	2005-2006
Nombre de pays dotés de ZFE	25	47	93	105
Nombre de ZFE	79	176	845	2 700
Emplois (en millions)	n.d.	n.d.	22.5	63
- Chine	n.d.	n.d.	18	40
- autres pays pour lesquels on dispose de données	0.8	1.9	4.5	23

Source : BIT (2003), www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz.htm

17. Les ZFE sont présentes aujourd'hui dans le monde entier. L'annexe B présente une liste de 131 États et territoires douaniers – dont 101 sont des membres de l'OMC – qui étaient dotés en octobre 2006 de « zones franches économiques » sous une forme ou sous une autre⁶. La plupart des zones appartiennent au groupe que l'Association mondiale des zones franches industrielles (AMZFI) définit comme des « zones de petite taille » (présentes dans 124 pays et territoires), d'une superficie généralement inférieure à 1 000 hectares, clôturées, à l'intérieur desquelles les investisseurs doivent s'implanter pour bénéficier d'avantages. Treize pays et territoires sont dotés de « zones de grande taille » accueillant une population résidente. Quinze pays et territoires possèdent des zones industrielles spécifiques. Ces définitions ne correspondent pas à celle de ce document, mais elles montrent l'étendue géographique des zones auxquelles s'appliquent des politiques spéciales de fourniture de biens et de services, créées dans des pays aux revenus très divers, dont certains font partie des pays les moins avancés comme le Bangladesh, la Bolivie, le Togo et le Yémen et d'autres de l'OCDE comme la France, le Japon et les États-Unis (voir l'encadré 1 sur les zones franches des États-Unis et l'encadré 2 sur les ZES en Chine et au Japon)⁷.

⁶ Les chiffres du BIT et de l'AMZFI ne sont pas les mêmes en raison de différences dans les définitions utilisées et les périodes considérées. En outre, le tableau se réfère à divers types de zones franches *économiques* plutôt qu'à des zones franches strictement *d'exportation*.

⁷ On donne ici l'exemple des États-Unis mais de nombreux pays d'Europe gèrent des zones similaires au titre du Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, Titre IV, chapitre 3, section 1 « Les zones franches et entrepôts francs » (articles 166 à 181). Voir CESAP (2005) pour des informations plus précises sur les politiques communautaires en matière d'incitations.

Encadré 1. Les zones franches aux États-Unis

En 2004, 2 700 entreprises environ employaient quelque 330 000 personnes dans les zones franches (*foreign trade zones*) des États-Unis. Ces zones, déclarées en dehors du territoire douanier des États-Unis pour l'application des droits de douane, visent à offrir un régime douanier spécial à des entreprises américaines. Les marchandises entrant dans la zone ne sont soumises à aucun droit de douane à moins qu'elles ne pénètrent ensuite sur le territoire douanier des États-Unis. Les marchandises détenues dans ces zones franches sont exemptes de taxes fédérales et locales sur les stocks, et les restrictions appliquées dans le cadre de contingents peuvent être supprimées sur les marchandises qui entrent dans une zone franche pour être réexportées par la suite.

Les zones franches couvrent des activités diverses : assemblage, conditionnement, destruction, stockage, nettoyage, exposition, reconditionnement, distribution, triage, classification, essais, étiquetage, réparation, ajout de contenu local ou étranger, ou transformation. Il existe deux types de zones franches : les « zones polyvalentes », utilisées par plusieurs entreprises, sont souvent des ports ou des parcs industriels dont les PME se servent pour l'entreposage ou la distribution et pour l'assemblage ou une transformation partielle ; les « sous-zones » correspondent souvent au site d'une seule entreprise et servent à des activités plus complètes de fabrication/transformation ou d'entreposage/distribution qui peuvent difficilement être accomplies dans une zone polyvalente.

En 2004, la valeur des marchandises expédiées vers les zones franches atteignaient 305 milliards d'USD et celle des exportations des zones franches 19 milliards d'USD, chiffre qui n'inclut pas les exportations indirectes de marchandises subissant une transformation aux États-Unis avant d'être exportées. Le pétrole brut et les produits pétroliers d'une part, et les véhicules automobiles et pièces détachées d'autre part, ont été les articles les plus importés dans les zones polyvalentes. Dans les sous-zones, le pétrole brut et les produits pétroliers ont occupé de loin la première place. Les volumes exportés par les zones franches des États-Unis, par rapport aux volumes qu'elles reçoivent, montrent qu'elles jouent sans doute le rôle de « zones de transformation des importations ». Sous réserve de l'approbation du Conseil des zones franches des États-Unis, les intrants et produits intermédiaires peuvent être admis dans une zone franche (généralement en association avec des intrants d'origine nationale) et les droits sont évalués en définitive sur la valeur des produits finis expédiés sur le marché des États-Unis. Le paiement différé des droits à l'importation pendant que les produits restent entreposés constitue une incitation pour les producteurs. Les zones franches sont aussi utilisées comme des zones économiques spéciales dans le sens traditionnel, pour certains échanges avec le Mexique, lorsque des pièces détachées sont importées du Mexique où elles sont réexportées pour une transformation plus poussée.

Source : 66^{ème} rapport annuel du Conseil des zones franches et <http://ia.ita.doc.gov/ftzpage/tic.html>, FIAS (2007, à paraître).

Encadré 2. Les zones économiques spéciales en Chine et au Japon

Même si elles ne correspondent pas à la définition de la ZFE, les zones économiques spéciales de Chine et du Japon permettent de donner une idée des différentes politiques en vigueur dans ce domaine. En Chine, les ZES ont été créées dans les années 70, alors qu'une première vague d'enthousiasme en faveur des réformes économiques et politiques parcourait le pays. Elles devaient permettre d'apporter à la Chine les compétences, les technologies et les capitaux étrangers nécessaires à sa modernisation. Les ZES devaient constituer des laboratoires où l'économie de marché serait testée à différentes doses et pourrait être adaptée et importée dans l'économie socialiste. L'une des caractéristiques des ZES chinoises est qu'elles englobent des villes entières. Shenzhen est devenue le terrain d'essai des réformes orientées vers l'économie de marché qui incluent, entre autres, le financement privé des entreprises d'État, des politiques de l'emploi fondées sur des contrats de travail, la mise en place de salaires et de primes dépendant des performances et le statut d'entreprise « nationale » conféré aux entreprises étrangères qui peuvent ainsi entrer en concurrence avec les entreprises d'État. Les ZES contribuent beaucoup à l'évolution de la réflexion sur l'action publique et au progrès économique du pays.

En 2002, le Japon a lancé un projet de *zones spéciales de réformes structurelles*, en s'appuyant sur le succès rencontré par les ZES en Chine. Des zones géographiquement limitées servent de terrains d'essai à des réformes bloquées au niveau national. En 2005, 547 propositions de réforme de la réglementation avaient été acceptées, dont 206 avaient fait l'objet d'essais dans 709 zones spéciales, tandis que les 341 autres étaient mises en œuvre à l'échelle nationale. L'un des objectifs des zones spéciales était de déclencher une « concurrence réglementaire » entre les municipalités désireuses d'attirer des investissements. Il est encore trop tôt pour juger des effets de ce projet, mais plusieurs observations peuvent être formulées. Premièrement, des intérêts particuliers continuent de ralentir la mise en œuvre des réformes essentielles, même dans les zones spéciales. Deuxièmement, il est difficile de parvenir à un équilibre entre les intérêts des municipalités qui présentent des propositions de réforme et ceux de l'économie en général. D'après le gouvernement japonais, la mise en œuvre des propositions est évaluée en général après un an puis élargie à l'ensemble du pays à moins que des effets négatifs n'aient été observés. Il est préférable du point de

vue de l'économie générale d'élargir rapidement l'application des propositions à l'ensemble du pays, mais cette solution réduit les avantages qu'en tirent les municipalités ayant présenté les projets de réforme, ce qui peut les décourager de faire d'autres propositions par la suite. Troisièmement, l'adoption d'une mesure de réforme de la réglementation à une échelle limitée et son élargissement ultérieur à l'ensemble du territoire national augmente beaucoup la charge administrative que représente la réforme de la réglementation : de nombreux organismes font valoir qu'il serait moins coûteux d'adopter dès le départ les propositions de réformes à l'échelle nationale.

Source : Wei (1999b), OCDE (2004), OCDE (2006a).

Tableau 2. Types de zones : typologie évolutive du BIT

	Échanges Port franc	Production manufacturière			Services		
		Zone économique spéciale	Zone franche industrielle / Zone franche d'exportation	Zone d'entreprises	Zone de traitement de l'information	Zone de services financiers	Zone franche commerciale
Caractéristiques physiques	Ville ou circonscription entière	Province, région ou municipalité entière	Enclave ou parc industriel	Ville ou quartier	Quartier d'une ville ou zone	Ville entière ou « zone à l'intérieur d'une zone »	Zone d'entrepôts, souvent située près d'un port ou d'un aéroport
Objectifs économiques	Développement d'un centre d'échanges et d'une base économique diversifiée	Déréglementation ; investissements du secteur privé dans une zone limitée	Développement d'un secteur d'exportation	Développement des PME dans des zones défavorisées	Création d'un centre de traitement de l'information	Création d'un centre offshore de services bancaires, d'assurances, de valeurs mobilières	Facilitation des échanges et des importations
Produits autorisés en franchise de droits	Tous produits utilisés dans les secteurs des échanges, de l'industrie, de la consommation	Produits choisis	Biens d'équipement et moyens de production	Non	Biens d'équipement	Variables	Tous produits entreposés et réexportés après importation
Activités principales	Échanges, services, industrie, banque, etc.	Tous types d'industries et de services	Industrie et production légères	Toutes	Traitement de données, développement de logiciels, etc.	Services financiers	Entreposage, conditionnement, distribution, réexpédition
Incitations - fiscalité - droits de douane - lois sur le travail - autres	Création d'entreprises simples ; restrictions fiscales et réglementaires minimales ; dérogations aux conditions de licenciement et d'heures supplémentaires ; rapatriement libre des capitaux, bénéfices et dividendes ; taux d'intérêt préférentiels.	Taxes réduites pour les entreprises ; code du travail plus souple ; contrôle des changes réduit. Pas d'avantages spécifiques ; restrictions concernant les syndicats	Réduction des taxes sur les bénéfices et assouplissement de la réglementation ; exemption du contrôle des changes ; rapatriement libre des bénéfices ; restriction de la liberté des syndicats même si les ZFE doivent respecter les réglementations nationales sur l'emploi ; exonération de toute taxe d'une durée maximale de 15 ans	Assouplissement de la délimitation de la zone ; simplification de l'enregistrement des entreprises ; réduction des taxes locales ; assouplissement des réglementations de licences ; interdiction des syndicats ; conditions libérales de recrutement et de licenciement imposées par les pouvoirs publics	Suppression du monopole et déréglementation des télécommunications ; accès aux services INTELSAT aux prix du marché ; gestion des relations professionnelles par un organisme spécifique ; restriction de la liberté des syndicats	Dégrèvements fiscaux ; stricte confidentialité ; déréglementation des changes et des mouvements de capitaux ; rapatriement libre des bénéfices	Exemption des quotas d'importation ; exonération totale de taxes sur les bénéfices réinvestis

				à des			
Commercialisation sur le marché intérieur	Commercialisation possible avec paiement de toutes les taxes	Très restreinte	Limitée à un faible pourcentage de la production			Limitée à un faible pourcentage de la production	Illimitée, assortie du paiement de toutes les taxes
Autres caractéristiques	Incitations supplémentaires et simplification des procédures	En vigueur dans des pays socialistes	Peut concerner des sites ne comportant qu'une seule usine				
Exemples	Hong-Kong, Macao, Singapour, Bahamas, Bataan, Labuan	Chine (provinces du sud, dont Hainan, Shenzhen)	Irlande, Taipei chinois, Malaisie, Rép. dominicaine, Maurice, Kenya, Hongrie	Indonésie, Sénégal	Bangalore, Caraïbes	Bahreïn, Dubaï, Caraïbes, Turquie, Caïmans	Djebel Ali, Colon, Maurice, Iran

Source : BIT (2003), modifié par le Secrétariat

Les ZFE et le développement économique

18. Certains pays en développement ont essayé d'utiliser les ZFE pour amorcer l'industrialisation. L'existence de nouvelles opportunités économiques créent des emplois, qui produisent des revenus pour la consommation. Les pays pauvres disposent rarement de ressources suffisantes pour investir dans des capacités productives et essaient d'attirer des capitaux étrangers pour produire des biens et des services destinés à des marchés étrangers. D'autres pays ayant accès facilement à des capitaux présentent des restrictions réglementaires, des obstacles aux échanges et une administration inefficace qui découragent les investisseurs. Dans ces deux types de situation, l'assouplissement de l'intervention de l'État, associé à des mesures d'incitation favorisant les investissements dans des activités de production axées sur l'exportation dans une zone limitée est une solution à envisager pour stimuler l'activité économique. Ce type de politique – qui cible sur une zone spéciale les ressources et les incitations offertes aux acteurs du marché – peut être plus rapide à mettre en place. Elle permet de continuer de protéger l'économie nationale et consomme donc moins de capital politique à court terme que des réformes globales souvent liées à une libéralisation à l'échelle du pays.

19. Certains pays ont créé des ZFE pour accroître leurs recettes en devises tandis que d'autres cherchent à stimuler la production de biens d'exportation non traditionnels, comme l'électronique et l'automobile. Les ZFE sont parfois implantées dans des régions ou des villes défavorisées, pour remédier au chômage. Avec le temps, certains pays ont bénéficié des effets dynamiques considérables que peut apporter l'investissement étranger. Les transferts de technologies et les effets de démonstration peuvent jouer le rôle de catalyseurs pour les entrepreneurs locaux et certaines des ZFE les plus prospères ont réussi à s'intégrer dans l'économie nationale (Cling et Letilly, 2001 ; Madani, 1999).

20. Les ZFE traditionnelles permettent aux entreprises tournées vers l'exportation de bénéficier d'importations en franchise de droits de biens d'équipement et de biens intermédiaires, d'une main-d'œuvre bon marché et de diverses incitations fiscales. D'après Schrank (2001), les ZFE concilient ainsi « les intérêts normalement divergents des autorités des pays en développement qui doivent créer des emplois et obtenir des recettes en devises, des producteurs étrangers qui ont besoin d'importer des moyens de production essentiels et des producteurs locaux qui ne peuvent faire face à la concurrence sur les marchés mondiaux ». Pour lui, les ZFE visent à attirer des industries légères tournées vers l'exportation et à protéger l'industrie nationale de la concurrence. Cet objectif reste d'actualité dans certains pays, mais d'autres ont conçu des politiques plus tournées vers l'avenir, ont réussi à mieux intégrer les ZFE à l'économie nationale et ont en définitive utilisé les ZFE pour engager des réformes au niveau national. Les zones modernes ne s'appuient pas toujours sur des incitations fiscales telles que dégrèvements et exonérations de droits de douane, mais avant tout sur la création d'un environnement favorable à la compétitivité internationale des entreprises, par l'amélioration des infrastructures de transports et des services logistiques, une modernisation des réseaux de communication, des services douaniers performants, des services collectifs fiables et une administration efficace. De plus en plus de zones – en particulier dans les secteurs de services – attirent aujourd'hui du personnel hautement qualifié plutôt que de la main-d'œuvre non qualifiée.

21. Dans un rapport faisant le point de la situation en Asie, Jayanthakumaran (2002) présente différents objectifs prioritaires des ZFE ou ZES. À Singapour, les ZFE ont permis d'attirer des investissements dans une économie déjà très libéralisée. Dans les économies en transition comme la Malaisie, la Corée, le Taipei chinois et la Thaïlande, les ZFE ont facilité la réorientation des politiques en direction de l'extérieur plutôt que de l'intérieur : leur création faisait partie des mesures prises pour faciliter l'intégration dans l'économie mondiale. Les ZFE de Corée et du Taipei chinois ont aussi évolué et se sont bien intégrées à l'économie nationale. En Thaïlande, l'un des principaux objectifs était de déplacer une partie de l'activité économique de Bangkok pour remédier aux problèmes d'embouteillages et de pollution. Les pays dont les politiques sont tournées vers l'intérieur comme l'Inde, l'Indonésie et les Philippines ont instauré des ZFE pour créer des îlots favorables aux entreprises en les isolant des distorsions considérables qui handicapent l'industrie nationale. La Chine a mis en place ses réformes économiques en essayant d'abord d'attirer des investissements dans des zones économiques spéciales. Elle

avait au départ découragé les échanges entre ces zones et l'économie nationale mais a changé de politique par la suite.

Incitations communes aux ZFE

22. L'économie d'accueil offre des incitations dans les ZFE pour remédier aux dysfonctionnements qui lui sont propres, qu'il s'agisse de la protection du marché intérieur, d'obstacles réglementaires ou de l'insuffisance des infrastructures. Les ZFE situées dans des économies qui présentent d'importants dysfonctionnements peuvent contribuer à attirer des investisseurs tout en permettant le maintien de certains de ces dysfonctionnements, par des incitations qui compensent le niveau inférieur des recettes que peut obtenir l'investisseur par rapport à d'autres implantations. Certaines de ces incitations sont normalement limitées dans le temps – allègement des impôts sur le revenu des entreprises par exemple – ou liées à des critères spécifiques, comme le niveau minimal d'investissement et d'emploi. D'autres encore visent à créer un environnement plus favorable aux entreprises.

23. Les entreprises qui cherchent à déplacer leurs activités de production à l'étranger étudient plusieurs implantations possibles avant de décider où investir. Elles procèdent pour cela à des analyses normales des coûts et des avantages, qui peuvent inclure une évaluation des risques et des considérations de possibilités de changement d'échelle sur le plan de la main-d'œuvre, d'accès aux fournisseurs, de délai de commercialisation, etc. Pour influencer sur les décisions des entreprises, les pays d'accueil fournissent les incitations suivantes⁸ :

- **amélioration des infrastructures matérielles** : amélioration de l'accès aux transports et des réseaux logistiques, des réseaux de télécommunications et des services collectifs. Certaines zones fournissent aussi des espaces de production ou des bureaux, des logements et des institutions de services, notamment des établissements scolaires ;
- **simplification des services administratifs** : création de services publics à guichet unique, de procédures douanières accélérées, simplification ou suppression des procédures de licences, cadre juridique et tribunal spéciaux ;
- **incitations fiscales** :
 - allègements des droits de douane ou exonérations des droits à l'importation sur les matières premières, les biens intermédiaires et les biens d'équipement utilisés pour la production de marchandises et la fourniture de services⁹. Diverses exonérations de redevances et frais douaniers peuvent aussi être prévues ;
 - exonérations de la taxe sur les ventes pour les produits ou services exportés ainsi que sur tous les produits et services acquis sur le marché intérieur et servant à la production ;
 - exonérations temporaires, abattements d'impôts ou réduction des taux d'imposition sur les revenus ou les bénéfices des entreprises, souvent liés à leurs performances à l'exportation ou à la part des exportations dans la production totale ;
 - subventions indirectes, notamment en faveur de l'éducation et de la formation, et subventions directes, telles que fourniture d'eau et d'électricité à des prix inférieurs à ceux du marché ;
- **assouplissement des dispositions juridiques et réglementaires**, concernant en particulier les prises de participation étrangères, la main-d'œuvre et l'environnement, les régimes de change et la location ou l'achat de terres ;

⁸ La CESAP (2005) présente une liste complète des mesures d'incitation les plus courantes.

⁹ Les exonérations de droits de douane s'étendent parfois au matériel de construction des installations de production ou des bureaux, et aux véhicules utilisés pour le transport.

- ***mise en place de services de promotion des exportations*** : services de conseil aux entreprises, aide en matière de vente et d'études de marché, financement et services de crédits à l'exportation.

24. Les politiques et incitations présentées ici sont souvent liées aux politiques commerciales et couvertes par les règles de l'OMC. La partie III de ce document fournit une vue d'ensemble et une analyse des accords en jeu et de leur applicabilité éventuelle aux politiques en vigueur en matière de ZFE.

Évolution récente des politiques de ZFE

25. Cette section présente trois courtes études de cas concernant de grands marchés émergents qui ont récemment manifesté leur intérêt pour les ZFE/ZES et adopté de nouvelles législations en leur faveur. Le premier est l'Inde, qui s'est dotée il y a peu d'un cadre juridique pour la création de ZES ; cette décision pourra avoir des conséquences considérables sur l'économie, compte tenu de l'explosion du nombre de zones approuvées. La deuxième étude de cas présente l'évolution récente de la législation des ZES en Russie, modifiée en 2005. Enfin, le parc de logiciels de Dalian (*Dalian Software Park*) est l'une des six zones tournées vers l'exportation qui ont été créées pour soutenir l'économie chinoise, orientée vers la production, et pour stimuler l'exportation de services informatiques ou fondés sur l'informatique.

Zones économiques spéciales en Inde¹⁰

26. Bien que la première ZFE indienne date des années 60, il n'existe pas de stratégie nationale cohérente en la matière et l'influence des politiques en faveur des ZFE sur l'économie indienne est restée très faible. D'après la Confédération de l'industrie indienne, la politique des ZFE mise en œuvre au 20^{ème} siècle n'a pas réussi à remédier aux problèmes de dysfonctionnements administratifs, de rigidité des procédures douanières concernant l'entreposage et les garanties bancaires, ni aux problèmes de participation étrangère et d'infrastructures. En avril 2000, le gouvernement indien a cependant adopté un nouveau cadre d'action intitulé « Politique 2000 d'exportation et d'importation » en faveur de la création de ZES publiques, privées ou mixtes. L'objectif était d'offrir aux producteurs de biens et aux fournisseurs de services des conditions concurrentielles au niveau international et favorables aux entreprises. Les ZFE en place ont été transformées en zones économiques spéciales et des entreprises aussi bien étrangères qu'indiennes ont été autorisées à contrôler les zones privées. En mars 2005, 811 entreprises en activité dans huit ZES fonctionnelles généraient des exportations de 18.3 milliards d'INR¹¹ (0.4 milliard d'USD), avec des effectifs totaux de 100 650 employés, dont un tiers de femmes. Compte tenu de ces résultats relativement modestes, le pays a adopté une nouvelle législation (« loi de 2005 sur les zones économiques spéciales »), mise en application en février 2006, qui a donné un nouvel élan à la création de ZES. En septembre 2006, 181 nouvelles zones avaient été approuvées et 200 dossiers étaient en attente (BBC, 2006 ; FT, 2006).

27. La loi de 2005 sur les zones économiques spéciales prévoit la simplification des procédures et un guichet unique pour les questions relevant des administrations centrales et des États¹². Des tribunaux désignés et un organisme d'exécution unique seront mis en place pour que l'instruction et le jugement des infractions commises dans les ZES soient rapides. Les demandes de création de nouvelles ZES doivent répondre à plusieurs conditions. La superficie minimale doit être de 1 000 hectares pour les zones de fabrication de produits multiples, de 100 hectares pour les zones de services et de 10 à 100 hectares pour les zones sectorielles. Le seuil de 10 hectares s'applique par exemple aux secteurs de la joaillerie, des services informatiques et des biotechnologies. Les entreprises des ZES doivent se conformer aux lois, règles ou réglementations locales en matière d'aménagement, d'évacuation des eaux usées ou de lutte contre la pollution par exemple. Elles doivent aussi respecter le droit industriel et le droit du travail ainsi

¹⁰ Cette étude de cas s'appuie sur des informations fournies par le ministère indien du Commerce et de l'industrie (2006a, 2006b).

¹¹ Roupies indiennes

¹² Le guichet unique doit permettre de surmonter les obstacles bureaucratiques, très nombreux en Inde.

que les autres dispositions de ce type qui peuvent s'appliquer localement. Elles ne sont pas soumises à des obligations de valeur ajoutée prédéterminée ni de performances minimales à l'exportation ; en revanche, elles doivent payer la totalité des droits de douane et respecter les politiques d'importation pour les ventes qu'elles effectuent sur le territoire douanier intérieur.

28. Les ZES sont désignées comme des zones franches traitées comme un territoire étranger pour ce qui est des opérations commerciales et des droits de douane. Les producteurs des ZES doivent enregistrer des bénéfices nets en devises pendant cinq ans pour avoir droit aux avantages prévus, mais peuvent ensuite devenir importateurs nets et approvisionner le marché national. Les caractéristiques du cadre créé pour les ZES sont les suivantes : exonération des droits de douane, taxes indirectes, etc. sur les importations ou l'acquisition de produits nationaux destinés à la mise en place, à l'exploitation et à la gestion des ZES et des entreprises qu'elles abritent. La taxe centrale sur les ventes est remboursée pour les achats locaux et les produits obtenus par les ZES auprès du territoire douanier national sont considérées comme des exportations. Il ne s'applique pas de condition de licence aux importations. Les entreprises peuvent reporter les pertes sur les exercices suivants et défalquer jusqu'à 5 % des factures d'exportation non réalisées. Les bénéficiaires peuvent être rapatriés sans obligation compensatoire concernant les dividendes.

29. En outre, les entreprises bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu pendant cinq ans, puis d'une réduction de 50 % les cinq années suivantes, et d'un abattement maximal de 50 % sur les bénéfices d'exportations réinvestis les cinq années qui suivent. Les établissements bancaires offshore situés dans les ZES bénéficient également d'une exonération d'impôt sur le revenu de 100 % pendant cinq ans et d'une réduction de 50 % les cinq années suivantes. Dans la production manufacturière, un pourcentage de 100 % d'IDE est autorisé, sauf dans certains secteurs comme les armes et les munitions, les boissons alcoolisées, les substances atomiques et les produits du tabac. Les autorités douanières assurent le dédouanement sur place, n'effectuent pas de contrôles de routine et n'exigent pas de documents séparés au titre des douanes et de la politique d'importation et d'exportation. Des exemptions à la taxe de distribution des dividendes aux concepteurs de la ZES s'appliquent également ; la taxe centrale sur les ventes et les autres taxes sur les achats entre États de produits sont maintenues à un niveau minimal pour les concepteurs de la ZES et les entreprises de la zone.

30. La nouvelle politique de l'Inde en matière de ZES, mise en place par le ministère du Commerce, suscite des préoccupations. Par exemple, le ministère des Finances estime que le gouvernement perdra 0.9 trillions d'INR (20 milliards d'USD) de taxes d'ici 2009-2010. Le ministère du Commerce pense que les ZES attireront des investissements de 1 trillion d'INR (22 milliards d'USD) pendant la période 2006-2008 et créeront plus de 500 000 emplois directs. Des analystes font remarquer que certaines exonérations fiscales profitent à des agents économiques qui auraient de toute façon investi, même en l'absence de ZES, et d'autres pensent que les nombreuses ZES de petite taille ne parviendront pas à fournir les économies d'échelle nécessaires à l'industrie (BBC, 2006 ; FT, 2006). D'autres préoccupations sont exprimées sur le programme de compensation en faveur des agriculteurs et des propriétaires terriens. Il reste à déterminer si les ZES joueront le rôle de fer de lance des réformes, en particulier des réglementations au niveau de l'État. Si l'IDE attiré par les ZES est suffisant, l'Inde espère que les effets d'entraînement en amont et les retombées dans l'économie seront beaucoup plus importants que par le passé¹³.

Zones économiques spéciales en Russie¹⁴

31. Bien que la Russie dispose d'une ZFE à Kaliningrad, c'est une utilisatrice relativement récente de ce type de dispositif. En juin 2005, le gouvernement russe a adopté la loi fédérale n° 117 « sur les zones économiques spéciales de la Fédération de Russie », qui prévoit la création de zones économiques

¹³ D'après Madani (1999), les effets d'entraînement en amont sont plus importants dans les pays déjà dotés d'une base industrielle solide avant l'instauration des ZFE.

¹⁴ Cette étude de cas s'appuie sur des informations de l'OCDE (2006b).

spéciales dans le cadre d'un programme de diversification et de modernisation de l'économie. D'après cette nouvelle législation, deux types de ZES peuvent être établies sur des terrains détenus par les administrations fédérales ou locales pour une durée maximale de 20 ans¹⁵. Premièrement, des ZES de production industrielle peuvent être créées sur un territoire pouvant aller jusqu'à 20 km². Chaque projet doit atteindre un montant de 10 millions d'EUR au moins (1 million d'EUR la première année) sous forme d'investissements entièrement nouveaux dans des activités autres que l'extraction minière et la transformation de ressources naturelles ou de produits métalliques ferreux et non ferreux. Deuxièmement, des zones d'innovation technologique peuvent être établies sur des territoires de 2 km² au maximum, sans critère d'investissement minimal.

32. Les entreprises détenues par des intérêts russes ou étrangers implantées dans les ZFE peuvent bénéficier de diverses incitations fiscales, en particulier d'une exonération des taxes régionales (taxes immobilières et impôts fonciers). Les entreprises des zones d'innovation technologique bénéficient également de réductions (de 26 % à 14 %) de la taxe sociale fédérale unifiée. Les entreprises industrielles sont autorisées à accélérer l'amortissement de leurs investissements en capital fixe, à reporter les pertes et à inclure leurs dépenses de R-D dans leurs dépenses courantes. Les procédures d'enregistrement des entreprises implantées dans les ZES sont simplifiées, grâce à un dispositif administratif à guichet unique et à des contrôles fiscaux réduits. Les entreprises des ZES peuvent aussi bénéficier de différents privilèges fiscaux, notamment d'exonérations des droits de douane et de la TVA sur les importations, ainsi que d'une exonération des taxes indirectes sur les produits russes. En outre, les exportations de marchandises des ZES ne seront pas soumises au paiement de droits de douane, de la TVA ni de taxes indirectes. Les infrastructures, en particulier de transports, seront financées par le budget fédéral (pour une part comprise entre 50 % et 75 % selon la zone) et les autres coûts par les budgets régionaux. Une agence fédérale des ZES négociera avec les banques russes les possibilités de garanties et de conditions de crédit préférentielles pour les entreprises des ZES.

33. En novembre 2005, la Russie a choisi quatre sites destinés à devenir des zones d'innovation technologique et deux des zones de production industrielle. Ces ZES seront en principe opérationnelles en 2007. Plusieurs multinationales de pays de l'OCDE ont manifesté leur intérêt pour l'implantation de filiales dans ces zones, et plusieurs nouvelles zones d'innovation technologique sont prévues, mais il est encore trop tôt pour juger de leurs effets possibles sur l'économie russe. D'après des estimations du ministère du Développement économique et du commerce, chaque ZES devait en principe avoir une production annuelle de 210 millions d'USD, créer 14 000 emplois environ et attirer 330 millions d'USD d'investissements étrangers. L'expérience récente de la Russie en matière de ZES, en particulier à Kaliningrad, a donné des résultats mitigés. Ces zones se développent généralement en créant des enclaves, sans entraîner de développement économique général. Le dispositif des ZES est considéré comme un projet pilote qui doit être évalué en profondeur dans quelques années. Comme son principal objectif est de réduire les obstacles administratifs, les autorités espèrent que les ZES intéresseront particulièrement les investisseurs étrangers, qui considèrent souvent les procédures administratives comme le principal obstacle à leur installation en Russie.

Dalian Software Park¹⁶

34. À partir de 1979, la Chine a entamé un processus de libéralisation progressive et établi des zones économiques spéciales à Shenzhen, Zhouhai, Shantou, Xiamen et Hainan (voir aussi encadré 2). Par la

¹⁵ La définition russe de la zone économique spéciale diffère de celle qui s'applique dans la plupart des autres contextes. En Chine, en particulier, les ZES correspondent à des entités établies en dehors du cadre juridique et réglementaire normal, et dotées d'un conseil de direction qui fixe les taux d'imposition, les tarifs des services collectifs, les dispositions réglementaires. Les ZES russes semblent plutôt correspondre à la notion de zone franche économique.

¹⁶ Source : www.dlsp.com.cn, et discussions avec des représentants du parc.

suite, de nombreuses zones de développement se sont créées à différents niveaux de l'économie. Le parc de Dalian illustre bien l'évolution récente de la politique de la Chine en la matière.

35. Le secteur des services informatiques et des services liés à l'informatique se développe rapidement en raison d'une forte demande intérieure et d'un accroissement des exportations, en particulier vers le Japon. Le parc de Dalian (*Dalian Software Park*), d'une superficie de 3 km², créé en 1999, fait partie des zones de technologie du logiciel de l'Asie de l'est qui connaissent la croissance la plus rapide, et constitue une importante voie d'accès des exportations de services informatiques chinois vers la Corée et le Japon. Il s'agit aussi de l'une des six « bases nationales d'exportation de logiciels » auxquelles le gouvernement chinois a donné son approbation pour l'exportation de services informatiques. Ce parc présente plusieurs avantages sur le plan de l'offre de services informatiques. En raison de la proximité géographique de la région et de ses liens historiques avec la Corée et le Japon voisins, une part importante de la population parle japonais et coréen et peut fournir des services de soutien aux entreprises, par des technologies téléphoniques ou autres. Dalian et les régions voisines abritent aussi plusieurs universités et instituts de recherche accueillant de nombreux étudiants de haut niveau sur lesquels repose le secteur de la sous-traitance.

36. Les exportations ont augmenté rapidement : après les premières implantations d'entreprises, chinoises pour la plupart, en 1999, Panasonic a été la première entreprise multinationale japonaise à s'installer sur le site en 2001, suivie de GE Capital International Services l'année suivante. En septembre 2006, le parc accueillait 340 entreprises, dont 40 % environ étaient détenues par des intérêts étrangers. La moitié fournissait des services informatiques et liés à l'informatique à des clients installés pour la plupart en Asie de l'est. Une co-entreprise créée récemment et réunissant le parc et une société de Singapour investit actuellement pour étendre le parc de 9 km², ce qui en ferait la plus grande zone d'activités logicielles de Chine. Il s'agit de former un dispositif industriel comprenant une zone de développement de logiciels, une zone de recherche et développement, une zone d'enseignement et de formation et une zone de campus, ainsi que des services publics et des logements.

37. Le parc de Dalian offre aux entreprises un ensemble de politiques préférentielles. Les entreprises étrangères qui s'y trouvent peuvent bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel pendant cinq ans à partir du moment où elles commencent à réaliser un bénéfice : elles sont exonérées de taxes les deux premières années et bénéficient d'un taux réduit de 50 % les trois années suivantes. En outre, tant que les exportations représentent 70 % de la valeur totale de la production, l'impôt sur le revenu est ramené de 33 % à 10 % et le taux de TVA maximal de 17 % à un taux compris entre 0 et 3 %. Les produits logiciels sont exemptés de la TVA et de la taxe à l'exportation. Les exportations de technologies sont exemptées de la taxe sur les ventes et de la taxe sur le revenu. Les entreprises dont les exportations de logiciels dépassent 1 million d'USD peuvent mener leurs activités commerciales sans avoir recours à un agent d'exportation/d'importation extérieur. En outre, les équipements importés par des entreprises de logiciels sont exemptés de la taxe d'importation et de la TVA, de même que les technologies, y compris les logiciels, et les pièces détachées importées avec les équipements (à quelques exceptions près).

38. Les entreprises employant des professionnels titulaires de licences ou de diplômes de niveau plus élevé sont autorisées à les enregistrer comme résidents permanents. Les concepteurs de logiciels et le personnel de direction de moins de 35 ans venant d'autres régions, ainsi que leurs conjoints et leurs enfants mineurs, peuvent aussi être enregistrés comme résidents permanents. En outre, ils n'ont pas à payer la redevance environnementale municipale. C'est aussi le cas pour les Chinois d'outre-mer qui viennent travailler dans le parc. Ils reçoivent des cartes de résidents temporaires de longue durée et leurs enfants jouissent des mêmes droits que ceux de la localité pour l'accès aux établissements scolaires et aux jardins d'enfants. Des « fonds spéciaux » fournis tous les ans par l'État, la province et la municipalité aux entreprises implantées dans le parc complètent le soutien apporté par des sociétés d'investissements à risques. Les entreprises et leurs employés bénéficient aussi de conditions préférentielles pour l'achat ou la location de bâtiments de bureaux dans le parc.

PARTIE II. LES ZFE SOUS L'ANGLE ÉCONOMIQUE

39. Sur un marché mondial concurrentiel, les entreprises exportatrices qui n'ont pas accès aux intrants aux prix mondiaux peuvent être fortement désavantagées. En fait, le niveau élevé des droits de douane dans certains pays en développement compromet souvent la capacité d'expansion des entreprises qui cherchent à faire face à la concurrence sur le marché international. S'ajoutant aux obstacles qui affectent chroniquement l'environnement économique général, il décourage l'IDE. Les ZFE offrent des solutions pour la création de conditions équitables en faveur des exportateurs, en combinant incitations financières, simplification des procédures administratives et libéralisation des échanges. Elles ciblent souvent un segment de l'économie, regroupé dans une zone spéciale, ou un secteur particulier.

40. Bien que largement utilisés, ces programmes ne correspondent pas à une stratégie optimale. Ce sont en effet la libéralisation des échanges et les initiatives des pouvoirs publics pour améliorer les conditions d'investissement et l'environnement économique qui constituent la meilleure solution. La plupart des documents de théorie économique montrent en effet que les ZFE influent négativement sur le bien-être¹⁷, bien que certains affirment qu'une amélioration du bien-être est possible dans certaines conditions limitées, par exemple si l'IDE mobilisé permet de diversifier la production¹⁸. Les ZFE sont par conséquent des optimums de second rang sur le plan économique car elles ne profitent qu'à un petit nombre et créent des distorsions dans la répartition des ressources. Elles présentent des avantages potentiels et des coûts (tableau 3) qui doivent dans tous les cas faire l'objet d'une analyse approfondie.

41. La première section de la partie II fait le point de différentes analyses coûts/avantages conduites par le passé pour différentes ZFE. Certains éléments clés de ces analyses sont ensuite examinés : exportations, IDE, recettes en devises, emploi, transferts de technologies, investissement dans les infrastructures, pertes de recettes fiscales et subventions. La deuxième section étudie la manière dont un programme de ZFE peut s'inscrire dans une politique économique générale et présente une situation dans laquelle les programmes de ZFE ont souvent échoué (politique régionale par exemple). Elle décrit aussi certains instruments susceptibles d'influer sur le succès ou l'échec d'un programme de ZFE, en particulier des ACR et des programmes d'échanges préférentiels comme la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique.

¹⁷ Voir Devereux et Chen (1995) pour un bilan complet des études sur ce sujet, en particulier celles de Hamada (1974), Hamilton et Svensson (1982) et Wong (1986).

¹⁸ Miyagiwa (1986), par exemple, affirme que les ZFE peuvent améliorer le bien-être si la subvention à l'exportation est faible par rapport au droit d'importation, et que l'incidence de la subvention sur la production du bien industriel auparavant produit dans le pays est importante par rapport à l'incidence sur la production du bien produit après diversification (Jenkins, 1998).

Tableau 3. Avantages et coûts prévisibles des programmes de ZFE

Avantages	Coûts ou pertes de revenus
<ul style="list-style-type: none"> • Croissance des exportations • Investissement direct étranger • Recettes en devises • Emploi • Transferts de technologies • Échanges d'information avec les entreprises • Recettes publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements dans les infrastructures • Coûts administratifs (mise en place de dispositifs administratifs spéciaux) • Perte de revenus fiscaux (droits de douane, impôt sur les revenus et autres droits non prélevés) • Subventions • Coûts sociaux et économiques (réduction possible des droits des travailleurs et de la protection dont ils bénéficient au titre des lois et réglementations nationales et dégradation possible de l'environnement)

Source : Secrétariat de l'OCDE, à partir de Madani (1999).

Coûts et avantages des ZFE

42. Pendant la phase de planification d'une ZFE, il faut systématiquement procéder à une analyse approfondie des coûts et des avantages fondée sur des attentes réalistes (l'encadré 3 fournit des exemples d'analyses coûts/avantages). Le succès d'une ZFE repose essentiellement sur les investissements du secteur privé et une grande partie des avantages attendus dépend de leur obtention. Le nombre d'investisseurs dépend avant tout des perspectives de profit offertes par la ZFE, mais aussi dans une certaine mesure de facteurs extérieurs comme la situation de l'économie du pays d'accueil (dans le cas de l'IDE), ainsi que de l'économie mondiale, et la disponibilité de financements sur le marché financier international, sur lesquels il est difficile de faire des prévisions. L'IDE attendu (et par conséquent les avantages prévisibles de la ZFE) peut être fortement surestimé, et les coûts de création de la ZFE, notamment les investissements d'infrastructures et les divers coûts administratifs, sont souvent sous-estimés. L'analyse des coûts et des avantages de la ZFE prévue doit par conséquent se fonder sur des estimations prudentes, en particulier concernant les coûts initiaux.

43. En effectuant cette évaluation, le pays doit envisager plusieurs possibilités – une libéralisation des échanges et des investissements à l'échelle nationale ou à un niveau plus limité ; s'il prévoit de créer une ZFE, il doit choisir entre la constitution d'une zone franche traditionnelle, l'adoption d'une politique centrée sur certaines entreprises, ou une combinaison des deux. Si les incitations peuvent se limiter à l'importation en franchise d'intrants et de biens intermédiaires, un système de ristourne des droits de douane ou un entrepôt sous douane peuvent constituer une bonne solution (voir encadré 4).

44. Il faut d'abord formuler trois avertissements avant d'examiner les expériences de ZFE et leurs coûts et avantages. Premièrement, comme dans toute étude de sciences sociales, il n'est pas facile de déterminer quelle serait la situation en l'absence d'intervention. Même si les exportations et/ou l'emploi augmentent après la création d'une ZFE, il n'y a pas nécessairement de lien de cause à effet. En d'autres termes, il peut arriver que l'IDE augmente, même en l'absence de ZFE. Il est extrêmement difficile de distinguer les effets de la ZFE des effets d'autres évolutions des politiques et/ou de l'environnement général, de sorte que les avantages apportés par les ZFE peuvent être surestimés. Deuxièmement, l'analyse qui suit ne porte pas sur la répartition des avantages et des coûts. Certains avantages comme la création d'emplois profitent de toute évidence au pays d'accueil. Les recettes en devises, qui doivent en principe profiter au pays d'accueil, peuvent aussi être simplement rapatriées à l'étranger sous forme de bénéfices. Troisièmement, certains avantages sont immatériels et difficiles à mesurer comme le transfert de technologies, les effets sur les capacités réglementaires du gouvernement du pays d'accueil, etc.

Encadré 3. Exemples d'analyses coûts/avantages de ZFE

Warr (1989) procède à une analyse en mesurant les avantages nets apportés par l'existence d'une ZFE par rapport à ceux qui pourraient être obtenus si les ressources étaient utilisées dans d'autres secteurs de l'économie. Il calcule un flux d'avantages et de coûts sur plusieurs années, auquel il applique un taux social d'actualisation estimé. Les avantages considérés comprennent les recettes nettes en devises, la création d'emplois, les revenus tirés de la location ou de la vente d'espaces de production, des matériaux locaux vendus et des taxes prélevées. Les principaux coûts envisagés sont les dépenses d'infrastructures, les services publics fournis, l'accès à des financements préférentiels et les coûts administratifs. L'auteur conclut que les sources d'avantages les plus importants pour l'économie sont les recettes en devises et la création d'emplois, et que les coûts d'infrastructures sont les principaux facteurs de coûts. Sur les quatre zones étudiées, situées en Malaisie, en Indonésie, en Corée et aux Philippines, il constate que trois ont obtenu des taux de rentabilité positifs ; seule la zone de Bataan aux Philippines présente des taux négatifs¹⁹.

Jayanthakurmaran (2003) fait le bilan de plusieurs analyses coûts-avantages²⁰ de différentes ZFE en Asie, qui essaient d'évaluer les avantages nets découlant des programmes en question²¹. Il constate que des gains statiques ont été réalisés grâce à des entrées accrues de devises étrangères et à la compensation reçue des facteurs de production et des fournisseurs. Ces gains ont été complétés par des améliorations des infrastructures et des services publics ainsi que par la mise en valeur des terres. Le soutien apporté au processus d'industrialisation du pays a été à l'origine d'autres gains plus dynamiques. Le modèle des ZFE a entraîné des retombées sur le plan des connaissances, qui se sont traduites par des améliorations technologiques et un développement des compétences sur le marché intérieur.

Il apparaît que la plupart des ZFE présentent de bons résultats économiques et produisent des recettes largement supérieures aux coûts d'opportunité estimés, sauf dans le cas déjà mentionné de Bataan. Les ZFE constituent une importante source d'emplois dans les pays étudiés et permettent aussi dans certains cas de promouvoir l'entrepreneuriat local. Cependant, à mesure que les pays se dotent de capacités industrielles accrues, les avantages apportés par les ZFE sur les marchés ainsi que les coûts d'opportunité de la main-d'œuvre dans les ZFE tendent à diminuer. En l'absence de liaisons durables avec l'économie nationale par l'obtention de bénéfices en faveur des actionnaires locaux, l'intérêt pour ces programmes risque de se dissiper.

Ces études s'appuient sur de nombreuses hypothèses, comme le taux social d'actualisation estimé, qui influent beaucoup sur les résultats et n'incluent pas les avantages indirects des ZFE, mais elles offrent des points de référence utiles. La prise en compte du concept de taux d'actualisation se traduit par l'accentuation des effets des coûts d'infrastructures, élevés au départ, tandis que l'importance de la mobilisation précoce d'IDE apparaît plus clairement.

Source : Warr (1989) et Jayanthakurmaran (2003).

¹⁹ Ce résultat négatif s'explique en partie par le fait que le coût du barrage hydroélectrique construit dans le cadre du programme de zone franche a été imputé en totalité à la zone de Bataan, alors que les avantages que constituent l'électricité et l'eau apportés par le barrage en dehors de la zone n'ont pas été pris en considération.

²⁰ Les études considérées sont celles de Spinanger (1984), Warr (1989 et 1990), Chen (1993) et Jayanthakurmaran et Weiss (1997).

²¹ Les pays étudiés sont la Chine, la Corée du Sud, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et le Sri Lanka.

**Encadré 4. Avantages et inconvénients de
« l'approche de la zone spéciale » par rapport à « l'approche de l'entreprise »**

L'approche de la « zone spéciale » consiste à fournir des incitations aux entreprises appartenant à une zone géographique délimitée. Cette méthode permet de mieux suivre la circulation des marchandises et de maintenir l'intégrité du territoire douanier. Les entreprises situées à l'intérieur de la zone sont autorisées à importer des intrants et des biens intermédiaires et à exporter librement, tandis que les biens transférés sur le territoire douanier national peuvent être contrôlés et assujettis à des droits de douane, le cas échéant. Une telle approche facilite aussi la mise à disposition d'infrastructures et de services susceptibles de jouer un rôle incitatif pour les entreprises. Elle peut déclencher la formation d'un pôle d'entreprises, lequel peut apporter de nombreux avantages, grâce à une plus large diffusion de l'information, une division efficace du travail entre les entreprises, le développement de marchés de l'emploi regroupant une main-d'œuvre qualifiée et une baisse des coûts de transaction²². Cependant, elle présente aussi des inconvénients. En effet, elle limite les entreprises dans le choix de leur lieu de production : l'entreprise qui s'installe dans la ZFE risque d'exiger des incitations supplémentaires pour y investir, d'où un surcoût pour les pouvoirs publics. Selon le lieu d'implantation, les effets d'entraînement en amont risquent d'être limités et les coûts d'infrastructures élevés.

En revanche, l'approche de l'entreprise permet à celle-ci de choisir librement le lieu de son implantation. Elle n'entraîne pas d'investissements initiaux en infrastructures pour les pouvoirs publics. Les principaux inconvénients sont la difficulté à maintenir l'intégrité du territoire douanier et les coûts administratifs de gestion d'un tel programme à l'échelle nationale. Si les incitations ne concernent que l'accès en franchise des intrants et des biens intermédiaires importés, la mise en place d'entrepôts sous douane et de mécanismes de ristourne des droits de douane est en mesure d'apporter des avantages similaires. Avec un mécanisme de ristourne²³, il n'est pas nécessaire de maintenir l'intégrité du territoire douanier ; il faut cependant des capacités administratives élevées pour que les restitutions soient versées rapidement aux exportateurs. Ceux-ci préfèrent souvent un entrepôt sous douane à un mécanisme de ristourne, car il faut parfois beaucoup de temps pour obtenir les restitutions de droits. L'approche de l'entreprise qui fait intervenir des dispositifs de ristourne des droits de douane et d'entrepôts/usines sous douane présente un autre inconvénient : elle risque de désavantager les petites et moyennes entreprises (PME)²⁴. Dans le cadre d'un dispositif de ristourne, les entreprises doivent d'abord payer les droits, qui leur sont restitués par la suite, quelquefois plusieurs mois plus tard. En outre, la charge administrative est aussi jugée trop lourde. Avec un dispositif d'entrepôt sous douane, les entreprises doivent souvent remettre aux autorités une somme fixe ou « caution ». Ces problèmes ne se posent pas dans le cadre d'une approche de zone spéciale.

Le choix de la solution la mieux adaptée au pays dépend beaucoup des objectifs poursuivis, de l'environnement économique, des capacités administratives et d'autres facteurs. Dans un pays aux conditions économiques peu favorables, une approche par « entreprise » risque de ne pas permettre la mobilisation d'IDE. Certains pays n'ont pas nécessairement les capacités administratives nécessaires pour mettre en œuvre un dispositif de ZFE « par entreprise » à l'échelle nationale, ou considèrent que le risque de contrebande est trop élevé. Certains pays comme la Corée, le Taipei chinois et le Costa Rica ont utilisé les deux approches.

Recettes en devises, investissement direct étranger et exportations

45. L'avantage le plus souvent mentionné des ZFE est l'accroissement des recettes en devises apporté par l'IDE et les exportations (voir l'encadré 5 sur la Jordanie). Les recettes en devises liées aux ZFE peuvent atténuer les contraintes auxquelles doivent faire face les pays à faible revenu, en leur permettant de s'approvisionner en intrants et de satisfaire d'autres besoins d'importation en faveur de l'ensemble de l'économie. Il existe des ZFE dans lesquelles les investisseurs nationaux prédominent, comme à Maurice et en Inde, mais la majorité des ZFE s'attachent à attirer des investissements étrangers, et certaines y réussissent particulièrement bien.

²² Voir Marshall (1920) et Otsuka (2006) pour plus de précisions. Otsuka (2006) relève en particulier que « les coûts de transaction résultant du risque moral et des retards sont faibles dans un pôle d'entreprises car les rumeurs sur de tels comportements opportunistes se répandent rapidement par le bouche à oreille ».

²³ Wu et Chuang (1998) présentent le système de ristourne des droits de douane du Taipei chinois.

²⁴ Voir Poapongsakorn *et al.* (1998) pour une évaluation de ces mesures en Thaïlande.

46. L'IDE n'est pas uniquement une source de recettes en devises, mais peut aussi aider un pays à combler ses lacunes sur le plan des technologies, des compétences en gestion et de la connaissance du marché, facteurs qui sont tous nécessaires au développement d'une industrie d'exportation. Il peut arriver cependant que les effets directs de l'IDE sur la balance des paiements du pays soient limités, dans la mesure où les investissements initiaux servent souvent à importer les biens d'équipement et les biens intermédiaires nécessaires.

47. On dispose pour certains pays de données sur l'IDE apporté par les ZFE. Au Mexique, par exemple, l'IDE dans les maquiladoras a doublé de 1994 à 2000, passant de 895 millions d'USD à 2.98 milliards d'USD, et la part représentée par les maquiladoras dans l'IDE total a été portée de 6 % à 23 %. Aux Philippines, la part de l'IDE mobilisé au profit de ZFE dans l'IDE total est passé de 30 % en 1997 à plus de 84 % en 2005. D'après Aggarwal (2005), les investissements cumulés au Sri Lanka ont progressé de 21 millions d'USD à 292 millions d'USD en 2003, et de moins de 1 million d'USD en 1983 à 750 millions d'USD environ en 2003 au Bangladesh ; dans les deux cas, l'IDE représentait plus de 80 % de ces investissements. Au début de son programme de ZFE, de 1961 à 1965, le Taipei chinois recevait des entrées annuelles d'IDE de 12 millions d'USD, qui sont passées à 44 millions d'USD entre 1966 et 1971. En 2006, les ZFE du Taipei chinois abritaient 340 entreprises dont les investissements cumulés atteignaient 3.9 milliards d'USD (OMC, 2006). De manière générale, la création d'une zone n'entraîne pas automatiquement d'accroissement de l'IDE. Les exemples de ZFE n'ayant pas réussi à attirer d'IDE ne manquent pas, car de nombreux facteurs influent sur les décisions d'implantation (voir l'encadré 9 sur le Sénégal et l'exemple de Walvis Bay en Namibie dans la section sur les recettes et les pertes des pouvoirs publics).

48. La hausse des exportations peut avoir des effets sensibles sur les recettes en devises. D'après le FIAS, les exportations des ZFE représentent déjà jusqu'à 8.3 % des exportations globales de produits manufacturés dans les pays dotés de programmes de ZFE (tableau 4). Les effets peuvent être ressentis plus fortement dans les économies plus modestes aux capacités de production limitées. C'est le cas par exemple à Maurice, dotée d'un programme national de ZFE, dont les exportations sont passées de 3.9 millions de MUR en 1971 à 4.96 milliards de MUR en 1986, tandis que la part des produits provenant des ZFE dans les exportations totales était portée de 3 % à 53 %. L'Indonésie, la Corée du Sud et le Taipei chinois ont eux aussi réussi à atteindre un ratio élevé d'exportations nettes sur les exportations brutes, qui est passé de 49 % à 63 % au milieu des années 80 (CESAP, 2005). Au Costa Rica, la part des ZFE dans les exportations de produits manufacturés a été portée de 10 % en 1990 à 53 % en 2005, et les exportations se sont accrues de 55 % entre 2001 et 2005. La République dominicaine, dont les exportations ont augmenté de 72 % de 1994 à 2004, a vu la part des exportations des ZFE se maintenir à 78 % environ. D'après Cling et Letilly (2001), la part des exportations des ZFE dans les exportations totales était de 82 % dans la République dominicaine (1998), de 73 % à Maurice (1999), de 41 % au Mexique (1997) et de 36 % à Madagascar (1997). Enfin, le Bangladesh a vu la part des ZFE dans les recettes totales en devises apportées par les exportations passer de 0.02 % en 1983-84 à 18 % en 2004-2005. La croissance annuelle des recettes d'exportation des ZFE a été plus de six fois supérieure à celle des recettes d'exportation nationales totales, ce qui témoigne des meilleures performances des ZFE par rapport à l'économie nationale (Hossain, 2005).

Tableau 4. Impact des zones franches sur les exportations

	Exportations de produits manufacturés des zones franches (milliards d'USD)	Pourcentage des exportations totales de produits manufacturés (en %)
Monde	177.7	8.3
Asie/Pacifique	84.5	11.0
Amérique	44.0	5.3
Europe centrale et orientale et Asie centrale	14.5	6.8
Moyen-Orient et Afrique du Nord	28.7	16.7
Afrique sub-saharienne	2.4	19.5

Source : FIAS (2007, à paraître).

49. Les recettes en devises réalisées grâce aux exportations dépendent de la source des intrants. Les entreprises créées dans les ZFE se chargent souvent de la partie du processus de production qui emploie le plus de main-d'œuvre dans les secteurs de l'habillement et de l'électronique²⁶, et les effets sur le plan des recettes en devises sont parfois beaucoup moins sensibles que ne le laisse supposer le pourcentage d'exportations des ZFE dans les exportations totales. Les bénéfices obtenus sont optimaux lorsque des effets d'entraînement en amont sont créés, comme en Corée et dans le Taipei chinois, mais ces effets sont beaucoup plus limités dans les autres pays. L'Indonésie est souvent citée également comme exemple de réussite, car le secteur du vêtement peut s'approvisionner en grande partie localement. À l'inverse, les zones créées au Nicaragua et au Guatemala n'utilise en moyenne que 6 % de matières premières et de fournitures locales dans la production totale, la plus grande partie des intrants venant de l'étranger (Madani, 1999).

50. Les ZFE peuvent aussi présenter l'avantage de provoquer une diversification des exportations. Beaucoup de pays en développement sont handicapés par un système économique de monoculture et s'appuient sur les exportations de produits du secteur primaire en nombre limité. L'IDE apporté à de nouveaux secteurs de production manufacturière peut contribuer à la diversification des exportations et a parfois des effets spectaculaires. Cling *et al.* (2002) ont étudié l'évolution de deux indices de diversification pendant la période 1991-2001, dans certains pays d'Afrique. Ils ont cherché à déterminer dans quelle mesure la production industrielle liée aux ZFE a entraîné une diversification des exportations dans ces pays. L'analyse montre que Madagascar est le pays qui a enregistré la diversification la plus notable de sa base de produits au cours de la décennie de référence : le nombre de produits présentant une valeur à l'exportation de plus de 1 million d'USD est passé de 38 to à 70 environ. C'est un résultat remarquable par rapport à celui du Ghana (48 produits) et de Maurice (66 produits), pays qui ont eux aussi enregistré une diversification liée à leurs programmes de zones franches. Le Costa Rica a réussi lui aussi à diversifier ses exportations : la part des exportations traditionnelles dans les exportations totales a baissé de 48 % entre 1970 et 2000 (voir tableau 5). Aux Philippines, le secteur de l'électronique représente maintenant 70 % au moins des exportations du pays, en raison de l'importance de l'IDE mobilisé.

²⁵ Les chiffres des tableaux 4 et 6 sont fournis à titre indicatif car les données ne sont pas complètes. Le FIAS a utilisé des données de fin 2003 complétées par des données antérieures lorsque celles de 2003 n'étaient pas disponibles. L'échantillon n'inclut pas tous les pays, mais seulement quelques pays en développement et certains pays développés. Les exportations totales de marchandises des pays pris en compte représentaient 30 % environ des exportations mondiales de marchandises, d'un montant de 7 578 milliards d'USD en 2003.

²⁶ D'après Cling et Letilly (2001), les textiles et les vêtements représentaient 48.8 % des effectifs des ZFE à Madagascar (1996), 62.5 % dans la République dominicaine (1994), 55.5 % à Maurice (1998), 76.3 % en Tunisie (1997) et 66 % au Sri Lanka (1994). En Malaisie et au Mexique, l'électronique était le secteur dominant et représentait 65 % et 35 % de la main-d'œuvre respectivement.

Tableau 5. Diversification des exportations du Costa Rica (1970 – 2000)

Catégorie de produit	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)	1990 (%)	1995 (%)	2000 (%)	Croissance 1970-2000 (%)
Produits traditionnels	60	52	47	39	26	27	12	-48
Autres produits secteur primaire	5	5	7	8	10	10	7	2
Vêtements	1	2	3	14	15	17	11	10
Autres produits manufacturés	0	5	4	10	18	17	41	41
Marché commun Amérique centrale	16	18	23	10	5	8	7	-9
Services	18	19	16	18	25	22	21	3

Source : Nathan, Inc., 2003

Encadré 5. Zones industrielles à statut spécial en Jordanie : pôles d'investissement et plates-formes d'exportation

Les zones industrielles à statut spécial (*Qualified Industrial Zones, QIZ*) de Jordanie résultent d'un programme soutenu par les États-Unis et conçu pour créer entre des entreprises arabes et israéliennes des relations commerciales susceptibles de contribuer à la paix, à la stabilité et à la croissance économique de la région. Le dispositif prévoyait d'étendre à des zones frontalières désignées en Israël et en Jordanie les avantages dont bénéficiaient les entreprises israéliennes en application de la loi de mise en œuvre de la zone franche États-Unis-Israël de 1985. Ce programme fixe à 35 % au moins la proportion de composants locaux dans la valeur du bien exporté : 11.7 % doivent être jordaniens, 8 % (7 % pour les produits de haute technologie) israéliens et le reste des 35 % doit provenir de Jordanie, des États-Unis, d'Israël, de Cisjordanie ou de la bande de Gaza.

La mise en place des QIZ a apporté de nombreux avantages à l'économie jordannienne grâce au développement des exportations et aux investissements obtenus. Les exportations de ces zones sont passées de 2.4 millions d'USD en 1999 à 586.6 millions d'USD en 2003. Les exportations de vêtements des QIZ, en particulier, sont celles qui ont apporté le plus à l'économie jordannienne ; elles ont en effet atteint 400 millions d'USD en 2003, dépassant ainsi de très loin le montant de 50 millions d'USD enregistré en 1998 (avant la création des QIZ). Les QIZ ont aussi contribué à attirer un grand nombre d'investisseurs qui n'auraient peut-être pas pensé à la Jordanie si le programme d'exportation n'avait pas existé. Jusqu'en 2003, les sept QIZ de Jordanie ont attiré 51 entreprises de 12 pays différents. Depuis 1998, celles-ci ont investi 182 millions d'USD environ ; il s'agit en majorité d'investisseurs asiatiques qui ont vu dans ce programme la possibilité de contourner les quotas sur les textiles des États-Unis. Les QIZ ont eu aussi des effets de distorsion des échanges sur les exportations jordanniennes : les produits exportés vers les États-Unis, d'une valeur de 8 millions d'USD en 1998, atteignaient 660 millions d'USD en 2003. Les effets sur l'emploi ont été sensibles également : la proportion des entreprises des QIZ dans les effectifs totaux du secteur manufacturier est passée de 16.4 % en 2001 à 20.2 % en 2003. En décembre 2005, Les QIZ employaient 54 672 personnes, dont 17 900 Jordaniens.

Les QIZ ont ainsi apporté de nombreux avantages à l'économie jordannienne, mais ont aussi suscité des controverses sur des questions de droit du travail. En mai 2006, une ONG des États-Unis, le National Labor Committee, a publié un rapport faisant état de nombreux problèmes posés par les conditions de travail des travailleurs immigrés, qui représentent les deux tiers environ des effectifs des QIZ : retard dans le versement des salaires ou non-paiement des salaires, confiscation des passeports, journées de travail excessivement longues, non-paiement des heures supplémentaires, alimentation et conditions de vie médiocres, et violences physiques et sexuelles. Après de longues discussions entre les gouvernements américains et jordaniens sur ces préoccupations, les autorités jordanniennes ont pris des mesures pour décourager les mauvais traitements dans les QIZ : inspections spéciales, amendes et fermeture de certaines installations, création de lignes téléphoniques directes réservées à la dénonciation des violations du droit du travail et accroissement du nombre d'inspecteurs du travail. Le gouvernement jordannien s'est félicité de l'assistance technique bilatérale et multilatérale offerte par les États-Unis et envisage une réforme du droit du travail qui permette de l'aligner sur les droits internationalement reconnus dans ce domaine.

Source : Kardoosh, 2004 (polycopié), ministère jordannien du Travail (2006), Greenhouse *et al.* (2006).

Création d'emplois

51. De nombreuses ZFE ont pour principal objectif de créer des emplois, qui peuvent avoir des retombées positives en atténuant la pauvreté. La plupart des ZFE ont permis la création d'emplois, comme

le montre le tableau 1. D'après le BIT (2003), les effectifs totaux des ZFE, en excluant la Chine, sont passés de 4.5 millions en 1997 à 13 millions de personnes fin 2002. Aux Philippines, les ZFE employaient 39 000 personnes en 1986 et 907 000 en 2003. Au Costa Rica, les effectifs sont passés de 11 000 personnes en 1991 à 39 000 en 2005 et en République dominicaine de 165 000 environ en 1993 à 190 000 en 2004²⁷.

52. Dans certains cas, cependant, le nombre d'emplois créés par rapport à la population active totale du pays d'accueil est resté modeste. Comme le note Madani (1999), les ZFE des Philippines employaient 180 000 travailleurs environ en 1997, chiffre élevé qui ne représentait cependant que 0.6 % des 31 millions de personnes de la population active du pays, en hausse chaque année de 1.4 million de travailleurs. Ces créations d'emplois marginales en termes absolus se confirment aux niveaux régional et mondial (voir tableaux 6 et 7). En outre, des taux très élevés de renouvellement du personnel ont parfois été observés dans les ZFE, où la durée moyenne d'emploi dépasse rarement cinq ans (BIT, 2003a). Le BIT constate que « l'intensité des cadences de production, des facteurs culturels, le recours aux contrats à durée déterminée, l'absence de politiques de mise en valeur des ressources humaines et le peu d'importance attaché aux relations industrielles dans certaines entreprises des zones contribuent à ce phénomène. Dans les zones où la main-d'œuvre est moins abondante, les politiques et les pratiques en matière de ressources humaines sont remarquablement meilleures ».²⁸

53. Néanmoins, l'impact social des emplois fournis par les ZFE dans les régions au taux élevé de chômage ou de sous-emploi peut être important. En outre, les résultats relativement marginaux de la création d'emplois directs ne tiennent pas compte des emplois indirects, qui se situent d'après les estimations entre 0.25 % à Maurice et 2.0 % au Honduras. Les emplois indirects créés par les ZFE pourraient donc représenter 77 millions de personnes dans le monde (FIAS, 2007, à paraître). Bien que les ZFE n'offrent pas de solution face au chômage, elles constituent une source viable de création d'emplois, en particulier si les emplois indirects sont pris en compte. Les ZFE ont également fait l'objet de controverses en raison de préoccupations concernant les conditions de travail et les pratiques sociales²⁹ (voir encadré 6).

²⁷ Compte tenu du manque de données, il n'est pas exclu que l'accroissement de l'emploi dans les zones franches résulte du simple déplacement de l'extérieur vers l'intérieur des ZFE d'entreprises cherchant à tirer profit des incitations offertes.

²⁸ BIT (2003a), paragraphe 15.

²⁹ Les questions environnementales ont aussi fait l'objet de débats dans le cas de certaines ZFE. On a cité l'exemple des maquiladoras mexicaines pour faire valoir que les normes environnementales entraînaient un déplacement des investissements. Il est vrai que les normes environnementales des pays développés et des pays en développement ne sont pas les mêmes, mais on manque d'éléments pour affirmer que la protection de l'environnement est différente à l'intérieur et à l'extérieur des ZFE. Au contraire, il semble dans certains cas que les mesures environnementales soient mieux appliquées à l'intérieur des ZFE, peut-être parce que celles-ci comptent plus d'entreprises étrangères soucieuses de ne pas se faire de publicité négative. Parfois, les pouvoirs publics ont adopté des mesures plus strictes de protection de l'environnement en raison de la concentration des industries.

Tableau 6. Emplois directs dans les ZFE

	Emplois directs (millions)	Part de l'emploi total (en %)
Monde	38.2	0.2
Asie/Pacifique	35.0	2.3
Amérique	2.1	1.2
Europe centrale et orientale et Asie centrale	0.2	0.001
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1.1	1.5
Afrique sub-saharienne	0.7	0.2

Source : FIAS (2007, à paraître).

Tableau 7. Exemples d'évolution de l'emploi dans quelques zones franches d'exportation

Pays/territoire	Effectifs des ZFE en 1986	Effectifs des ZFE en 2003
Mexique	250 000	1 062 000
Maurice	61 700	77 623
Philippines	39 000	907 127
Rép. dominicaine	36 000	173 367
Sri Lanka	35 000	104 237
Égypte	25 000	114 747
Honduras	2 586	114 227

Source : Starnberg Institute Bank, cité par Kreye *et al.* (1987), INEGI, Bank of Mauritius, www.peza.gov.ph, document G/SCM/N/146/DOM de l'OMC, Aggarwal (2005), Examens des politiques commerciales de l'Égypte de l'OMC, Banco Central de Honduras.

Encadré 6. Préoccupations concernant les conditions de travail et les pratiques sociales dans les ZFE

Les conditions de travail et les pratiques sociales des zones franches d'exportation font l'objet d'une attention internationale depuis quelque temps. Le BIT s'intéresse depuis plus de vingt ans aux ZFE qui ont constitué un thème spécial de discussion du Comité de l'emploi et de la politique sociale en 2003. L'OCDE a également suivi l'évolution des ZFE dans le cadre de ses travaux sur les échanges et l'emploi (OCDE, 1996 ; OCDE, 2000).

Dans le cadre d'enquêtes effectuées par le BIT en 1992 et en 2001³⁰, la plupart des gouvernements ayant répondu ont indiqué que le droit du travail applicable dans les ZFE ne différait pas de celui qui s'appliquait dans le reste du pays³¹. Il arrive cependant dans certains cas que des lois ou réglementations différentes soient adoptées pour

³⁰ L'enquête de 1992 a été conduite sur la base d'une Déclaration tripartite du BIT (OCDE, 1996) ; celle de 2001 est la septième enquête sur la suite donnée à cette Déclaration tripartite (BIT, 2003b).

³¹ L'OCDE (1996) cite le Département du travail des États-Unis qui fait valoir que 14 pays au moins imposaient en droit et en fait des restrictions aux droits des travailleurs. « Une ou plusieurs restrictions à la liberté syndicale, au droit de grève et au droit de négociation collective ont été constatées au Bangladesh, en République dominicaine, en Malaisie, à la Jamaïque, en Inde et au Sri Lanka, notamment. Dans six cas seulement, la législation applicable dans les zones franches n'était pas la même que celle qui s'appliquait dans le reste du pays, ce qui témoigne bien de la volonté délibérée des autorités de rendre les normes fondamentales moins contraignantes dans ces zones. » L'OCDE (2000) indique que quelques pays excluent les ZFE du champ d'application de la législation du travail et des relations professionnelles, en citant les exemples du Bangladesh, du Pakistan et de Panama. Le BIT (2003a) signale que des discordances ont été relevées entre les obligations prescrites dans les conventions ou la législation, et la

les ZFE, ou que la mise en œuvre ne soit pas la même que dans le reste du pays. Dans le cadre des enquêtes de 2001 du BIT, par exemple, 24 des 85 personnes ayant fourni des réponses dans 19 pays³² ont signalé que les lois sur le travail applicables dans les zones franches différaient d'une manière ou d'une autre de celles qui s'appliquaient sur le reste du territoire. Certains d'entre eux « ...ont indiqué des différences qui mettaient en évidence un traitement moins favorable que celui dont bénéficiaient les travailleurs dans le reste du pays, notamment un plus grand nombre d'heures supplémentaires ou l'obligation de travailler pendant les jours fériés, le travail de nuit des femmes, l'absence de régime de retraite, les conditions de congé, la non application des règles de sécurité et santé au travail, ou des pratiques inadéquates dans ce domaine, des contrats temporaires renouvelés sans limite, des dispositions spéciales en cas de licenciement collectif ou de renvoi ». Depuis 1998, les organes de contrôle du BIT formulent des observations sur des problèmes de respect des principes de liberté d'association et/ou du droit de négociation collective dans les ZFE de 15 pays (BIT, 2003a)³³. Les troubles sociaux qui ont fait des blessés et des morts au Bangladesh en mai 2006 et causé de graves dommages aux biens (notamment dans les usines de confection) résultaient du faible niveau chronique des salaires, de l'importance des heures supplémentaires, non payées dans certaines usines.³⁴⁰

Cependant, il peut arriver aussi que les conditions de travail soient meilleures à l'intérieur qu'à l'extérieur des ZFE. Dans le cadre de l'enquête de 2001 du BIT, certains ont noté que les différences de conditions d'emploi dans ces zones entraînaient un traitement plus favorable des travailleurs des ZFE. Cela valait pour les moyens de transport, les services de soins médicaux et de garderie, les programmes spéciaux de formation, les procédures exigeant l'autorisation du gouvernement préalablement à la cessation des activités d'une entreprise appartenant à une ZFE, les salaires, supérieurs au salaire minimum. Romero (1995) constate que les entreprises des ZFE offrent généralement des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail que celles du reste du territoire car : a) elles versent souvent des primes d'incitation à la productivité et paient des heures supplémentaires ; b) il s'agit souvent de plus grandes entreprises ; or les barèmes de salaire et les conditions de travail sont souvent en relation avec la taille de l'entreprise, peut-être parce que les pouvoirs publics exercent plus facilement leur contrôle sur les grandes entreprises que sur les petites ; c) la plupart des entreprises étrangères appliquent dans toutes leurs filiales leur propres codes de bonnes pratiques ; et d) les pouvoirs publics fixent souvent les salaires minimums à un niveau plus élevé dans les entreprises des secteurs en relation avec les ZFE. Fleck (2001) a constaté que les revenus horaires dans les maquiladoras étaient inférieurs de 2.6 % à ceux des travailleurs mexicains d'autres secteurs en 1998, mais que les avantages obtenus atteignaient 8 % en moyenne, d'où des gains supérieurs des employés des maquiladoras. Sargent et Matthews (1999), après avoir interrogé 59 ouvriers au Mexique, ont indiqué que la majorité d'entre eux considéraient que leur travail dans la maquiladora valait au moins autant qu'un autre travail en dehors de la maquiladora (ou que pas de travail du tout). Brown (2001) a également fait remarquer que les femmes et les hommes qui travaillaient dans la zone de la maquiladora gagnaient respectivement 38 % et 31 % de plus que les ouvriers travaillant ailleurs. Il peut cependant se produire des abus lorsque que les procédures de contrôle sont insuffisantes ou les droits syndicaux limités, ce qui justifie une surveillance plus étroite de la part des pouvoirs publics.

Les ZFE contribuent à une forte croissance de l'emploi dans de nombreux pays, en particulier pour les femmes. Celles-ci représentent en général la plus grande partie des employés des ZFE, jusqu'à 90 % dans certaines d'entre elles (BIT, 2003a). Aux Philippines par exemple, les femmes constituaient 74 % de la main-d'œuvre des ZFE (1994) ; le taux correspondant était de 70.1 % (1990) en Corée, de 60 % (1995) dans la République dominicaine, de 59.5 % (1993) au Mexique et de 53.5 % (1990) en Malaisie. La proportion de femmes tend cependant à baisser (Cling et Letilly, 2001). Des pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes auraient été constatées dans certaines ZFE au niveau du recrutement, des salaires, des prestations et de l'évolution des carrières ; il n'est pas tenu compte non plus des besoins spécifiques des femmes en qui concerne par exemple l'aménagement des horaires, la grossesse, les congés de maternité ou l'accueil de la petite enfance (BIT, 2003a). Les secteurs comme l'électronique, les textiles et les vêtements emploient souvent plus de femmes que d'hommes et la nature des activités des entreprises appartenant à la ZFE peut influencer fortement sur les effectifs féminins dans ces zones (BIT, 1988).

En résumé, les ZFE sont une source importante de création d'emplois, en particulier pour les femmes, et peuvent

pratique des pays, notamment en ce qui concerne le droit de se syndiquer et d'adhérer à des organisations (Bangladesh, République dominicaine, Namibie, Nigeria, Pakistan, Togo), le droit de grève (Panama, Turquie), et le droit de négociation collective (Bangladesh, République dominicaine, Panama, Turquie) bien que la situation se soit par la suite améliorée dans certains pays.

³² Ces 19 pays sont les suivants : Bangladesh, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, Égypte, Jordanie, Kenya, Maurice, Mozambique, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, Sénégal, Tanzanie, Togo, Turquie, Ukraine et Zimbabwe.

³³ Ces pays sont les suivants : Bangladesh, Cameroun, Costa Rica, République dominicaine, Salvador, Guatemala, Honduras, Namibie, Nigeria, Pakistan, Panama, Philippines, Sri Lanka, Turquie et Togo.

³⁴ On peut citer également l'exemple des zones à statut spécial (QIZ) de Jordanie. Voir l'encadré 5 les concernant.

contribuer à offrir des emplois décents à des travailleurs aux compétences limitées. Cependant, les conditions de travail et les pratiques sociales restent un motif de préoccupation. Dans certains pays, les conditions de travail des ZFE diffèrent peu de celles du reste de l'économie et les litiges ne sont pas propres aux ZFE, mais il existe aussi des cas où les modalités d'application des lois ou réglementations du travail et/ou leur mise en œuvre effective sont différentes. Comme l'indique le BIT (2003b) « les restrictions des droits syndicaux prévues dans la législation de certains pays dotés de ZFE, l'absence de sanctions en cas de non-respect de la législation du travail et de représentants d'organisations de travailleurs » peut compromettre « la capacité des zones à améliorer les compétences, les conditions de travail et la productivité des travailleurs et, partant, leur aptitude à devenir des plateformes plus dynamiques et plus compétitives au plan international ».

Source : BIT (différents documents), OCDE (1996, 2000), Romero (1995) et Ferranti *et al.* (2002)

Recettes/pertes publiques

54. La création de ZFE influe de diverses manières sur les recettes et les dépenses publiques (voir tableau 8). Sur le plan des dépenses, les pouvoirs publics doit souvent procéder à des investissements considérables en faveur des infrastructures – en particulier dans les ZFE financées par l'État. Pour la zone de Bataan, aux Philippines, par exemple, il a fallu construire un barrage de 25 millions d'USD destiné à fournir de l'eau aux entreprises de la zone (FIAS, 2007, à paraître). Il arrive que l'on puisse réduire les dépenses d'investissement en utilisant les infrastructures en place, comme dans le cas de la ZFE de Clark aux Philippines, installée sur le site d'une ancienne base militaire, mais ce n'est pas toujours possible. Les coûts d'infrastructure, y compris des services collectifs comme l'eau et l'électricité, peuvent peser très lourdement, en particulier si les avantages escomptés sur le plan de l'emploi et des investissements se font attendre. Dans certains cas, lorsque les besoins d'infrastructure ont été mal évalués, on a eu recours à d'importants fonds publics ou à des exonérations fiscales pour créer des infrastructures coûteuses qui n'ont pas été pleinement utilisées.

Tableau 8. Recettes et dépenses publiques résultant de la création d'une zone

Recettes	Dépenses
<ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur le revenu des entreprises (en l'absence d'exonération temporaire) • Impôt sur le revenu des personnes bénéficiant des emplois directs ou indirects créés • Redevances d'autorisation et prix des services • Montant des loyers ou prix de vente (location ou vente de terrains publics aux promoteurs) • Droits et taxes d'importation sur les produits de la zone vendus sur le territoire douanier national • Recettes de concessions pour les autres installations (port, centrale ou autres) en relation avec la création de la zone 	<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération des fonctionnaires chargés de réglementer l'activité de la zone ou d'en assurer le fonctionnement et autres dépenses d'exploitation • Investissements publics en faveur des infrastructures externes (et des infrastructures et installations internes dans le cas d'une zone mise en place par le gouvernement) • Droits et taxes d'importation perdus en raison de la contrebande • Incitations fiscales fournies • Recettes fiscales perdues du fait de l'installation dans la zone d'entreprises faisant auparavant partie du territoire douanier national • Subventions

Source : FIAS (2007, à paraître) .

55. L'utilisation de différentes incitations fiscales – exonérations de droits de douane, d'impôts sur le revenu et d'autres taxes peut avoir des effets négatifs sur les recettes publiques³⁵. Selon Zee *et al.* (2002),

³⁵ Cependant, si la ZFE attire de nouveaux investissements, il ne s'agit pas d'une « perte » de recettes publiques. Si l'investisseur était venu même en l'absence d'incitation fiscale, on peut considérer qu'il s'agit d'un coût d'opportunité.

les incitations fiscales peuvent stimuler l'investissement, mais les informations empiriques dont on dispose sur leur efficacité par rapport à leur coûts ne permettent pas de tirer de conclusions. Les autorités qui offrent des incitations fiscales pour attirer des investissements doivent en évaluer périodiquement la pertinence, l'adéquation et les avantages économiques au regard des coûts correspondants, notamment des répercussions à long terme sur l'attribution des ressources (question traitée de façon plus approfondie dans OCDE, 2006c)³⁶. Les incitations offertes doivent aussi être compatibles avec les obligations internationales. La Namibie fait partie des pays dans lesquels les incitations n'ont pas donné de résultats satisfaisants. Elle a essayé d'attirer des investissements étrangers dans sa ZFE de Walvis Bay – un port bien conçu et doté d'infrastructures de qualité – en offrant aux investisseurs une exonération de taxes illimitée. Après l'entrée en application de la loi sur les ZFE en 1995, les autorités espéraient atteindre 25 000 emplois nouveaux dans les cinq premières années. Malgré cette incitation fiscale très généreuse, 400 emplois seulement avaient été créés en 1999³⁷ (Jauch, 2006).

56. Cependant, on continue de penser, en particulier dans les pays en développement, qu'il faut des incitations fiscales de ce type pour faire face à la concurrence dans un monde où les capitaux circulent librement et où la libéralisation des échanges offre la possibilité de déplacer la production. Du fait de ces pressions exercées par la concurrence, les pays proposent des incitations de plus en plus généreuses pour attirer les investisseurs potentiels. C'est en partie pour cette raison que les créations de ZFE prennent la forme de « vagues » régionales, comme on l'a vu dans la Partie I. Ces ensembles de mesures, s'ils ne sont pas correctement évalués, peuvent priver les pays en développement de revenus fiscaux sans offrir de compensation adéquate en retour. L'analyse du rendement économique et financier des zones permet de constater que l'utilisation des incitations, notamment fiscales, n'aboutit pas automatiquement à des résultats intéressants sur le plan de l'efficacité et des coûts, ce qui a suscité des débats dans certains pays (voir l'encadré 7 au sujet des incitations offertes par les ZFE en Ukraine).

Encadré 7. Les débats sur les incitations offertes par les ZFE en Ukraine

En dépit des ressources naturelles dont l'Ukraine est largement dotée, sa croissance économique est freinée en partie par les conditions économiques. Pour améliorer le climat d'investissement du pays et attirer des entreprises vers des régions en déclin, les autorités ukrainiennes ont créé en 1999 un programme de création de zones franches industrielles. Cependant, les exportations n'ont pas décollé. En 2003, les ZFE exportaient un tiers environ de leur production, ce qui représentait 4 % des exportations totales de l'Ukraine cette année-là. Les ZFE offraient des incitations, essentiellement sous forme d'importation en franchise de matières premières et d'intrants. En 2004, on a estimé que ces exonérations se traduisaient par des pertes budgétaires de 350 millions d'UAH environ, soit près de 0.1 % du PIB. Ce taux semble faible, mais il ne tient pas compte de la valeur des activités souterraines ni de la tarification des transferts à l'intérieur des entreprises, qui en ferait monter le niveau.

Les résultats insuffisants obtenus à l'exportation et les répercussions négatives observées sur le budget ont conduit les autorités ukrainiennes à revoir leur stratégie globale en matière de ZFE. L'inefficacité du dispositif a été reconnue et un moratoire sur la création de nouvelles zones a été adopté en 2002. Cependant, comme les privilèges dont bénéficient certaines zones ont été accordés pour des durées pouvant atteindre 60 ans, il n'a pas été possible de modifier radicalement la réglementation sans invoquer des problèmes de risques moraux.

Dans une analyse récente, la Banque mondiale recommande que l'Ukraine s'attache moins à la création de petites enclaves bénéficiant d'incitations fiscales et de conditions économiques meilleures, et conseille plutôt de privilégier l'amélioration des conditions générales d'investissement pour stimuler le développement des entreprises. Des interventions clés pourraient avoir lieu sur le marché pour assurer la productivité de la main-d'œuvre ajustée en fonction des salaires, la disponibilité des infrastructures, des niveaux d'imposition raisonnables, la stabilité du régime fiscal global, un système de licence simple et juste, un cadre juridique clair permettant la bonne application des contrats et une bureaucratie efficace. Les incitations fiscales utilisées pour compenser d'autres faiblesses accroissent le montant du manque à gagner fiscal et accentuent les risques de comportements de recherche de rente ou d'évasion

³⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/18/6/36806704.pdf>.

³⁷ La zone de Walvis Bay a réussi par la suite à attirer des investissements en mettant l'accent sur les avantages apportés par la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGO). Voir aussi les remarques concernant Walvis Bay dans la section sur les accords commerciaux.

fiscale. Les ZFE ukrainiennes ne se conforment pas aux bonnes pratiques et ont eu un effet limité sur la création d'autres activités économiques en Ukraine. En outre, les pouvoirs publics ont peut-être renoncé à certains revenus au détriment d'autres réformes nécessaires qui auraient pu améliorer le climat général d'investissement dans le pays.

Source : Banque mondiale (2004), Davis (2005)

Transfert de technologies et partage des connaissances

57. L'un des avantages potentiels des ZFE est le transfert de technologies des entreprises étrangères de la zone vers les entreprises locales. Ce transfert peut s'effectuer de différentes manières : liaisons en aval d'un fournisseur de produits à un acheteur et liaisons en amont d'un acheteur de produits à un fournisseur, ainsi que formation structurée, transfert de personnel d'une entreprise à une autre, etc. Il peut aussi se produire lorsque l'IDE permet de fournir un exemple à suivre pour d'autres entreprises locales. Les entreprises locales situées dans des ZFE peuvent bénéficier de certains transferts de technologie de l'étranger dans la mesure où elles importent des biens d'équipements et des intrants en franchise³⁸. Comme la plupart des produits des ZFE sont exportés, les possibilités d'autres liaisons en aval avec des entreprises locales situées en dehors de la zone sont limitées³⁹.

58. L'établissement de liaisons en amont entre les entreprises axées sur l'exportation et le reste de l'économie peut apporter d'importants avantages au pays d'accueil. De telles liaisons peuvent se créer lorsqu'une technologie est transférée d'une entreprise (multinationale par exemple) qui acquiert un intrant auprès d'une entreprise qui le vend (entreprise locale), ou qu'une multinationale implantée dans la zone sous-traite une partie de sa production à une entreprise locale en dehors de la zone. Le transfert de technologie se produit parce que les acheteurs sont incités à aider les vendeurs à répondre aux spécifications dont ils ont besoin. Du point de vue des acheteurs, il est souvent intéressant de s'approvisionner localement pour réduire les coûts, mais cette solution n'est pas toujours possible. Il est difficile d'évaluer les avantages des liaisons en amont, mais on se sert souvent de chiffres tels que le pourcentage de matières premières achetées et le pourcentage de dépenses locales dans la production totale pour parvenir à une approximation.

59. Les liaisons en amont répondent cependant rarement aux attentes, même si la part de produits locaux tend à s'accroître avec le temps. Jenkins *et al.* (1998), par exemple, signalent que la part des matières premières locales s'établissait entre 4 et 9 % dans les entreprises des ZFE du Costa Rica, du Guatemala et du Salvador entre 1993 et 1996. D'après Kusago et Tzanntos (1998), les intrants acquis localement représentaient un pourcentage variant entre 4 % au Sri Lanka (1991), 18 % en Malaisie (1987) et 32 % en Corée (1985).

60. La faiblesse des liaisons en amont est imputable à plusieurs facteurs. Souvent, les entreprises locales n'ont pas les capacités technologiques de fournir les intrants dont les entreprises étrangères de la ZFE ont besoin. C'est le cas en particulier lorsque l'économie nationale est de taille modeste et que l'entreprise locale n'a pas l'intention de vendre à l'exportation, car elle considère que la rentabilité de l'amélioration des compétences n'est pas très élevée. Il peut arriver aussi que les matières premières recherchées ne soient pas disponibles sur le marché local et doivent être importées, importations qui peuvent être soumises à des droits de douane (voir l'encadré 8 sur la République dominicaine).

³⁸ Souvent, ce n'est pas le cas des autres entreprises locales du territoire douanier national, qui doivent payer des droits de douane pour importer des biens d'équipements et des facteurs de production.

³⁹ Certains dispositifs de ZFE sont conçus pour protéger les économies locales de l'afflux de produits en provenance de ces zones. Le Kenya et la Tanzanie, par exemple, autorisent les entreprises des ZFE à vendre jusqu'à 20 % de leur production annuelle sur le marché national, à condition d'acquitter le montant normal des droits de douane (sur une base NPF), ainsi que les taxes sur les produits. Le Kenya va même plus loin en prévoyant la possibilité de prélever une surtaxe de 2.5 % si la vente apparaît suffisamment importante pour porter préjudice aux industries nationales qui produisent des biens similaires. (OMC, 2006a, p. 63)

61. Cependant, les pays peuvent aussi adopter des mesures bien structurées permettant d'étendre progressivement les conditions appliquées dans les ZFE aux entreprises situées en dehors de la zone, créant ainsi des liaisons utiles. Au Taipei chinois, en Irlande, en Corée, à Maurice et à Sainte-Lucie, par exemple, les entrepreneurs locaux ont pu approvisionner les producteurs des ZFE en matières premières exonérées de droits (Tekere, 2000; Jenkins *et al.*, 1998). La Thaïlande, l'Indonésie et la Malaisie figurent aussi parmi les pays qui ont réussi à fournir des équipements à des exportateurs indirects (Radelet, 1999).

62. Le transfert de technologie peut se produire également dans le cadre d'un transfert de personnel entre une entreprise étrangère et une entreprise locale. Les autorités locales s'efforcent de promouvoir les échanges de personnel en appuyant les efforts de formation et en fournissant une assistance technique aux fournisseurs potentiels. Jenkins *et al.* (1998) donnent l'exemple de Masan, en Corée, où 3000 à 4000 personnes environ ont reçu une formation spécialisée dans la zone et à l'étranger (en particulier au Japon), et où la moitié ont finalement quitté la zone pour travailler dans des entreprises coréennes d'électronique installées localement. L'investissement direct étranger dans une ZFE peut aussi avoir un « effet de démonstration », en offrant un modèle à imiter par les entrepreneurs locaux. Le rôle qu'a joué Daewoo en encourageant le secteur de la confection au Bangladesh est un exemple souvent cité à cet égard.

63. Certains pensent que les transferts de technologies restent limités car l'emploi dans les ZFE concerne souvent des secteurs nécessitant peu de compétences. Dans les ZFE couronnées de succès d'Asie, on observe cependant une baisse prononcée de la proportion d'industries à forte intensité de main-d'œuvre (Kusago et Tzannatos, 1998). Cette évolution semble indiquer une reconversion vers des secteurs de production à plus forte intensité de capital, caractérisée par des progrès des techniques de production et des modifications dans la répartition des ZFE par secteur, tandis que les niveaux de salaires augmentent. Dans ce contexte, les retombées sur le plan des connaissances et de la mise en valeur des ressources humaines sont plus fréquentes car ces entreprises se concentrent plutôt sur une production à forte valeur ajoutée et à forte intensité de savoir. Les possibilités d'apprentissage s'accroissent, en particulier pour les cadres moyens locaux qui, dans de nombreux cas (aux Philippines et à Maurice par exemple) profitent de l'expérience professionnelle acquise auprès d'entreprises étrangères établies dans des ZFE pour créer leur propre entreprise (FIAS, 2007, à paraître).

Encadré 8. République dominicaine - les liaisons en amont ne sont pas systématiques

La mise en place de ZFE dans la République dominicaine a donné des résultats mitigés. Conçues comme des enclaves, les ZFE se sont rapidement multipliées : il en existait 4 en 1985, 32 en 1994 et 58 en 2004. Le nombre d'entreprises est passé dans le même temps de 144 à 476 en 1994 et à 556 en 2004. Les exportations, de 0.2 milliard d'USD en 1985, ont été portées à 2.8 milliards d'USD environ en 1994 et à 4.7 milliards d'USD environ en 2004. Les exportations de textiles en particulier ont progressé de 1.6 milliards d'USD en 1994 à plus de 2.1 milliards d'USD en 2004. Les ZFE employaient 35 720 personnes en 1985, 176 311 en 1994 et 190 000 environ en 2004. Sur le plan des exportations et de l'emploi, leur succès est remarquable. Cependant, 30 ans après la création de la première zone franche, les ZFE dominicaines n'acquerraient plus que 0.0001 % de matières premières sur le territoire douanier national, ce qui montre que les efforts de création de liaisons en amont ont échoué.

L'USAID a rencontré plusieurs obstacles en essayant de mettre en œuvre un programme de liaisons industrielles. Bien que des évaluations et des études de faisabilité rigoureuses aient fait apparaître une forte demande de textiles, de pièces plastiques de précision, d'estampage de métal, d'ateliers d'usinage et de fabrication d'outils, de moules et de matrices, il ne s'est pas créé de liaisons en amont. L'échec du programme peut s'expliquer pour l'essentiel par les raisons suivantes : (1) certains secteurs n'existaient pas dans la République dominicaine ; (2) les producteurs locaux ne pouvaient satisfaire aux normes mondiales en termes de prix, de qualité et de délais de livraison, et surtout ; (3) l'approvisionnement des ZFE n'a pas suscité d'intérêt de la part des producteurs locaux qui ont eu l'impression qu'ils n'en tireraient que de faibles profits.

Source : Rhee *et al.* (1990), Schrank (2001), OMC (2006), FIAS (2007, à paraître).

Les politiques de ZFE dans les stratégies économiques globales

64. Comme on l'a vu dans la section précédente, les ZFE ont été très largement utilisées même si la théorie économique les classe parmi les optimums de second rang. Trois points de vue principaux s'expriment sur le rôle des ZFE dans une économie.

- Dans le premier cas, les ZFE sont simplement considérées comme un outil permettant d'atteindre un ou plusieurs objectifs particuliers : développer l'emploi, attirer des investissements étrangers directs et/ou accroître les recettes en devises. Selon ce point de vue, le maintien des ZFE dans des enclaves permet au pays de poursuivre sa politique économique normale dans l'environnement national général.
- Selon une deuxième interprétation, les ZFE fonctionnent comme des laboratoires dans lesquels s'accomplissent des expériences qui font aussi partie de réformes touchant l'ensemble de l'économie. Elles apparaissent alors comme une étape qui permet au pays d'introduire une libéralisation progressive des échanges et des investissements tout en contrôlant la vitesse des évolutions dans l'environnement économique général.
- Le troisième point de vue assimile les ZFE à un outil de politique régionale visant à accroître l'emploi dans les zones défavorisées.

65. En pratique, les différences entre les trois points de vue sont parfois subtiles. La différence entre le premier et le deuxième, par exemple, peut se résumer à l'existence d'une intention de libéralisation plus poussée des échanges et des investissements du pays. En outre, un pays ayant d'abord adopté le premier point de vue peut décider d'engager une libéralisation des échanges et de l'investissement ; d'un autre côté, il peut être incité en cas de succès (par exemple sur le plan de la création d'emplois) à différer les réformes structurelles nécessaires dans l'économie nationale.

Les ZFE comme « enclaves » répondant à des objectifs spécifiques

66. La première interprétation qui assimile les ZFE à des « enclaves » auxquelles sont assignés des objectifs particuliers a été adoptée par de nombreux pays en développement. Dans ces pays, le niveau élevé des droits de douane et la médiocrité des conditions d'échanges découragent l'IDE, et les préoccupations les plus courantes concernent par exemple l'insuffisance des infrastructures (réseaux de transport, télécommunications, services publics de distribution par exemple) et des capacités administratives (des douanes par exemple), la rigidité des politiques du marché du travail, l'importance de la corruption et/ou de la fiscalité et l'instabilité de l'environnement réglementaire et politique. Il est rarement possible de remédier à ces faiblesses au niveau national, du moins à court terme. La libéralisation des droits de douane est souhaitable à long terme, mais la dépendance à l'égard des taxes sur les échanges ou la protection de certaines industries nationales peut empêcher une libéralisation immédiate à l'échelle nationale.

67. Dans de telles situations, l'existence d'une ZFE peut permettre au pays de centrer ses ressources sur l'amélioration de l'environnement économique dans tous les domaines mentionnés ci-dessus pour attirer des investissements étrangers, mais dans un espace limité (voir encadré 9). Les incitations fiscales servent à compenser les faiblesses responsables des coûts élevés qui subsistent. Grâce à la ZFE, il est possible de créer un secteur manufacturier orienté vers l'exportation même si le pays n'a pas les capacités techniques ou administratives nécessaires pour le faire à l'échelle nationale, en offrant aux exportateurs un accès en franchise aux équipements et matériaux importés (ONUDI, 2002).

Encadré 9. Enclaves offrant des conditions douanières favorables

Les mesures de facilitation des échanges qui réduisent les coûts de transaction des échanges sont souvent déterminantes pour le bon fonctionnement d'un programme de zone spéciale. Les producteurs ont généralement besoin d'être livrés fréquemment et ponctuellement en matières premières et en biens intermédiaires. Des services douaniers inefficaces allongent la durée du cycle commercial et entraînent à la fois des coûts directs (versements destinés à accélérer le passage de la frontière) et des coûts indirects (en relation avec le risque et l'incertitude commerciale par exemple), qui rejaillissent sur la productivité des entreprises. Les coûts de la main-d'œuvre constituent un élément essentiel des ZFE, mais l'efficacité des procédures douanières peut apporter un avantage par rapport à d'autres centres de production. Cependant, l'efficacité des services douaniers doit être complétée par une logistique et des transports locaux adaptés. C'est pourquoi les programmes de ZFE bien structurés comprennent des mesures de facilitation des échanges et sont conçus pour réduire les goulets d'étranglement le long de la chaîne de valeur.

L'exemple du Bangladesh montre comment les ZFE peuvent contribuer avec dynamisme à la facilitation des échanges. Dans ce pays, le dédouanement des produits importés et exportés s'effectue le plus souvent aux frontières, dans les ports ou les aéroports internationaux, ainsi que dans les ZFE de Chittagong et de Dhaka. Les procédures d'importation temporaire de fibres et de tissu, et d'exportation de tissu et de vêtements, ont été considérablement simplifiées ces dernières années, le nombre d'étapes ayant été réduit des deux tiers pour les importations et des trois quarts pour les exportations. En outre, le nombre de signatures requises a été ramené de 40 à 8. Ces améliorations ont fait baisser de plus d'une semaine le temps nécessaire au dédouanement, qui a été ramené à un jour pour les exportations et à un ou deux jours pour les importations de matières premières. Le dédouanement s'est particulièrement accéléré dans la ZFE de Chittagong qui a expérimenté un système d'automatisation des procédures douanières. La combinaison des réformes administratives et des efforts d'informatisation a donc permis de répondre à la demande d'amélioration de l'efficacité de la ZFE. Celle-ci fournit ainsi un modèle susceptible d'être reproduit dans d'autres centres de dédouanement du pays.

Source : Engman (2005), Banque mondiale (2005), et Nordas *et al.*, (2006)

68. L'IDE peut créer un cercle vertueux dans lequel l'investissement conduit à la création d'emplois, ce qui incite la main-d'œuvre locale à se former en investissant dans l'acquisition de nouvelles compétences. L'IDE peut aussi être le catalyseur de l'investissement local, qui peut à son tour contribuer à une plus grande viabilité des investissements et des infrastructures par la création d'économies d'échelle. Le renforcement des ressources humaines et des infrastructures peut à son tour conduire à un accroissement des investissements.

69. La solution d'une ZFE peut être particulièrement utile pour un pays qui envisage de développer un secteur particulier. En créant une ZFE, le pays peut montrer son engagement en faveur du développement du secteur en question. Si les entreprises sont regroupées dans une zone géographiquement limitée, l'accumulation d'informations ainsi obtenue pourra également faciliter la croissance du secteur. (comme dans le cas du secteur des services informatiques à Bangalore). Lorsqu'une libéralisation des échanges et/ou des investissements est envisagée, le fait qu'elle soit limitée géographiquement peut atténuer une éventuelle opposition au niveau national

70. Cependant, les ZFE risquent aussi de jouer le rôle de « soupape de sécurité » en fournissant les devises nécessaires pour répondre aux besoins d'importations du pays d'accueil et en créant des emplois qui remédient en partie aux problèmes nationaux de chômage ou de sous-emploi. Si les objectifs sont atteints sur le plan de l'emploi et/ou des exportations, le pays risque de renoncer à tout effort d'amélioration de l'environnement économique global. À l'expiration de la période d'application des incitations fiscales, les entreprises sans contraintes d'implantation pourront se déplacer et la possibilité de se servir de la ZFE pour engager des réformes générales sera perdue.

71. Schrank (2001) fait valoir que les ZFE combinées à des stratégies de substitution des importations dans les petites économies se traduisent souvent par des dysfonctionnements et des effets limités d'entraînement en amont. Les entrepreneurs locaux des petites économies estiment en général qu'il faut conserver les droits de douane et les obstacles tarifaires pour maintenir les niveaux d'emploi et de

recettes en devises, même si leurs produits ne sont pas concurrentiels à l'échelle mondiale, et vont vraisemblablement le rester. Dans une telle situation, les ZFE prennent plutôt la forme d'enclaves isolées se développant au détriment de l'industrie nationale.

Les ZFE à l'avant-garde de la réforme

72. Selon la deuxième acception des ZFE, celles-ci peuvent jouer un rôle plus dynamique dans le développement d'un pays. Si elles bénéficient d'une conception et d'une gestion de qualité, les ZFE peuvent constituer une étape dans le cadre d'une libéralisation générale de l'économie, et faire l'objet de révisions à mesure que les conditions économiques nationales évoluent. Cet aspect peut être particulièrement important pour les pays qui libéralisent leurs régimes commerciaux : l'expérience montre en effet qu'un accroissement des importations précède souvent un accroissement des exportations, du fait du temps nécessaire aux industries nationales pour s'adapter aux nouveaux régimes tarifaires. L'IDE mobilisé permet aux pouvoirs publics de déterminer ce qu'il faut modifier pour améliorer l'environnement économique. Les ZFE peuvent aussi favoriser la réforme générale des marchés en montrant l'efficacité d'une telle réforme. L'encadré ci-dessous, consacré au système des maquiladoras au Mexique, explique de quelle manière un dispositif initialement restrictif de ZFE a évolué pour répondre aux besoins des entreprises et contribuer à la libéralisation à l'échelle nationale (Encadré 10).

Encadré 10. Les maquiladoras au Mexique (1^{ère} partie)

La maquiladora mexicaine moderne peut être décrite comme une ZFE constituée d'usines qui vise à promouvoir l'investissement étranger et les exportations en offrant des avantages aux entreprises sur le plan des droits d'importation et d'autres taxes. Le Mexique a mis ce système en place au milieu des années 60 dans le cadre du programme d'industrialisation des zones frontalières, pour remédier au niveau élevé de chômage de la zone frontalière nord. Il s'agissait au départ d'un dispositif d'importation en franchise de matières premières, de biens intermédiaires et de biens d'équipements en provenance des États-Unis, pour la production de marchandises destinées à être réexportées vers les États-Unis. Celui-ci ne s'appliquait qu'à des zones de 20 km de large le long de la frontière, permettait l'importation en franchise de matières premières et de biens d'équipements, obligeait les entreprises à réexporter toute leur production et exigeait 51 % au moins de capitaux nationaux (Buitelaar *et al.*, 2000).

Dans les années 70, le système s'est étendu à l'ensemble du territoire mexicain, à l'exception de certaines zones industrialisées, et la détention à 100 % par des intérêts étrangers a été autorisée. Cette expansion géographique a été motivée en partie par des considérations d'équité entre les États frontaliers et non frontaliers. Le secteur des maquiladoras ou maquilas s'est développé progressivement en s'appuyant pour l'essentiel sur des investissements des États-Unis. Jusqu'au début des années 80, ce programme est resté cependant une exception au régime d'industrialisation et de substitution des importations, et les entreprises des maquiladoras ne pouvaient vendre que 20 % de leur production sur le territoire national. Au milieu des années 80, le Mexique a adopté une nouvelle politique de développement axée sur les exportations, dont les maquilas faisaient partie intégrante. Les réformes commerciales commencées en 1984 se sont intensifiées avec l'adoption du programme PITEC (Programme d'importation temporaire en faveur des exportateurs) qui complète le programme de maquiladoras en permettant aux entreprises exportatrices d'importer temporairement en franchise tous les équipements et les matériaux dont elles ont besoin, et avec l'élimination en 1985 des autorisations d'importation sur une très grande partie des 8000 produits considérés (à l'exception de 908 d'entre eux). En 1986, le Mexique a adhéré au GATT et commencé à assouplir les restrictions pesant sur l'IDE (Moreno-Brid *et al.*, 2005) La croissance des maquiladoras s'est alors accélérée. Malgré certains signes de diversification, les États-Unis continuent de dominer en tant que source des investissements et des importations et surtout en tant que principal marché à l'exportation.

En 2001, le gouvernement mexicain a dû réduire progressivement les exonérations de droits à l'importation dont bénéficiaient les entreprises des maquiladoras exportant vers les États-Unis, pour se conformer à l'Article 303 de l'ALENA (voir aussi l'encadré 13 et la section de la partie III consacrée au traitement des ZFE dans les ACR). Les exonérations de droits à l'importation concernant les produits exportés en dehors de la zone de l'ALENA ont pu être maintenues, mais cette disposition n'a apporté qu'un maigre réconfort aux entreprises des maquiladoras qui exportaient plus de 90 % de leurs produits vers les États-Unis. L'application de l'article 303 de l'ALENA risquait de conduire les entreprises des maquilas à s'installer ailleurs. En effet, les entreprises asiatiques et européennes des maquilas utilisaient souvent des composants ne venant pas des pays de l'ALENA, auxquels des droits d'importation auraient dû s'appliquer après l'élimination progressive des exonérations, et ne souhaitaient pas modifier leurs approvisionnements. Après d'étroites consultations avec les entreprises touchées, le gouvernement mexicain a décidé d'abaisser les droits de douane sur une base NPF pour les produits qui contribuaient le plus à la rentabilité

des ZFE (programme de promotion sectorielle, PROSEC).

Le PROSEC prévoyait une réduction sur une base NPF des droits de douane, ramenés à une fourchette comprise entre 0 et 7 % sur les articles produits à l'extérieur du pays. Le programme s'appliquait aux entreprises ayant présenté des déclarations dans un des 22 secteurs choisis, tels que mobilier, électronique, produits chimiques ou automobiles. En conformité avec l'article 303 de l'ALENA, aucune prescription ne s'applique aux exportations. Certaines entreprises japonaises, coréennes et taïwanaises ont décidé de déplacer leur production vers l'Asie ou d'autres endroits, mais la mise en place du PROSEC a réussi à convaincre de nombreuses entreprises de rester au Mexique.

À mesure que le Mexique concluait d'autres ACR, les entreprises ont dû suivre l'évolution d'un nombre croissant de droits de douane, de règles d'origine et d'autres dispositions réglementaires comme celles du PROSEC, etc., d'où une plus grande complexité des activités commerciales au Mexique. En partie pour répondre à cette situation, le gouvernement mexicain a annoncé en septembre 2006 une réduction des droits de douane sur une base NPF sur plus de 6 000 articles tels que pièces automobiles, acier, produits chimiques et autres matières premières et intrants. Cette réduction des droits de douane sur une base NPF affaiblit encore les avantages dont bénéficient les entreprises des maquiladoras mais simplifie l'approvisionnement de nombreuses entreprises. En novembre 2006, Le gouvernement fédéral du Mexique a publié un *décret pour le développement des industries manufacturières, des maquiladoras et des services destinés à l'exportation* (décret IMMEX) pour soutenir les entreprises mexicaines qui doivent faire face à une forte concurrence sur les marchés mondiaux. Ce décret facilite l'adaptation de la maquiladora à l'évolution rapide de l'environnement économique en l'intégrant au programme d'importation temporaire (PITEX) pour en faire un instrument juridique unique, ce qui permet de réduire les coûts des transactions commerciales et de faire profiter les exportateurs de services des avantages fournis (sous-traitance des processus d'organisation par exemple).

L'histoire du système des maquiladoras au Mexique, qui n'a cessé d'évoluer au fil des années, est un exemple intéressant de ZFE fonctionnant au départ comme un mécanisme de libéralisation des échanges à échelle réduite, qui a pu par la suite ouvrir la voie des réformes.

Source : Buitelaar *et al.* (2000), Gruben (2001), Sargent et Matthews (2001), U.S. GAO (2003), Moreno-Brid *et al.* (2005) et Jetro (plusieurs éditions).

73. L'intégration des zones franches dans l'économie locale demande du temps, des outils de planification et des instruments d'action adaptés, comme cela a été le cas en Irlande, en Malaisie et en Corée par exemple (voir l'encadré 11 sur la Corée). L'une des mesures les plus efficaces consiste à traiter sur un pied d'égalité les fournisseurs locaux de biens d'équipement et de biens intermédiaires et à utiliser à leur profit les mécanismes de sous-traitance des entreprises des zones franches. Ces méthodes, combinées à des réformes globales des échanges et de l'investissement, favorisent le succès des zones axées sur l'exportation et les effets d'entraînement en amont et en aval à partir de la ZFE et de l'économie locale.

74. Plusieurs pays, dont la Chine, ont utilisé de telles zones pour tester les effets de nouvelles mesures sur les conditions générales d'investissement. Ce rôle de « laboratoire » des politiques peut être utile pour faire l'essai de nouvelles stratégies avant de décider de les appliquer à toutes les entreprises de l'économie. Dans la zone franche de Montego Bay à la Jamaïque, les services de télécommunications à haut débit ont été ouverts à la concurrence avant que la déréglementation des télécommunications ne s'étende à l'ensemble du territoire. Le Koweït a d'abord libéralisé dans sa ZFE les règles régissant la propriété avant de le faire pour l'ensemble de l'économie (FIAS, à paraître, 2006). Même dans des pays plus développés comme le Japon, les ZFE ont servi à évaluer l'efficacité de réformes qui ne suscitaient pas l'adhésion générale au niveau national (voir l'encadré 2 de la Partie I).

Encadré 11. Les ZFE en Corée

L'expérience de la Corée dans ce domaine fournit un exemple de programme de ZFE ayant ouvert la voie d'une réforme générale et d'une transformation structurelle de l'ensemble de l'économie. La Corée a commencé de mettre en place son système de ZFE en remplaçant sa politique de substitution des importations par une politique de développement fondée sur les exportations. La première ZFE a été créée à Masan, en 1970, et la deuxième peu après à Iksan, en 1973. Toutes deux constituaient des zones spéciales dans lesquelles les entreprises bénéficiaient des incitations habituelles, importations en franchise de composants et de machines, incitations fiscales, etc. L'objectif était d'attirer des investissements directs étrangers pour promouvoir les exportations, l'emploi et les transferts de technologies. Les autorités responsables de la zone de Masan ont été dotées de larges pouvoirs, notamment du droit d'autoriser l'investissement étranger, et chargées de superviser tout l'ensemble des services de soutien offerts aux entreprises, en particulier les services bancaires, d'assurance, de restauration, de transports, d'entreposage et de conditionnement (Basile et Germidis, 1984).

Les ZFE ont obtenu de très bons résultats sur le plan des investissements étrangers, en particulier en provenance du Japon, et dans le secteur de l'électronique. Après deux ou trois ans, une centaine d'entreprises étrangères et mixtes étaient implantées, et leurs exportations atteignaient 175 millions d'USD (Banque mondiale, 1992). En 1980, les deux ZFE employaient 28 532 personnes, soit 0,7 % environ des effectifs totaux du secteur industriel, et représentaient 4 % environ de l'ensemble des exportations manufacturières. Les deux zones ont obtenu de bons résultats, comme le montre le tableau 9, mais toutes deux ont atteint leur niveau d'activité le plus élevé pendant la période 1980-1985. À partir de cette période en effet, l'espace a manqué à l'intérieur des zones et les coûts de la main-d'œuvre ont augmenté.

Tableau 9. Résultats de la ZFE de Masan

Année	Investissement (millions d'USD, stock)	IDE en % de l'investissement total dans la zone	Emploi	Nombre d'entreprises	Exportations (millions d'USD)
1971	5.3	93	1 248	22	1
1973	82.8	95	21 240	115	70
1980	112.9	83	28 532	88	628
1985	125.9	77	28 983	79	809
1990	215.8	84	19 616	72	1 405
1995	235.3	77	14 736	73	2 401
2000	251.4	77	14 415	78	4 442
2004	263.9	78	9 424	76	4 618

Source : CESAP (2005), Tableau 4.11.

Les ZFE elles-mêmes n'ont donc eu directement qu'un effet relativement limité sur l'économie générale et leur importance s'est atténuée à mesure que l'économie coréenne se redressait. Elles ont eu cependant un effet de démonstration (Schrank, 2001), des effets d'entraînement en amont et des retombées positives. D'après Basile et Germidis (1984), la valeur ajoutée locale en pourcentage de la valeur des exportations est passée de 28 % à 52 % entre 1971 et 1979⁴⁰. En 1980, 35 % des composants et équipements légers dont la ZFE de Masan avaient besoin étaient obtenus auprès de fournisseurs locaux, essentiellement par la sous-traitance. Les entreprises utilisaient la sous-traitance, soit pour honorer des commandes pour lesquelles leur capacité de production était insuffisante, soit pour des raisons de coût de la main-d'œuvre. La loi autorisant l'accomplissement de 40 % du processus de production en dehors de la zone a probablement contribué aux relations ainsi créées avec d'autres entreprises, de même que le système de ristourne des droits de douanes.

Le développement de ces relations en amont résulte essentiellement de la capacité d'absorption de l'économie coréenne. Cependant, les responsables des politiques du pays y ont aussi contribué en s'efforçant d'adopter des politiques « d'égalité des chances ». Les mesures d'exonération de droits de douane ont ainsi été élargies à d'autres entreprises de la zone douanière nationale par l'intermédiaire du système de ristourne des droits de douane. L'application de ce système aux expéditions à destination des entreprises des ZFE a aussi joué un rôle important. En 1990, plus de 90 % des exportations coréennes bénéficiaient d'une exonération ou d'une ristourne des droits de douane, et 8 % du système sous douane, dont 3 % provenant des ZFE (Banque mondiale, 1992).

Source : Basile et Germidis (1984), Banque mondiale (1992), Schrank (2001)

⁴⁰ D'après un expert, la « valeur ajoutée locale en pourcentage de la valeur à l'exportation » peut être fortement gonflée du fait de la manière de traiter les statistiques. En Corée, la valeur totale du produit réexpédié dans la zone franche est comptabilisée comme « valeur ajoutée locale », et inclut aussi la valeur des intrants importés.

Les ZFE comme instrument de développement régional

75. Les ZFE peuvent aussi servir à promouvoir l'investissement dans les régions isolées. L'expérience montre qu'une telle politique résulte de considérations plutôt politiques et sociales qu'économiques et techniques. Le recours aux ZFE en tant qu'instruments de politique régionale s'est souvent révélé coûteux, car la création d'une ZFE dans un endroit reculé exige en général des investissements d'infrastructures relativement importants. Il peut alors être nécessaire de fournir davantage d'incitations fiscales pour compenser des conditions d'investissement moins favorables. Les effets tels que la création d'emplois doivent être plus accentués pour justifier le niveau plus élevé des coûts, mais la création d'emplois n'est pas toujours effective. Les coûts de la main-d'œuvre peuvent être plus faibles dans certaines régions reculées, mais ne compensent pas nécessairement les difficultés d'accès aux marchés et le manque de fiabilité des services de soutien (Radelet, 1999). Compte tenu de la taille relativement modeste du réservoir local de main-d'œuvre, un succès même modéré peut entraîner une pénurie de travailleurs.

76. Pour choisir où implanter une ZFE, le pays doit être conscient qu'il obtiendra plus rapidement les avantages économiques attendus si la ZFE est située près d'un centre urbain. En effet, les infrastructures, les équipements collectifs, les services, les ports et aéroports nécessaires sont souvent déjà présents, ou peuvent être installés pour un coût moins élevé près des grandes villes. Cet aspect est particulièrement important si le pays n'a pas encore d'expérience de la création et de la gestion de ZFE. En outre, les possibilités d'effets d'entraînement en amont et de retombées sur l'économie locale s'accroissent du fait de la proximité des industries locales. L'exemple du Costa Rica montre que les incitations ne parviennent pas toujours à compenser un mauvais choix initial d'implantation, alors que des projets ultérieurs situés dans des endroits plus favorables rencontrent le succès (voir encadré 12). Au Sénégal, le choix de l'implantation a aggravé une situation déjà difficile (voir encadré 12 également).

Encadré 12. Implantations de ZFE au Costa Rica et au Sénégal

Le Costa Rica a créé ses premières ZFE au début des années 80 dans les villes portuaires de Puntarenas et Limón, toutes deux économiquement défavorisées. Pour attirer des investissements étrangers, les autorités ont mis en place un système d'incitations fiscales en faveur des entreprises intéressées par une implantation dans ces zones. Ces efforts ont cependant échoué à attirer des investissements de grande ampleur, essentiellement à cause des sites choisis, de sorte que les entreprises et emplois créés ont été peu nombreux. La plupart des entreprises ont investi dans des activités situées dans des zones privées, créées par la suite dans le centre du pays. Ces zones présentaient en effet des infrastructures de meilleure qualité, un accès à des services spécialisés et une abondante main-d'œuvre qualifiée qui les rendaient plus attrayantes. Les investisseurs ont donné la préférence à ces conditions meilleures plutôt qu'aux incitations offertes.

Depuis 1990, les activités axées sur l'exportation se sont développées rapidement au Costa Rica dans le cadre des régimes de ZFE et d'admission temporaire⁴¹. Entre 1991 et 1996, l'emploi a progressé de plus de 7 % par an et les exportations nettes au titre des ZFE et du régime d'admission temporaire ont augmenté de plus de 14 %. En 2005, 8 % du volume total des exportations du Costa Rica et 53 % de leur valeur totale provenaient des ZFE. Cette production à valeur ajoutée est entraînée par la société Intel, premier exportateur du pays. En 2005, les ZFE employaient 39 000 personnes environ, 5 000 de plus qu'en 2001.

Le Sénégal a créé une ZFE près du port de Dakar en 1974 mais le projet a échoué et a été abandonné en 1999. Au moment de sa fermeture, la ZFE de Dakar ne comptait que 14 entreprises en activité employant au total 940 personnes. Les raisons principales de cet échec sont le poids excessif de la bureaucratie (procédures douanières, délais très longs d'obtention des autorisations, etc.), le mauvais choix de l'emplacement (à 12 km du port de Dakar), l'obligation pour les entreprises d'embaucher plus de 150 personnes, et des réglementations du travail rigides et contraignantes.

Source : Jenkins (2005), BIT (1999), Cling et Letilly (2001) et Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (2006).

⁴¹ Les entreprises relevant du régime d'admission temporaire peuvent s'implanter n'importe où dans le pays et, après avoir déposé une caution auprès des autorités fiscales, peuvent importer des matières premières, des équipements et des machines en franchise de droits.

Sur quoi repose le succès ou l'échec d'une ZFE ?

Les ZFE comme outil d'apprentissage

77. Les ZFE ont montré qu'elles pouvaient être utiles au développement commercial et économique. Il existe cependant de nombreux exemples de zones qui ont échoué sur le plan financier et n'ont pas donné les résultats attendus. La lourdeur de la bureaucratie, une mauvaise planification, le manque d'efficacité de la gestion et la mise à disposition d'incitations fiscales trop élevées font partie des motifs courants d'échec⁴². Les politiques et procédures restrictives telles que les conditions de résultats, les restrictions de la propriété foncière et l'abondance excessive des documents exigés compromettent souvent l'efficacité (voir l'encadré 12 sur le Sénégal). En Égypte, la demande de statut de zone franche pouvait par exemple atteindre 40 pages jusqu'à une date récente, et le délai de réponse était compris entre 12 et 24 mois (FIAS, 2007, à paraître). D'après les exemples de succès observés dans des pays comme Maurice, le Mexique et la Corée, il semble important de modifier et d'adapter les dispositifs de ZFE en fonction de la situation, aussi bien sur le plan des besoins des pouvoirs publics que de ceux des entreprises. Les entités en activité dans les ZFE peuvent aider à comprendre les besoins des entreprises pour améliorer l'environnement économique dans les ZFE et dans l'économie en général.

Effets des accords commerciaux sur les ZFE

78. Les accords commerciaux peuvent avoir des effets considérables sur l'IDE, et en particulier sur les investissements axés sur l'exportation. La loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA), qui prévoit un traitement tarifaire préférentiel des exportations africaines vers les États-Unis depuis 2000, en témoigne. En Namibie, la ZFE n'a pas remporté de succès avant 1999, mais employait 10 000 personnes en 2004, en raison pour l'essentiel d'investissements massifs effectués par Ramatex, producteur de textiles de Malaisie, pour bénéficier de la loi. De même, au Kenya, où les incitations étaient cependant moins élevées qu'en Namibie, le programme de ZFE n'a décollé qu'après l'entrée en vigueur de l'AGOA en 2000. Les effectifs de la ZFE n'atteignaient que 2 800 personnes dans les trois premières années d'activité (1993-1998), mais sont montés en flèche pour s'élever à 27 000 en 2002 et à 38 000 en 2003⁴³. Entre 2000 et 2002, les exportations d'articles tricotés vers les États-Unis sont passées de 0,2 million d'USD à 22,6 millions d'USD, et les exportations d'articles tissés de 43 millions d'USD à 102 millions d'USD. Ces exemples montrent que le succès des ZFE n'est pas automatiquement garanti par l'importance des incitations, et que celles-ci doivent parfois être complétées par des préférences commerciales pour faire pleinement effet (Rolfe *et al.*, 2003).

79. Le système de quotas de l'Arrangement multifibres (AMF) a aussi beaucoup influé sur l'IDE dans de nombreux pays. D'après Cling et Letilly (2001), beaucoup de producteurs asiatiques de pays ayant atteint leur quota ont investi ailleurs, en privilégiant des ZFE d'Asie du sud, d'Amérique latine et d'Afrique. Le tableau 10 montre que certaines économies récemment industrialisées comme Hong Kong, la Corée du Sud, le Taïpei chinois et même Maurice ont joué un rôle important pour les ZFE de nombreux pays en développement.

⁴² La Banque mondiale (2006) a évalué certains des projets qu'elle soutient et qui comportent une composante de ZFE, et observé que les mauvais résultats étaient dus : (i) à un manque de clarté dans la gestion des ZFE (2 cas), (ii) à des retards dans la privatisation des ZFE (2 cas), (iii) au caractère inadapté de la structure des taxes dans les ZFE (manque de viabilité économique) (1 cas), (iv) à l'absence de responsabilité dans la gestion et l'entretien des infrastructures en dehors du site (1 cas), (v) à des préoccupations environnementales (1 cas), (vi) à l'absence de politiques sectorielles solides (1 cas), et (vii) à l'inefficacité de la gestion de projet (1 cas) (Banque mondiale, 2006, tableau D3.7 de la p. 123).

⁴³ À elles seules, les entreprises sri lankaises avaient investi plus de 2,4 millions d'USD dans le secteur de l'habillement et créé 14 000 emplois.

Tableau 10. Exemples d'entrées d'IDE en rapport avec l'AMF

Pays	Année de création	Sources d'IDE	Secteurs	Principaux marchés
Rép. dominicaine	1969	États-Unis, Taipei chinois, Corée	Vêtements, soins de santé	États-Unis
Guatemala	1973	États-Unis, Taipei chinois, Corée	Vêtements	États-Unis
Jamaïque	1976	États-Unis, Taipei chinois, Corée	Vêtements, centres d'appel	États-Unis
Honduras	1977	États-Unis, Taipei chinois, Corée	Vêtements	États-Unis
El Salvador	1978	États-Unis, Taipei chinois, Corée	Vêtements	États-Unis
Sri Lanka	1978	Hong Kong, UE, Corée, investisseurs nationaux	Vêtements, bijoux, bagages, agroalimentaire	UE, États-Unis
Bangladesh	1980	Corée, investisseurs nationaux, Chine, Japon	Vêtements, textiles, cuir	États-Unis
Jordanie	1984	Hong Kong, Pakistan, Inde, Israël, Chine, Corée, Taipei chinois, États-Unis	Vêtements, courtage	États-Unis, Moyen-Orient
Maurice	1981	Investisseurs nationaux, France, Hong Kong	Vêtements, textiles	UE
Madagascar	1991	Chine, France, Inde, Hong Kong, Maurice	Vêtements, textiles	UE

Source : Secrétariat, à partir des tableaux 11- 15 de FIAS (2007, à paraître).

80. Les accords commerciaux régionaux (ACR) peuvent aussi influencer de façon décisive sur les échanges et l'investissement, et par conséquent sur les ZFE. La conclusion d'un ACR tend à favoriser l'IDE dans les ZFE qui existent car : (1) les entreprises des ZFE bénéficient d'approvisionnements exonérés de taxes et (2) elles bénéficient aussi de plus nombreux débouchés à l'exportation en franchise de droits. Les effets peuvent être considérables pour un petit pays qui conclut un ACR avec un grand pays. L'exemple du Mexique après la signature de l'ALENA est particulièrement intéressant (voir encadré 13). À l'inverse, les ZFE implantées dans un pays exclu d'un ACR peuvent ressentir fortement les effets de cette exclusion, comme le montre l'influence de l'ALENA sur les entreprises des ZFE de la République dominicaine (Madani, 1999).

81. Les ACR peuvent aussi nécessiter des modifications aux programmes de ZFE. Certains ACR peuvent interdire les ristournes de droits de douane et autres dispositifs similaires, rendant parfois impossible le maintien de ZFE sous leur forme antérieure (voir la partie II pour plus de précisions). Si certains privilèges comme l'exonération de droits de douane sur les intrants sont supprimés, les entreprises des ZFE risquent de ne plus être viables, du fait des contraintes d'approvisionnement local. L'exemple du Mexique montre que, lorsque les dispositifs de ristourne de droits incluant des ZFE sont interdits dans un ACR, le pays d'accueil des ZFE peut être amené à prendre des décisions difficiles sur les droits de douane multilatéraux (voir encadré 13). Même s'il préfère que les entreprises s'approvisionnent localement, celles-ci n'ont pas nécessairement intérêt à le faire si elles peuvent s'adresser à d'autres pays. Le pays d'accueil des ZFE signataire de l'ACR peut être obligé d'abaisser ses droits de douane sur une base multilatérale pour permettre aux entreprises qui investissent dans les ZFE de conserver leurs sources d'approvisionnement. L'exemple du Mexique montre que la combinaison d'un ACR et d'une ZFE déjà en place peut contribuer à la libéralisation multilatérale des échanges.

Encadré 13. Les maquiladoras au Mexique (2^{ème} partie : les effets de l'ALENA sur les maquiladoras)

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), en vigueur depuis 1994, a donné un nouvel élan à la croissance des maquiladoras mexicaines. Les droits de douane des États-Unis ont été progressivement réduits et les entreprises ont pu exporter du Mexique vers les États-Unis en franchise de droits en se conformant aux règles d'origine préférentielles. L'ALENA a apporté une plus grande prévisibilité en garantissant l'accès au marché des États-Unis et a contribué à donner aux entreprises des assurances sur les conditions d'investissement au Mexique. L'exonération de droits sur les importations de matières premières et de biens intermédiaires accordée dans le cadre de la maquiladora ainsi que les coûts relativement faibles de la main-d'œuvre ont fourni aux entreprises ne relevant pas de l'ALENA des incitations supplémentaires à investir dans les maquiladoras. En outre, le Mexique a modifié le système des maquiladoras pour répondre à certaines dispositions de l'ALENA permettant un accès plus large au marché intérieur⁴⁴.

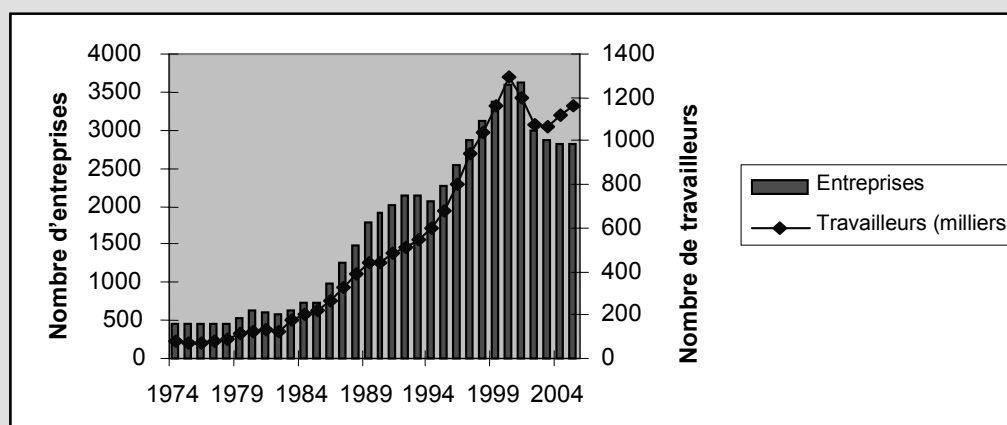
L'ALENA a donné une énergie nouvelle à la croissance des maquiladoras (voir graphique 1) où les investissements étrangers ont doublé entre 1994 et 2000, passant de 895 millions d'USD à 2 983 millions d'USD. Le succès des maquiladoras pendant cette période s'explique en partie par les pressions externes sur les coûts subies par certaines industries des États-Unis, qui les ont obligées à se tourner vers des sites de production moins coûteux à l'étranger. Pour faire face à la concurrence croissante de l'Asie de l'est, de nombreuses entreprises des États-Unis ont ainsi choisi de déplacer leurs activités de production vers les maquiladoras de leur voisin mexicain. En outre, de nombreuses entreprises européennes et asiatiques ont installé des chaînes de production au Mexique à la suite de l'adoption de l'ALENA pour approvisionner le marché des États-Unis. Le Mexique apparaissait comme une destination attractive pour les investisseurs, compte tenu des coûts relativement bas de la main-d'œuvre et de l'accès garanti au marché des États-Unis. Cette situation a peut-être conduit à une certaine diversification de la provenance des importations (tableau 11).

La bonne santé de l'économie des États-Unis et la faiblesse du peso mexicain ont contribué au renforcement rapide de la division du travail entre les deux pays. La production des maquiladoras a augmenté de 197 % de janvier 1993 jusqu'à son niveau maximum en octobre 2000, tandis que la production manufacturière totale du Mexique progressait de 58 % pendant la même période. En outre, les effectifs des maquiladoras ont triplé, de sorte que celles-ci représentaient 4 % environ de l'emploi total et 20 % de l'emploi manufacturier du Mexique en 2000. Les maquiladoras représentaient aussi 40 à 45 % des exportations totales.

La croissance des maquiladoras au Mexique a marqué le pas après 2000. D'après le GAO (2003), cette baisse est imputable pour l'essentiel au ralentissement cyclique de l'activité économique des États-Unis, mais aussi à d'autres facteurs structurels comme le renforcement de la concurrence sur le marché américain, en particulier de la part de la Chine, de l'Amérique centrale et des Caraïbes, ou le niveau du peso mexicain. En outre, l'élimination progressive des avantages accordés aux maquiladoras dans le cadre de l'ALENA a également contribué à la baisse de la production et de l'emploi dans ces zones.

⁴⁴ En 2001, les ventes sur le marché intérieur ont été autorisées sans restriction.

Graphique 1. Nombre d'entreprises et de travailleurs des maquiladoras



Source : INEGI

Tableau 11. Exportations et importations des maquiladoras par pays partenaire

	1992		1997		2004	
	Expor- tations	Impor- tations	Expor- tations	Impor- tations	Expor- tations	Impor- tations
Échanges des maquiladoras (millions d'USD)	18 680	15 935	44 972	36 332	87 859	68 624
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Canada	0.1%	0.0%	0.3%	0.4%	0.5%	1.0%
États-Unis	99.2%	96.4%	98.7%	91.2%	97.3%	57.8%
Asie	0.4%	3.2%	0.5%	7.6%	0.5%	36.1%
Europe	0.2%	0.3%	0.2%	0.6%	1.1%	3.4%
Pays-Bas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.1%
Allemagne	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	1.0%
Royaume-Uni	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%	0.3%
France	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.4%
Asie	0.4%	3.2%	0.5%	7.6%	0.5%	36.1%
Japon	0.1%	2.0%	0.1%	2.2%	0.1%	8.1%
Corée	0.0%	0.4%	0.0%	2.3%	0.0%	5.0%
Taipei chinois	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.0%	11.1%
Amérique latine	0.1%	0.0%	0.3%	0.2%	0.5%	1.0%
Reste du monde	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.7%

Source : Ministère de l'Économie, à partir de données de Banxico.

Source : Buitelaar *et al.* (2000), Gruben (2001), Sargent et Matthews (2001), GAO (2003) et Jetro (plusieurs éditions).

PARTIE III. ZFE ET RÈGLES COMMERCIALES

82. Les ZFE ne sont explicitement mentionnées dans aucun accord de l'OMC, mais certaines incitations prévues dans le cadre des politiques de ZFE peuvent faire l'objet de dispositions de l'OMC. Plusieurs incitations courantes sont étudiées ici au regard de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC). Il faut souligner que les accords de l'OMC (le GATT, les accords connexes comme l'Accord SMC, l'Accord sur les MIC et l'AGCS) s'appliquent tous à toutes les mesures. Une subvention ou une mesure particulière autorisée dans le cadre d'un accord (l'AGCS par exemple) peut ainsi poser des problèmes juridiques dans le cadre d'autres accords (Accord SMC par exemple).

Accord sur les subventions et les mesures compensatoires

83. L'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires porte sur deux aspects distincts mais en relation étroite : les règles multilatérales qui régissent l'octroi de subventions et l'utilisation de mesures compensatoires destinées à compenser les effets des importations subventionnées. L'Accord sur les SMC interdit les subventions à l'exportation (article 3.1 (a)) et les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés (article 3.1 (b)). L'article 27.2 prévoit un traitement spécial et différencié en matière de subventions à l'exportation pour les pays en développement membres, dont certains peuvent bénéficier d'une exemption générale (article 27.2 (a)) tandis qu'une élimination progressive est prévue pour les autres pays en développement (article 27.2 (b)). L'article 27.3 prévoit une phase similaire d'élimination progressive des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés dans les pays en développement. Dans cette section, nous examinons d'abord l'interdiction générale des subventions à l'exportation et des subventions subordonnées à l'utilisation préférentielle de produits nationaux, puis le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement dans le domaine des subventions à l'exportation, sous forme d'exonération ou de période de transition, la décision de Doha prolongeant la période de transition et la gradation des produits. Il faut noter que même les subventions qui ne sont pas interdites continuent de faire l'objet de droits compensatoires et que certaines restrictions peuvent s'appliquer.

Interdiction des subventions à l'exportation

84. L'article 1 de l'Accord sur les SMC donne de la subvention la définition suivante : « *contribution des pouvoirs publics ou de tout organisme public si un avantage est ainsi conféré* ». Le « *transfert direct de fonds (par exemple sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) et les transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple de garanties de prêt)* » sont considérés comme des subventions, mais aussi « *les recettes publiques normalement exigibles qui sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple les incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)* ». Les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation sont interdites par l'article 3.1(a) et une liste exemplative de subventions à l'exportation figure à l'annexe I de l'Accord. D'après cette définition, différentes exemptions tarifaires et fiscales (exonération de l'impôt sur le revenu par exemple), ainsi que la fourniture de services autres qu'une infrastructure générale à des tarifs préférentiels appartiendraient à la catégorie des subventions et seraient interdites si elles sont subordonnées aux exportations.

85. Cependant, les importations en franchise de droits de matières premières et de biens intermédiaires utilisés pour la production de marchandises destinées à l'exportation, ainsi que d'autres

dispositifs similaires de ristourne des droits de douane sont exclus de cette définition par une note de bas de page : la note 1 de l'article 1.1(a)(1)(ii) de l'Accord SMC dispose en effet que « *l'exonération, en faveur d'un produit exporté, des droits ou taxes qui frappent le produit similaire lorsque celui-ci est destiné à la consommation intérieure, ou la remise de ces droits ou taxes à concurrence des montants dus ou versés, ne seront pas considérés comme une subvention* ». L'exonération ou la remise des impôts indirects sur *des intrants consommés dans la production du produit exporté* »⁴⁵ sont également prévues sous certaines conditions. Certaines pertes peuvent aussi être autorisées⁴⁶. L'importation en franchise de marchandises utilisées dans la production d'un produit exporté ne répond pas aux conditions de la note de bas de page car ces marchandises ne servent pas à la production du produit exporté, comme prévu au point (i) de l'annexe I de l'Accord SMC⁴⁷. Les exonérations de droits de douane s'appliquant à des biens d'équipement et subordonnées aux exportations constitueraient par conséquent des subventions à l'exportation.

86. Que faut-il en conclure en pratique ? Prenons l'exemple d'un producteur de vêtements qui importe 100 % du tissu qu'il utilise et exporte 70 % de ses produits. Des exonérations de droits seraient autorisées sur 70 % au maximum du tissu (bien que la quantité de tissu effectivement utilisée pour confectionner des vêtements puisse être légèrement inférieure en raison des pertes). Des exonérations de droits sur les intrants consommés dans la production (combustible par exemple) peuvent aussi être autorisées. Les taxes indirectes internes qui peuvent s'appliquer à certains intrants obtenus localement, comme les teintures (TVA, etc.) doivent aussi être remboursées, dans la mesure où les intrants entrent dans la fabrication de produits qui seront exportés. En revanche, il ne s'applique pas en principe d'exonération sur les taxes directes telles que les impôts sur les revenus, les droits de douane sur les biens d'équipement comme les machines à coudre, les droits sur les matériaux qui ne sont pas consommés dans la production du produit exporté, comme les matériaux de construction d'usines et/ou de logements, car une telle exonération peut constituer une subvention à l'exportation si elle est subordonnée aux exportations. En pratique, de nombreux pays ont limité les incitations aux exonérations autorisées ou rendu ces exonérations compatibles avec les règles de politique en assouplissant la condition d'exportation. Ainsi, les dispositions prévoyant que tout ou partie de la production doit être exportée deviennent de plus en plus rares. Certains pays ont élargi les exonérations de droits sur les biens d'équipement et les intrants à toutes les entreprises en réduisant unilatéralement les droits de douane aux taux NPF. La plupart des ZFE autorisent l'importation de produits finaux sous réserve du versement des droits sur le produit final ou sur les intrants utilisés dans la production.

Interdiction des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés

87. L'article 3.1 (b) de l'Accord SMC interdit l'utilisation de « *subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés* ». Même si elles sont moins évidentes et moins controversées que les subventions à l'exportation, de telles subventions existent aussi dans certaines ZFE. Si une partie des avantages concédés aux entreprises installées dans les ZFE (exonération de droits sur les produits expédiés vers le territoire douanier national par exemple) est subordonnée à l'utilisation de produits nationaux plutôt que de produits importés (obligation d'utiliser un certain pourcentage d'intrants locaux par exemple), cette condition est probablement en infraction avec l'article 3.1 (b) de l'Accord SMC. L'article 27.3 prévoyait l'élimination

⁴⁵ Voir les points (g) et (h) de l'annexe I de l'Accord SMC (Liste exemplative de subventions à l'exportation) et l'annexe II du même Accord (Directives concernant la consommation d'intrants dans le processus de production) pour plus de précisions.

⁴⁶ Il est fait référence à « la freinte normale » au point (h) de l'annexe I (Liste exemplative des subventions à l'exportation) et à l'annexe II de l'Accord SMC.

⁴⁷ D'après la note 61 de l'annexe II : « Les intrants consommés dans le processus de production sont des intrants physiquement incorporés, de l'énergie, des combustibles et carburants utilisés dans le processus de production et des catalyseurs qui sont consommés au cours de leur utilisation pour obtenir le produit exporté ».

progressive du traitement spécial et différencié en huit ans pour les pays les moins avancés et en cinq ans pour les autres pays en développement, mais cette période de transition est déjà terminée dans tous les pays, alors que ce n'est pas le cas pour les subventions à l'exportation, comme l'explique la section suivante.

Traitement spécial en faveur des pays en développement en matière de subventions à l'exportation

88. L'article 27 de l'Accord sur les SMC établit un traitement spécial et différencié des pays en développement membres. L'article 27.2(a) précise que la prohibition des subventions à l'exportation ne s'applique pas « *aux pays en développement visés à l'Annexe VII* » (explication fournie plus bas au paragraphe 91). L'article 27.2 (b) prévoit que d'autres pays en développement peuvent maintenir leurs subventions à l'exportation pendant une période de transition limitée sous réserve que les dispositions de procédure soient respectées. La période de transition, initialement fixée à huit ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord (c'est-à-dire jusqu'en 2003), a été prolongée pour certains pays en développement jusqu'à la fin de 2007, en vertu de la Décision de la conférence ministérielle de Doha sur les « *questions et préoccupations liées à la mise en œuvre (WT/MIN(01)17)* » et de documents connexes. Dans cette section, nous examinons d'abord les dispositions de l'Accord sur les SMC, puis la Décision de Doha dans le domaine des subventions à l'exportation, avant d'étudier une disposition spécifique concernant la gradation des produits.

a) Exemptions accordées à certains pays en développement figurant à l'annexe VII

89. L'annexe VII comporte deux listes de pays auxquels l'interdiction visée à l'article 3.1(a), c'est-à-dire la prohibition des subventions à l'exportation, ne s'applique pas. L'annexe VII (a) mentionne les « *pays les moins avancés désignés comme tels par l'Organisation des Nations unies qui sont membres de l'OMC* ». Il s'agit en 2006 des pays suivants : Angola, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, Rwanda, Îles Salomon, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo et Zambie (colonne 1 de l'annexe D de ce document). L'annexe VII (b) fournit une liste de pays en précisant qu'ils seront soumis aux dispositions applicables aux autres pays en développement membres de l'OMC lorsque le PNB par habitant aura atteint 1000 USD par an : Bolivie, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, République dominicaine, Égypte, Ghana, Guatemala, Guyana, Inde, Indonésie, Kenya, Maroc, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Philippines, Sénégal, Sri Lanka et Zimbabwe (colonne 2 de l'annexe D de ce document). Le Honduras a été ajouté à la liste par la suite, par une correction au texte authentique effectuée sous la référence WLI/100. Le processus d'examen a permis d'établir que la République dominicaine, le Guatemala et le Maroc avaient atteint le seuil et ne peuvent donc plus bénéficier de l'exemption. L'Albanie, l'Angola, l'Arménie, la Chine, la Géorgie, le Kirghizistan, la Moldova et la Mongolie sont des pays ayant récemment adhéré à l'OMC dont le PNB par habitant était inférieur au seuil de 1000 USD en 1994 et dont le traitement est déterminé par les conditions d'adhésion.

b) Extension de la période de transition prévue pour l'élimination des subventions à l'exportation dans les autres pays en développement

90. D'autres pays en développement ont été autorisés à maintenir les subventions à l'exportation en place en vertu de l'article 27.2 (b). Cet article dispose que la prohibition des subventions à l'exportation ne s'appliquera pas « *...aux autres pays en développement membres pendant une période de huit ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord, sous réserve que les dispositions du paragraphe 4 soient respectées* ». Si le membre de l'OMC considérait qu'une nouvelle prolongation était nécessaire, il pourrait entrer en consultation avec le Comité SMC qui déciderait de lui accorder ou non cette prolongation. En cas de refus, le membre devrait supprimer les subventions à l'exportation encore en application dans les deux années suivant la fin de la période d'autorisation. Les pays en développement autorisés en vertu de l'article 27.2(b) de l'Accord sur les SMC à maintenir des programmes des subventions à l'exportation ont ainsi eu la possibilité de demander une prolongation de cet avantage.

c) *Décision de Doha dans le domaine des subventions à l'exportation*

91. À Doha, les Ministres se sont entendus sur un ensemble de questions en rapport avec la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay dont fait partie l'Accord sur les SMC (WT/MIN(01)17). Premièrement, des décisions ont été prises sur différents aspects du traitement des membres visés à l'annexe VII(b) : (1) les membres ne seront retirés de la liste que si leur PNB par habitant atteint 1000 USD en USD constants de 1990 pendant trois années consécutives ; (2) en outre, un membre ne sera pas retiré de la liste tant que son PNB par habitant en USD courants n'aura pas atteint 1000 USD sur la base des données les plus récentes de la Banque mondiale ; (3) un membre exclu de la liste y sera inclus de nouveau si son PNB par habitant redevient inférieur à 1000 USD. Deuxièmement, un autre accord plus important a été conclu sur la prolongation de la période de transition, dont les procédures ont été définies dans un document intitulé « Procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 pour certains pays en développement membres » (G/SCM/39). Il a été convenu que « jusqu'à la fin de l'année civile 2007, sous réserve des réexamens annuels effectués durant cette période pour vérifier que les prescriptions en matière de transparence et de statu quo sont observées, les membres du Comité conviendront de reconduire les prorogations accordées ». Cette disposition entraîne la prorogation semi-automatique de certains programmes jusqu'à la fin de 2007. Même les pays qui n'ont pu obtenir de prolongation supplémentaire ont pu disposer des deux dernières années prévues à l'article 27.4 de l'Accord sur les SMC pour éliminer leurs subventions. Ainsi, en l'absence d'accord de prorogation avant la fin de 2007, les pays ayant obtenu des exemptions au titre de l'article 27.2(b) devront éliminer les programmes susceptibles d'être considérés comme constituant une subvention à l'exportation à la fin de 2009 au plus tard.

92. Les critères d'admissibilité à la prorogation et les procédures de prorogation ont été définis dans le document « Procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 pour certains pays en développement membres » (G/SCM/39). Seuls les programmes de subventions à l'exportation qui existaient au plus tard le 1^{er} septembre 2001 et étaient offerts par des pays en développement membres (1) dont la part du commerce mondial d'exportation de marchandises ne dépassait pas 0.10 %, et (2) dont le revenu national brut total (« RNB ») pour l'année 2000, tel qu'il a été publié par la Banque mondiale, était égal ou inférieur à 20 milliards d'USD, répondaient aux conditions requises pour demander une prorogation.

93. Les membres demandant une prorogation devaient présenter une notification, et 22 pays ont formulé une telle demande en 2002. La plupart des demandes ont été approuvées. Cependant, certaines ont finalement été retirées et d'autres n'ont pas reçu d'approbation pour la totalité de la période de prorogation demandée. Fin 2005, 19 avaient obtenu des prorogations (colonne 3 de l'annexe D de ce document), dont 11 concernaient explicitement des zones franches d'exportation ou des dispositifs similaires (voir l'annexe C de ce document qui dresse la liste des notifications relatives à des dispositifs de type ZFE comportant d'importantes incitations).

94. En vertu de la liste d'incitations figurant à l'annexe C de ce document, les exonérations d'impôts sur le revenu et de toutes les autres taxes directes telles que taxes foncières et municipales, les exonérations de droits à l'importation d'équipements et de machines, d'automobiles, de matériaux de construction sont considérées comme des subventions à l'exportation. Ces pays devront modifier les programmes en question avant l'année 2009 au plus tard, s'il n'est pas conclu d'accord en faveur d'une nouvelle prorogation. Cette situation risque de créer des problèmes aux pays mentionnés plus haut qui ont pris des engagements dans le sens inverse à l'égard des investisseurs (c'est-à-dire qui ont promis des incitations sous forme d'exonérations de droits de douane sur les machines importées ou d'exonérations d'impôt sur le revenu jusqu'en 2015). Il faudra alors modifier les incitations pour les rendre compatibles avec les règles de l'OMC ou y mettre fin. L'élargissement de ces incitations à toutes les entreprises, par exemple par la réduction unilatérale des droits de douane au taux NPF sur les biens d'équipement, peut être une solution dans certains cas. Un groupe de 15 petites économies a présenté au Comité des subventions et mesures compensatoires une proposition, actuellement en cours d'examen, visant à accorder de nouvelles prorogations aux « petites économies vulnérables » de fin 2007 jusqu'en 2018 (G/SCM/W/535).

d) *Gradation des produits sur la base de la compétitivité à l'exportation*

95. Les paragraphes 27.5 et 27.6 de l'Accord SMC disposent aussi que, si les exportations d'un pays en développement deviennent compétitives, c'est-à-dire qu'elles atteignent « *une part d'au moins 3.25 % du commerce mondial de ce produit pendant deux années civiles consécutives* », ce pays « *supprime les subventions à l'exportation qu'il accorde pour ce(s) produit(s) dans un délai de deux ans* ». Ainsi, même un pays autorisé à maintenir ses subventions à l'exportation, en qualité de PMA ou pour toute autre raison, peut être tenu d'abandonner son programme de subventions à l'exportation si ses exportations sont suffisamment concurrentielles pour occuper 3.25 % du marché mondial. La compétitivité des exportations est déterminée, soit (a) sur la base d'une notification du pays en développement membre dont les exportations sont devenues compétitives, soit (b) sur la base d'un calcul effectué par le Secrétariat à la demande d'un membre. Il peut arriver par conséquent qu'un pays en développement ne supprime pas ses subventions à l'exportation alors qu'il répond aux conditions pour le faire, s'il n'en est pas conscient.

96. Enfin, il faut aussi noter que, même si certaines subventions à l'exportation ne sont pas interdites dans certains pays en développement, des enquêtes concernant les droits compensatoires peuvent cependant être effectuées et certaines restrictions peuvent s'appliquer (voir l'article 27.10 de l'Accord SMC). L'Égypte, l'Inde, le Kenya et le Pakistan ont présenté au Groupe de négociation sur les règles une proposition, actuellement en cours d'examen, visant à utiliser des moyennes mobiles pour s'assurer que la compétitivité des produits est atteinte et permettre le rétablissement des subventions à l'exportation si les exportations ont cessé d'être compétitives (TN/RL/GEN/136).

Accord général sur le commerce des services

97. À l'inverse des marchandises, les services ne font l'objet d'aucune règle précise en matière de subventions à l'exportation, cette question étant en cours d'examen (article XV de l'AGCS) dans le cadre du Groupe de travail des règles de l'AGCS. Des discussions se déroulent sur des questions comme l'échange d'informations, la définition des subventions ou les exemples de subventions dans les services mais les progrès restent lents. L'Accord SMC ne s'applique pas aux subventions destinées à promouvoir les exportations de services. Celles-ci sont cependant soumises à certaines règles.

98. L'article II de l'AGCS dispose que chaque membre accorde « *un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays* » (traitement de la nation la plus favorisée). Comme les ZFE offrent un traitement préférentiel à un groupe d'entreprises, le traitement différent fourni sur la base de la nationalité peut avoir des conséquences en rapport avec la clause NPF. Plusieurs facteurs entrent en jeu, comme les modalités exactes du traitement préférentiel et l'interprétation donnée à l'expression « *services similaires et fournisseurs de services similaires* »⁴⁸. Le même argument peut s'appliquer à l'article XVII (traitement national) ; cependant, dans ce cas, il faut que le pays ait pris un engagement spécifique dans le secteur de services en cause (services aux entreprises, services financiers par exemple) pour que l'argument soit justifié. Si c'est le cas, l'AGCS offre au pays une certaine marge de manœuvre pour maintenir des restrictions (un pays peut par exemple prendre un engagement concernant les services de production et de distribution audiovisuelles et maintenir une exception pour les subventions).

Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce

99. L'Accord sur les MIC comprend une liste exemplative sur les mesures d'investissement qui sont incompatibles avec les dispositions de l'article III du GATT (traitement national) et de l'article XI du GATT (élimination générale des restrictions quantitatives). La liste mentionne les mesures qui :

⁴⁸ La jurisprudence étant limitée dans le cadre de l'AGCS – cinq différends seulement pour l'instant – (Cossy, 2006), l'interprétation juridique de cet accord reste encore largement indéterminée..

a) prescrivent « *qu'une entreprise achète ou utilise des produits d'origine nationale ou provenant de toute source nationale* (couramment appelées « exigences relatives au contenu local »);

b) exigent « *que les achats ou l'utilisation, par une entreprise, de produits importés soient limités à un montant lié au volume ou à la valeur des produits locaux qu'elle exporte* » (prescriptions relatives à l'équilibrage des échanges) ou ;

c) restreignent « *l'importation par une entreprise* » en « *limitant l'accès de l'entreprise aux devises à un montant lié aux entrées de devises attribuables à l'entreprise* » (restrictions de change).

100. L'Accord sur les MIC ne comporte pas de référence explicite aux ZFE ni à d'autres dispositifs similaires, mais les ZFE font manifestement partie des mesures concernant les investissements et liées au commerce⁴⁹. Elles correspondent à la fois à la définition des « mesures concernant les investissements » et à celle des « mesures liées au commerce », puisque les objectifs essentiels des ZFE sont d'attirer davantage d'investissements directs étrangers et de promouvoir les exportations. Ainsi, toute ZFE appliquant des conditions de contenu local, d'équilibrage des échanges ou des restrictions de change se trouverait en infraction avec l'Accord sur les MIC en l'absence de notification conformément à l'article 5.1 de l'Accord sur les MIC. L'OMC (2005) a indiqué n'avoir reçu aucune notification concernant des zones franches d'exportation depuis 1995.

101. En Inde, les nouvelles zones économiques spéciales doivent être bénéficiaires en devises en cinq ans, condition qui peut constituer un exemple de mesure concernant l'investissement et liée au commerce au sens de l'Accord sur les MIC. Cette disposition peut avoir pour effet d'inciter l'entreprise à donner la préférence à un produit local par rapport à un produit importé pour satisfaire à l'exigence d'équilibrage des exportations. Une telle condition peut s'appliquer aux producteurs comme aux fournisseurs de services de la zone économique spéciale. Dans un autre pays, la quantité de produits susceptibles d'être expédiés par un entrepôt sous douane sur le territoire national en franchise de droits est liée au respect d'une condition de contenu local. Le transfert vers le reste du territoire de produits en provenance de l'entrepôt sous douane ne répondant pas à cette condition ou dépassant le quota ainsi défini se ferait dans des conditions normales (avec paiement des droits de douane). Cette mesure peut être considérée comme une exigence relative au contenu local puisqu'elle incite l'entreprise de l'entrepôt sous douane à utiliser des produits locaux pour satisfaire à l'objectif de contenu local. Il est probable que des mesures de ce type appliquées dans les zones franches d'exportation seraient considérées comme incompatibles avec l'Accord sur les MIC.

ZFE et accords commerciaux régionaux

102. Avant d'étudier la relation entre ZFE et ACR, cette section présente brièvement leurs fonctions. Elle donne ensuite un aperçu du traitement réservé aux ZFE dans les ACR.

Fonctions des ZFE et des ACR

103. Comme indiqué dans la Partie I, les ZFE présentent la caractéristique d'être considérées comme situées en dehors du territoire douanier national, ce qui permet d'importer des intrants et des biens intermédiaires en franchise de droits et de les transformer avant de les réexporter. Il faut noter à cet égard que la zone de la ZFE est effectivement traitée comme n'appartenant pas au pays pour ce qui est des droits de douane sur les intrants et les produits intermédiaires.

104. Un ACR est un accord entre deux pays au moins (pays A, B et C par exemple) qui visent à abaisser les obstacles aux échanges pour que les produits et les services circulent librement entre les membres de l'accord. Dans le cadre d'un ACR, les produits exportés par un partenaire de l'accord sont traités de la même manière que les exportations nationales une fois qu'ils sont reconnus comme produits

⁴⁹ Voir aussi page 23-24 du document de la CNUCED (1999).

sur le territoire d'un membre de l'ACR. On peut considérer que l'accord élargit le territoire douanier du pays en y incluant les territoires douaniers des partenaires de l'ACR. L'accord doit donc être conçu de façon à ne profiter qu'aux produits qui viennent des pays partenaires, pour maintenir l'intégrité du régime douanier.

105. Pour que l'ACR ne profite qu'aux produits des partenaires de l'accord, il est possible de recourir à des règles préférentielles d'origine. Celles-ci servent entre autres à empêcher le « contournement » qui se produit lorsque des marchandises provenant de pays qui ne participent pas à l'ACR passent par un pays membre de l'accord (pays A) avant d'être expédiées dans un autre (pays B) pour éviter les droits de douane et autres obstacles aux échanges. Les tentatives de contournement se produisent dans les situations où les droits de douane prélevés sur un produit sont plus élevés dans le pays B que dans le pays C. Les règles préférentielles d'origine définissent les conditions à remplir pour bénéficier des avantages procurés par un ACR (pourcentage de contenu local requis ou modification de la classification douanière). Les marchandises qui ne remplissent pas ces conditions doivent être soumises aux droits NPF normaux.

106. Les avantages des ACR peuvent aussi être limités par des restrictions ou par l'élimination des ZFE et par des mécanismes de ristourne de droits de douane. En effet, (1) les ZFE sont considérées comme ne faisant pas partie du territoire douanier du pays et (2) les avantages découlant de l'ACR ne doivent pas être accordés aux marchandises qui ne proviennent pas des territoires douaniers des membres de l'accord, pour maintenir l'intégrité du territoire douanier. Un exemple permettra peut-être de mieux comprendre cette situation.

107. Supposons qu'un pays A comporte une ZFE et qu'un fabricant de télévisions installé dans la ZFE importe des pièces et des composants exemptés de droits de douane d'un pays Z, et exporte la plupart de ses postes de télévision vers un pays B en payant des droits de 10 %. Certaines télévisions sont également exportées vers le marché du pays A et des droits de douane doivent être payés sur les pièces et composants importés. Les pays A et B signent alors un ACR supprimant tout droit de douane sur les postes de télévision. Est-il juste que la ZFE continue de fonctionner comme auparavant ?

108. Il faut probablement répondre par la négative. L'ACR permettrait au fabricant de télévisions d'exporter vers le pays B sans payer de droits. Si le fabricant reste soumis à des droits de douane lorsqu'il expédie ses produits vers le marché national, il sera fortement tenté de les expédier d'abord vers le pays B avant de les réexporter vers le pays A pour éviter les droits supplémentaires. Cet argument s'applique aussi aux mécanismes de ristourne de droits. Pour résoudre ce dilemme, la solution consiste en général à interdire l'application de mécanismes de restitution aux exportations destinées aux pays membres de l'ACR. Ces mécanismes peuvent cependant continuer d'être appliqués aux exportations vers des pays tiers. En d'autres termes, le fabricant de télévision de notre exemple serait autorisé à importer des intrants en franchise de droits lorsqu'il exporte vers des pays n'appartenant pas à l'ACR (pays Z) mais pas lorsque ses exportations sont destinées à des membres de l'ACR (pays A et B).

Traitement des ZFE dans les ACR

109. Les partenaires qui concluent un ACR devaient envisager le cas des ZFE, mais cela ne semble pas être toujours le cas et le traitement qui leur est accordé dans les ACR varie. On peut citer l'exemple de l'article 303 de l'ALENA qui limite l'utilisation de mécanismes de ristourne dans le cas des exportations vers les partenaires de l'ACR pour que le contournement des droits de douane ne présente pas d'intérêt⁵⁰.

⁵⁰ L'Article 303.1 de l'ALENA dispose que : « Sauf disposition contraire du présent article, aucune des Parties ne pourra rembourser les droits de douane perçus, ni remettre ou réduire les droits de douane à percevoir, à l'égard d'un produit importé sur son territoire et qui est : a) réexporté vers le territoire d'une autre Partie, b) utilisé comme matière dans la production d'un autre produit réexporté vers le territoire d'une autre Partie, ou c) substitué à un produit identique ou similaire utilisé comme matière dans la production d'un autre produit réexporté vers le territoire d'une autre Partie, d'un montant qui dépasse soit le montant des droits perçus ou à percevoir au moment de l'importation,

Granados (2004) dresse une liste complète des modalités de traitement des zones franches et des systèmes de ristourne des droits dans les pays d'Amérique (Annexe E). Dans la plupart des cas, les systèmes de ristourne de droits ont été limités pour éviter tout contournement et des périodes transitoires ont été prévues. En dehors de l'Amérique, la CNUCED (2004) fait valoir que les accords de libre-échange de l'UE tendent eux aussi à interdire explicitement la ristourne de droits en prévoyant une période d'élimination progressive pendant laquelle la ristourne est autorisée. L'accord de libre-échange entre l'UE et le Mexique, par exemple, autorise la ristourne pendant les deux premières années, tandis que l'accord entre l'UE et le Chili l'autorise jusqu'en 2007, c'est-à-dire pendant quatre ans.

110. En revanche, la CNUCED indique que l'AFTA (zone de libre-échange de l'ANASE), l'ANZCERTA (accord commercial de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande), le SPARTECA (accord régional de coopération économique et commerciale dans le Pacifique Sud), l'accord de libre-échange entre les États-Unis et Israël, le MCCA (Marché commun centraméricain), et le Mercosur présentent la caractéristique de ne pas interdire les ristournes, et l'annexe E montre qu'il existe, même dans les accords entre pays d'Amérique, des cas où les partenaires ne se sont entendus sur aucune mesure concrète. Comme indiqué plus haut, l'absence de disposition sur le traitement des ZFE et les systèmes de ristourne dans certains ACR peut se traduire par un accroissement des pratiques de contournement des échanges.

soit le montant des droits perçus par une autre Partie lorsque le produit est réexporté vers son territoire, selon le moins élevé de ces montants. »

PARTIE IV. CONCLUSIONS

111. Les zones franches d'exportation (ZFE) se sont multipliées ces quarante dernières années comme instrument de développement et de croissance fondée sur l'exportation. Plus de 100 pays se servent de tels dispositifs, sous une forme ou sous une autre, pour approvisionner les marchés étrangers en biens et en services. Les ZFE ont eu des effets divers sur le développement économique selon les pays. Elles ont parfois conduit à la diversification et à la croissance des exportations, à la création d'emplois, à l'obtention de recettes en devises, mais ont donné des résultats décevants dans d'autres pays.

112. Nous avons étudié dans ce document l'évolution des ZFE et leurs caractéristiques sur le plan économique et réglementaire, et pouvons en tirer les conclusions suivantes :

- Les ZFE constituent un optimum de second rang sur le plan économique. L'amélioration de l'environnement économique par la libéralisation des échanges et des investissements, la création d'infrastructures de qualité, le respect du droit et la simplification des procédures administratives reste la solution optimale pour encourager l'investissement, l'emploi et la croissance.
- Les ZFE peuvent cependant fournir une solution provisoire aux pays en développement dont les conditions économiques sont peu satisfaisantes, lorsqu'il n'est pas possible de remédier aux carences au niveau national. Ce type de politique – qui cible les ressources et les incitations sur une petite partie de l'économie – exige peut-être moins de temps et de capital politique à court terme car il permet de continuer de protéger l'industrie nationale.
- En tant que solution provisoire, les ZFE ne doivent pas se substituer aux réformes économiques générales. Les incitations fournies peuvent remédier à certains dysfonctionnements, mais les pouvoirs publics doivent être conscients qu'elles ne sont possibles qu'au détriment d'autres parties de l'économie, et doivent par conséquent apporter à celle-ci des avantages proportionnés.
- Les ZFE et les instruments similaires peuvent logiquement servir à ouvrir la voie de la libéralisation des échanges à l'échelle nationale. Ils atténuent les effets défavorables de droits de douane élevés sur les exportations en permettant aux entreprises d'accéder aux intrants aux prix mondiaux, et peuvent ainsi contribuer à la création d'une industrie d'exportation et à l'amélioration de la balance commerciale du pays.
- Les pouvoirs publics doivent examiner toutes les solutions possibles pour promouvoir les exportations : libéralisation générale des échanges, systèmes d'entrepôts sous douane, instruments de ristourne des droits de douane, ZFE regroupant plusieurs entreprises sur un territoire donné et ZFE d'une seule entreprise par exemple. Chaque dispositif a ses avantages et ses inconvénients, et certains pays ont choisi d'en combiner plusieurs.
- Les gouvernements qui adoptent des mesures en faveur de ZFE doivent avoir des attentes réalistes et procéder à une analyse approfondie des coûts et des avantages. Pour effectuer cette analyse, ils doivent être conscients que les résultats dépendent d'investissements privés imprévisibles et de facteurs extérieurs. Il leur faut donc réduire les dépenses initiales (coûts d'infrastructure par exemple) dans toute la mesure du possible.
- Le choix de l'implantation est déterminant pour les ZFE regroupant plusieurs entreprises dans une zone géographique donnée. Les entreprises cherchent en particulier à disposer

d'infrastructures fiables (énergie, logistique, télécommunications), de ressources adéquates en main-d'œuvre, et d'un environnement juridique de qualité. Le choix d'un bon emplacement permet de réduire les coûts qu'entraînerait la mise en place de ces éléments nécessaires. Les incitations fiscales destinées à compenser les insuffisances sont coûteuses et ne peuvent être maintenues à long terme. Mais surtout, l'accès aux fournisseurs locaux est une condition essentielle pour encourager les transferts de technologie des entreprises étrangères vers les entreprises nationales.

- Il peut être nécessaire à court terme d'avoir recours à des incitations, notamment financières, pour attirer les investisseurs étrangers, mais cette solution a des conséquences sur les recettes publiques et ne doit pas se substituer à des mesures générales permettant la création d'un climat d'investissement sain. Les incitations doivent être limitées en volume et dans le temps. Les engagements à long terme posent des problèmes d'équité puisqu'ils établissent une discrimination entre les entreprises qui font partie d'une ZFE et celles qui n'en font pas partie, alors que les unes comme les autres présentent la même importance pour l'économie, et qu'ils vont à l'encontre du caractère « temporaire » des ZFE.
- L'amélioration des services juridiques, le respect du droit – même la désignation d'organes de règlement des différends – et la simplification des procédures peuvent réduire fortement les risques pour les entreprises et contribuer à attirer des investisseurs. Comme les investisseurs étrangers peuvent facilement se retirer à l'arrêt des incitations, il faut prendre des mesures rapides pour améliorer l'environnement économique. Les ZFE peuvent constituer à cet égard une première étape, en offrant des possibilités de consultation entre les pouvoirs publics et les entreprises. Les améliorations de l'environnement économique ainsi obtenues doivent être élargies à l'ensemble du territoire national.
- Les dérogations aux règles du travail et autres réglementations ou leur assouplissement sont souvent néfastes car elles créent des conditions différentes à l'intérieur d'un même pays et risquent ainsi de désavantager certaines catégories de travailleurs et de contribuer à des distorsions économiques.
- L'interaction des ZFE et des accords commerciaux régionaux peut aussi conduire à des baisses des droits NPF. Les dispositions d'élimination progressive des ZFE et des systèmes de ristourne des droits de douane souvent inscrites dans les accords commerciaux régionaux pour éviter tout contournement peuvent entraîner différentes réactions des gouvernements. Ceux-ci peuvent supprimer progressivement les exonérations de droits sur les intrants utilisés pour les exportations aux partenaires de l'ACR et risquer de perdre l'IDE, ou continuer d'autoriser l'accès aux intrants aux prix mondiaux en réduisant les droits de douane au taux NPF.

BIBLIOGRAPHIE

- Aggarwal, A. (2004), "Export Processing Zones in India: Analysis of the Export Performance", *Working Paper* No.148, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, Inde
- (2005), "Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka and Bangladesh", *Working Paper* No.155, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, Inde.
- Armas, E.B. et M. Sadni-Jallab (2002), "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: The Case of Mexico", *Working Paper* W.P.02-07, Centre national de la recherche scientifique
- Banque mondiale (1992), "Export Processing Zones", *Policy and Research Series* No.20, Banque mondiale, Washington D.C.
- (1998), "Export Processing Zones", *Prem notes Economic Policy*, décembre 1998, No.11, Banque mondiale, Washington D.C.
- (2004), "Ukraine Trade Policy Study", Report No. 29684-UA, Banque mondiale, Washington D.C.
- (2005), "Bangladesh: Growth and Export Competitiveness", Report No. 31394-BD, Banque mondiale, Washington D.C.
- (2006), *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004 – An IEG Evaluation*, Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington D.C.
- Basile, A. et D. Germidis (1984), *Investing in Free Export Processing Zones*, Centre de développement de l'OCDE, Paris
- BBC (2006), "Warning over Indian Trade Zones", 25 septembre 2006.
- Blomstrom, M. (2002), « L'économie des incitations à l'investissement international », *Perspectives de l'investissement international*, OCDE, Paris
- Bohlin, Richard L. (2004), "What Puerto Rico Faced in Being First to Create EPZs in 1947 ... and its Huge Success", The Flagstaff Institute.
- Buitelaar, R.M. et R.P. Perez (2000), "Maquila, Economic Reform and Corporate Strategies", *World Development*, Vol.28, No.9, Elsevier Science Ltd. G.B.
- Bureau international du travail/Centre des Nations unies sur les sociétés transnationales (1988), *Economic and social effects of multinational enterprises in export processing zones*, BIT, Genève.
- Bureau International du Travail (2001), « Suivi et promotion de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale : a) Septième enquête sur la suite donnée à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale : Analyse des rapports soumis par les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs, présentée par le groupe de travail ». GB.280/MNE/1/1, BIT, Genève
- (2003a), « Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation », GB.286/ESP/3, BIT, Genève

- (2003b), “Report of the Committee on Employment and Social Policy”, GB.286/15, ILO, Genève
- CESAP (Commission économique et sociale des Nations unies pour l’Asie et le Pacifique) (2005), “Free Trade Zones and Port Hinterland Development”, New York, États-Unis
- Cling, J.P. et G. Letilly (2001), “Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?” *document de travail* DT/2001/17, DIAL, France
- Cling, J.P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (2005), “Export Processing Zones in Madagascar: a Success Story under Threat?” *World Development*, Vol 33, No.5, pp. 785-803. Elsevier Ltd., Royaume-Uni
- Cossy, M. (2006), “Determining “likeness” under the GATS: Squaring the circle?” *WTO Staff Working Paper* ERSD-2006-08, Organisation mondiale du commerce, Genève, téléchargé sur le site www.wto.org en octobre 2006
- CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) (1999), *Investment-Related Trade Measures*, (UNCTAD/ITE/IIT/10(vol.IV)), CNUCED, Genève
- (2004), ‘Chapter V: Rules of Origin: The Emerging Gatekeeper of Global Commerce’ in *Multilateralism and Regionalism; The New Interface*, UNCTAD/DITC/TNCD/2004/7, CNUCED, Genève
- Davis, M. (2005), “The debate on elimination of free enterprise zones in Ukraine”, note préparée pour la Banque mondiale le 12 décembre 2005
- Département du travail des États-Unis, Bureau des affaires internationales (1990), “Worker Rights on Export Processing Zones”, U.S. Department of Labor
- Gauthier, J. (2004), “Free Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development,” document présenté au FIAS (Service-conseil pour l’investissement étranger) dans le cadre d’une conférence tenue à Dhaka (Bangladesh) en décembre 2004, téléchargé à partir de : www.fias.net/ifcext/fias.nsf/Content/FIAS_Resource_Conferences_BEEBangladesh, consulté le 7 avril 2006
- Economist (2006), “Economic Zones in India: Playing Catching Up”, 24 juin 2006
- Engman M. (2005), « L’impact économique de la facilitation des échanges », *document de travail de l’OCDE sur la politique commerciale n° 21*
- Export Processing Zone Authority-Kenya (2003), “Annual Report 2003”, téléchargé à partir de : www.epzakenya.com/UserFiles/File/annual%20report%202003.pdf le 30 août 2006.
- Ferranti, D., G.R. Perry, D. Lederman, et W.F. Maloney (2002), “From Natural Resources to the Knowledge Economy – Trade and Job Quality”, Banque mondiale, Washington D.C.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Services) (2007, à paraître), “Free Zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development”, Washington D.C.
- Financial Times (2006), “Gandhi Calls for Curbs on Special Economic Zones”, 25 septembre 2006.
- GAO (General Accounting Office), États-Unis (2003), “International Trade – Mexico’s Maquiladora Decline Affects U.S. Mexico Border Communities and Trade; Recovery Depends in Part on Mexico’s Actions”, GAO 03-891, GAO, États-Unis.

- Granados, J. (2003), "Export Processing Zones and Other Special Regimes in the Context of Multilateral and Regional Trade Negotiations", *Occasional Paper 20*, Banque interaméricaine de développement, disponible sur <http://www.iadb.org/intal>
- Greenhouse, S. et M. Barbaro (2006), "An Ugly Side of Free Trade: Sweatshops in Jordan," *New York Times*, 3 mai 2006.
- Gruben, W.C. (2001), "Did NAFTA Really Cause Mexico's High Maquiladora Growth", *Working Paper CLAE 0301*, Center for Latin American Economics
- Hamada, K. (1974), "An Economic Analysis of the Duty-Free Zone", *Journal of International Economics*, Vol.4 pp. 225-241
- Haywood, Robert, C. (2000), "Free Zones in the Modern World", document présenté à la réunion du CFAFT du 18 octobre 2000, à Aruba.
- Helleiner, G.K. dir.de pub. (2002), *Non-Traditional Export Promotion in Africa*, Palgrave, N.Y.
- Hossain, Z. (2005), "Export Diversification and Role of Export Processing Zones (EPZ) in Bangladesh" téléchargé à partir de http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Internal-Training/Zakir_Hossain_Paper.pdf en octobre 2006
- Integrated Framework (2005), "Volume 1-Tanzania-Diagnostic trade integration study", www.integratedframework.org/countries/tanzania.htm, consulté le 30 août 2006
- Jauch H. (2006), "Africa's clothing and Textile Industry: The Case of Ramatex in Namibia" dans Jauch, H. *et al.* (dir. de pub.), *The Future of the Textile and Clothing Industry in Sub-Saharan Africa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Jauch, H., et R. Traub-Merz R (2006) (dir. de pub.), *The Future of the Textile and Clothing Industry in Sub-Saharan Africa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Jayanthakumaran, K. (2002), "An Overview of Export Processing Zones: Selected Asian Countries", *Working Paper Series 2002*, WP 02-03, University of Wollongong, Department of Economics téléchargé à partir de : <http://ideas.repec.org/p/uow/depec1/wp02-03.html> en septembre 2006
- (2003), "Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A survey of the Literature", *Development Policy Review*, Vol 21(1), pp. 51-65.
- Jenkins, M., G. Esquivel, et F.Larrain B (1998), "Export Processing Zones in Central America", *Development Discussion Paper No.646*, Harvard Institute for International Development
- Jenkins, M.G. (2005), "Economic and Social Effects of Export Processing Zones in Costa Rica", *document de travail n° 97*, Bureau international du travail, Genève
- Jequier, N. (1988), "Export Processing Zones and the Role of TNCs", *the CTC Reporter No.25* (printemps 1988), UNCTC téléchargé à partir de : <http://unctc.unctad.org/data/ctcrep25f.pdf> en juillet 2006
- JETRO (Japan External Trade Organisation) (1998-2006), « Jetro Daily » (différentes éditions) (en japonais), Jetro, Japon
- Kagira B., Rolfe R., Woodward D. (2003), "Footloose and Tax Free: Incentive Preferences in Kenyan Export Processing Zones", document présenté à la conférence biennale de la société économique d'Afrique du Sud, Somerset West, Afrique du Sud, 17-19 septembre 2003.

- Kardoosh, M., Al Khouri, R (2004), “Qualifying Industrial Zones and Sustainable Development in Jordan” (polycopié)
- Kinunda-Rutashobya, L. (2003), “Exploring the potentialities of export processing free zones (EPZs) for economic development in Africa: lessons from Mauritius”, *Management Decision* 41/3, Emerald
- Kreye, O., J. Heinrichs, et F. Frobel (1987), “Export Processing Zones in Developing Countries: Results of a New Survey”, *Multinational Enterprises Programme Working Paper* No. 43, Bureau international du travail, Genève.
- Kusago, T. et Z. Tzannatos (1998), “Export Processing Zones: A Review in Need of Update”, *Social Protection Discussion Paper* No.9802, Banque mondiale, Washington D.C.
- Madani, Dosati (1999), “A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones”, *Policy Research Working Paper* No. 2238, Banque mondiale, Washington D.C.
- Marshall, A. (1920), *The Principle of Economics*, McMillan, Londres
- McIntyre, J.R., R.Narula, et L.J.Trevino (1996), “The role of export processing zones for host countries and multinationals: A mutually beneficial relationship?”, *The International Trade Journal*, Volume X, No. 4, hiver 1996
- Ministère indien du commerce et de l’industrie (2006a), “6. Special Economic Zone (SEZs)/Export Oriented Units (EOUs)”, téléchargé à partir de : <http://commerce.nic.in/annual2005-06/englishhtml/Ch-6.htm>
- (2006b), ‘Special Economic Zones’, téléchargé à partir de : <http://sezindia.nic.in/>
- Mitsubishi UFJ Research and Consulting (2006), “Study Report on the needs for Yen loans”(en japonais) téléchargé en juillet 2006 à partir de : www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/pdfs/needs_chosa.pdf
- Moreno-Brid, J.C., J.C. Rivas Valdivia, et J. Santamaria (2005), “Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA”, *Estudios y perspectivas* N. 42, Commission économique des Nations unies pour l’Amérique latine et les Caraïbes, Chili
- Mwega (2002) “Promotion of Non-Traditional Exports in Kenya, 1980-96” dans Helleiner, G.K. (dir. de pub.), *Non-Traditional Export Promotion in Africa*, Palgrave, N.Y.
- Nathan, Inc. (2003), “Successful Integration into the Global Economy: Costa Rica and Mauritius”,
- Nordas, H., Geloso Grosso, M., Pinali, E. (2006), “Logistics and Time as a Trade Barrier”, *document de travail de l’OCDE sur la politique commerciale* n° 35, OCDE, Paris
- Oborne, M. (1986), *China’s Special Economic Zones*, Centre de développement de l’OCDE, Paris
- OCDE (1996), *Le commerce, l’emploi et les normes du travail : une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l’échange international*, OCDE, Paris
- (2000), *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, OCDE, Paris.
- (2004), *Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation – Japon : Progrès dans la main-d’œuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.

TD/TC/WP(2006)39/FINAL

— (2005), *Les échanges et l'ajustement structurel : les enjeux de la mondialisation*, OCDE, Paris.

— (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Japon, volume 2006*, OCDE, Paris

— (2006b), “2006 Investment Policy Review of the Russian Federation: Enhancing Policy Transparency”, DAF/INV(2006)4/Rev.1, projet de rapport général, OCDE, Paris

— (2006c), *Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement*, OCDE, Paris

OMC (Organisation mondiale du commerce) (2001a), « Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre – Décision du 14 novembre 2001 », WT/MIN(01)/17, OMC, Genève

— (2001b), « Comité des subventions et des mesures compensatoires - Rapport du Président concernant les questions liées à la mise en œuvre renvoyées au Comité à la demande du Président du Conseil général le 2 août et le 15 octobre 2001 et par le Conseil général dans sa Décision du 15 décembre 2000 », OMC, Genève

— (2001c), « Procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 pour certains pays en développement Membres », G/SCM/39, OMC, Genève

— (2002-2005), « Rapport (2005) du Comité des subventions et des mesures compensatoires » (G/L/585, G/L/655, G/L/711, G/L/754), OMC, Genève

— (2002- 2006), « Prorogation, au titre de l'article 27.4 de l'Accord SMC, de la période de transition pour l'élimination des subventions à l'exportation conformément aux procédures énoncées dans le document G/SCM/39 », (série G/SCM/N/), OMC, Genève

— (2003-2006), « Annexe VII b) de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires », G/SCM/110 et Add.1-3, OMC, Genève

— (2005), « Rapport (2005) du Comité des mesures concernant les investissements et liées au commerce », G/L/752, OMC, Genève

— (2006a), « Examen des politiques commerciales - Kenya - Rapport du Secrétariat », OMC, Genève.

— (2006b), « Examen des politiques commerciales - Rapport du Secrétariat - Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu », OMC, Genève.

— (2006c), « Index analytique de l'OMC – Guide des règles et pratiques de l'OMC », OMC, Genève

Omolo, J (2006), “The Textile and Clothing Industry in Kenya”, dans Jauch, H *et al.* (dir. de pub.), *The Future of the Textile and Clothing Industry in Sub-Saharan Africa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel) (2002), *Industrial Development Report*, pp120-122, ONUDI, Vienne

Otsuka, K. (2006), “Cluster based Industrial development: A view from East Asia”, *The Japanese Economic Review*, Vol.57, No.3

Palma, J.G. (2005), “The seven main “stylised facts” of the Mexican economy since trade liberalisation and NAFTA”, *Industrial and Corporate Change*, Vol.14, No.6, pp.941-991, Oxford University Press

- Poapongsakorn, Nipon. Sanstanaprasit, Pajamaporn et Nipa Srianat (1998), “An Assessment of Export Facilitating Institutions in Thailand: Development, Problems and Performance”, document établi pour le Harvard Institute for International Development
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (2006), “Costa Rica: Estadísticas de Exportación 2005” téléchargé à partir de : <http://www.procomer.com/>
- Radelet, S. (1999). “Manufactured Exports, Export Platforms, and Economic Growth”, Harvard Institute for International Development, (polycopié).
- Remedio, E.M. (1996), “Export Processing Zones in the Philippines: A Review of Employment, Working Conditions and Labour Relations”, *Multinational Enterprises Programme Working Paper No.77*, Bureau international du travail, Genève
- Rhee, Y.W., K. Katterbach et J. White (1990), “Free Trade Zones in Export Strategies”, *Industry and Energy Department Working Paper Industry Series No.36*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Romero, A. T. (1995), “Labour Standards and Export Processing Zones: Situation and Pressures for Change”, *Development Policy Review* Vol. 13.
- Rondinelli, D.A. (1987), “Export Processing Zones and Economic Development in Asia”, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.46, No.1
- Sargent, J. et L. Matthews (1999), “Exploitation or Choice? Exploring the Relative Attractiveness of Employment in Maquiladoras”, *Journal of Business Ethics*, Vol.18:213-27.
- (2001), “Combining Export Processing Zones and Regional Free Trade Agreements: Lessons from the Mexican Experience”, *World Development*, Vol.29, No 10, pp 1739-1752, Elsevier Science Ltd., Royaume-Uni.
- Schrank, A. (2001), “Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Transformation?”, *Development Policy Review*, Vol 19(2), pp. 223-242.
- Subramaniam, A. et Roy, D. (2001), “Who can explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?”, *IMF Working Paper*, WP/01/116, FMI, Washington D.C.
- Tekere M. (2000), “Export Development and Export-led Growth Strategies: Export Processing Zones and The Strengthening of Sustainable Human Development”, *Africa Meeting Discussion Notes*, ICTSD Globalisation Dialogues – Afrique, Windhoek, 10-12 mai 2000.
- Warr, P. (1984), “Korea’s Masan Free Export Zone: Benefits and Costs”, *The Developing Economies* Volume 22, No.1, Institute of Developing Economies, Japon, téléchargé à partir de <http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/vol22.html> en septembre 2006
- (1989) “Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing”, *World Bank Research Observer* 4, No.1, Banque mondiale, Washington D.C.
- Wei, G. (1999a), “The dynamics of export processing zones”, *UNCTAD Discussion Papers*, No. 144, CNUCED, Genève
- (1999b), “Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization”, *World Development*, Vol. 27, No. 7, pp. 1267 -1285.

TD/TC/WP(2006)39/FINAL

Wu, C.S. et S.C. Chuang (1998), "Duty Drawback Mechanisms: The System in Taiwan (China) and Recommendations for Costa Rica" dans Nash et Takacs (dir. de pub.) *Trade Policy Reform – Lessons and Implications*, Banque mondiale, Washington D.C.

Yuan, J.D. et L. Eden (1992), "Export processing Zones in Asia: A Comparative Study", *Asian Survey* Vol. 32, No.11

ANNEXE A. DATES DE CRÉATION DES PROGRAMMES DE ZFE⁵¹

	Années 70 et avant	Années 80	Années 90	2000-2006
Pays de l'OCDE	Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Corée, Mexique, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis	Australie, Hongrie, Malte, Portugal	République tchèque., France, Japon, Pologne, République slovaque.	
Amérique	Bahamas, Brésil, Colombie, Rép. dominicaine., Panama, Chili, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaïque	Paraguay, Pérou, Trinidad et Tobago, Uruguay	Argentine, Belize, Cuba, Équateur, Nicaragua, Venezuela	
Asie/Pacifique	Hong Kong, Inde, Macao, Singapour, Taipei chinois, Thaïlande, Malaisie, Philippines, Sri Lanka	Bangladesh, Chine, Fidji, Indonésie, Pakistan	Corée du Nord, Mongolie, Vietnam	
Moyen-Orient et Afrique du Nord	Égypte, Israël, Syrie	Jordanie, Maroc, Tunisie, Dubaï, EAU	Algérie, Bahreïn, Iran, Koweït, Liban, Libye, Yémen	Oman
Pays en transition d'Europe et d'Asie centrale		Bulgarie	Belarus, Croatie, Estonie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Russie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Ukraine, Ouzbékistan	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Moldova
Afrique subsaharienne	Liberia, Sénégal	Djibouti, Maurice	Burundi, Cameroun, Cap Vert, Guinée équatoriale, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Seychelles, Tanzanie, Ouganda, Zimbabwe	Gabon, Gambie, Mali, Afrique du Sud, Zambie

Source : FIAS (à paraître)

Note : Fidji et l'Australie ont supprimé leurs dispositifs de zones franches en 2003-2004.

⁵¹. Certains de ces programmes (zone de développement des échanges de Darwin en Australie par exemple) sont maintenant supprimés.

ANNEXE B. ÉTATS ET TERRITOIRES DOTÉS DE ZONES FRANCHES ÉCONOMIQUES

Country or Territory	WTO	Wide Area	Small Area	Industry Specific	Performance Specific
ALGERIA			✓		
AMERICAN SAMOA			✓		
ANGOLA	✓		✓		
ARGENTINA	✓		✓		
ARUBA			✓		
AUSTRALIA	✓		✓		
AUSTRIA	✓		✓		
BAHAMAS			✓		
BANGLADESH	✓		✓		
BELIZE	✓		✓		
BERMUDA				✓	
BOLIVIA	✓		✓		
BRAZIL	✓	✓	✓		
BULGARIA	✓		✓		
BURUNDI	✓		✓		
CAMEROON	✓		✓		
CAPE VERDE			✓		
CAYMAN ISLANDS				✓	
CHILE	✓		✓		
CHINA	✓	✓	✓	✓	✓
COLOMBIA	✓		✓		
COSTA RICA	✓		✓		
CROATIA	✓		✓		
CUBA	✓		✓		
CURACAO, NETHERLANDS ANTILLES			✓		
CYPRUS	✓		✓		
DENMARK	✓		✓		
DJIBOUTI	✓		✓		
DOMINICAN REPUBLIC	✓		✓	✓	
ECUADOR	✓		✓		
EGYPT	✓		✓		
EL SALVADOR	✓		✓		
FIJI	✓		✓		
FINLAND	✓		✓		
FRANCE	✓		✓	✓	
GABON	✓		✓		
GAZA STRIP AND WEST BANK			✓		
GERMANY	✓		✓	✓	
GHANA	✓		✓		
GIBRALTAR			✓		
GREECE	✓		✓		
GUADELOUPE			✓		
GUAM			✓		
GUATEMALA	✓		✓		
HAITI	✓		✓		
HONDURAS	✓		✓		
HONG KONG, CHINA		✓	✓	✓	
HUNGARY	✓		✓		
ICELAND	✓		✓	✓	
INDIA	✓	✓	✓	✓	✓

Annexe B : États et territoires dotés de zones franches économiques (*suite*)

Country or Territory	WTO	Wide Area	Small Area	Industry Specific	Performance Specific
INDONESIA	✓		✓		
IRAN			✓		
IRELAND	✓		✓		
ISRAEL	✓		✓		
ITALY	✓		✓		
IVORY COAST	✓		✓		
JAMAICA	✓		✓		
JAPAN	✓		✓	✓	
JORDAN	✓		✓		
KAZAKHSTAN		✓			
KENYA	✓		✓		
KOREA, REPUBLIC OF	✓		✓	✓	
KUWAIT	✓		✓		
KYRGYZSTAN	✓	✓			
LATVIA	✓		✓		
LEBANON			✓		
LESOTHO	✓		✓		
LIBERIA			✓		
LIBYA			✓		
LIECHTENSTEIN	✓	✓			
LITHUANIA	✓		✓		
MACAO, CHINA	✓		✓		
MADAGASCAR	✓		✓		
MALAWI	✓		✓		
MALAYSIA	✓		✓		
MALI	✓		✓		
MALTA AND GOZO	✓		✓		
MAURITIUS	✓		✓		✓
MEXICO	✓		✓		✓
MOLDOVA	✓		✓		
MONACO		✓			
MONGOLIA	✓		✓		
MOROCCO	✓		✓		
MOZAMBIQUE	✓		✓		
NAMIBIA	✓		✓		
NEW ZEALAND	✓		✓		
NICARAGUA	✓		✓		
NIGERIA	✓		✓		
NORTH KOREA			✓		
OMAN	✓		✓		
PAKISTAN	✓		✓		
PANAMA	✓		✓	✓	
PERU	✓		✓		
PHILIPPINES	✓	✓	✓		
POLAND	✓		✓		
PORTUGAL	✓		✓		
PUERTO RICO			✓		
ROMANIA	✓		✓		
RUSSIA		✓	✓		
SENEGAL	✓		✓		

Annexe B : États et territoires dotés de zones franches économiques (*suite*)

Country or Territory	Wide Area	Small Area	Industry Specific	Performance Specific	
SERBIA		✓			
SEYCHELLES		✓			
SINGAPORE	✓	✓			
SLOVAKIA	✓	✓			
SLOVENIA	✓	✓			
SOUTH AFRICA	✓	✓			
SPAIN	✓	✓			
SRI LANKA	✓	✓			
ST. KITTS-NEVIS	✓	✓			
ST. LUCIA	✓	✓			
SUDAN		✓			
SWEDEN	✓	✓			
SYRIAN ARAB REPUBLIC		✓			
CHINESE TAIPEI	✓	✓	✓		
TANZANIA	✓	✓			
THAILAND	✓	✓			
TOGO	✓	✓			
TRINIDAD AND TOBAGO	✓	✓	✓		
TUNISIA	✓	✓			
TURKEY	✓	✓			
UKRAINE		✓			
UNITED ARAB EMIRATES	✓	✓			
UNITED KINGDOM	✓	✓			
URUGUAY	✓	✓			
USA	✓	✓	✓		
VANUATU		✓	✓		
VENEZUELA	✓	✓			
VIETNAM		✓	✓		
YEMEN		✓	✓		
YUGOSLAVIA		✓	✓		
ZIMBABWE	✓	✓			
TOTAL SUM	101	13	124	15	4

Source : World Economic Processing Zones Association, www.wepza.org, octobre 2006

Zone de grande taille : vaste zone comportant une population résidente, comme les ZFE ou les villes nouvelles chinoises.

Zone de petite taille : zone de moins de 1000 hectares en général, normalement clôturée. Les investisseurs doivent s'installer dans la zone pour bénéficier des avantages accordés. Pas de population résidente, bien que des dortoirs puissent être prévus pour les travailleurs.

Critère sectoriel : zones créées pour répondre aux besoins d'un secteur particulier comme le secteur bancaire, la joaillerie, le pétrole et le gaz, l'électronique, le textile, le tourisme, etc. Les entreprises qui investissent dans la zone peuvent être implantées n'importe où et bénéficient des avantages accordés. Exemples : zones réservées à la bijouterie en Inde, ou nombreuses zones d'opérations bancaires extraterritoriales.

Critère de performance : zones accueillant uniquement des investisseurs qui répondent à certains critères de performance tels que niveau des exportations, niveau de technologie, taille de l'investissement, etc. Les entreprises peuvent être implantées n'importe où. Exemples : usines produisant des articles destinés à l'exportation en Inde, maquiladoras au Mexique, parcs scientifiques.

**ANNEXE C. ÉLÉMENTS COMMUNS DE SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DES ZFE FIGURANT DANS LES NOTIFICATIONS
AU TITRE DE L'ARTICLE 27 DE L'ACCORD SMC**

Pays	Élément de subvention à l'exportation fourni	Source (documents OMC)
Antigua et Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération <ul style="list-style-type: none"> - des droits de douane, taxes à la consommation et autres taxes à l'importation de matières premières, machines, équipements, pièces détachées et matériaux de construction etc. - du paiement de l'impôt sur le revenu et des autres taxes, à l'exception des cotisations de sécurité sociale et des taxes scolaires 	G/SCM/N/146/ATG
Belize	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération totale des droits à l'importation et des taxes intérieures, en particulier d'impôt sur le revenu, de retenues d'impôts à la source, d'impôt sur les gains en capital ou de toute nouvelle taxe sur les sociétés pendant 20 ans au moins. - Exonération de tout impôt foncier ou taxe sur la propriété 	G/SCM/N/71/BLZ/Suppl.1
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération de toutes taxes à l'importation de matières premières, de composants et de pièces détachées, de matériaux d'emballage, de machines, d'équipements, de pièces détachées, de véhicules automobiles nécessaires au fonctionnement, etc. (sans précision) - Exonération de toutes taxes à l'importation de combustibles, d'huiles et de lubrifiants (sans précision) - Exonération du paiement des impôts sur le capital et les actifs et de l'impôt foncier (10 ans) - Exonération de toutes taxes sur les bénéficiaires(4-6 ans) - Exonération de toute taxe municipale ou taxe sur les entreprises (10 ans) - Les entreprises créées dans des zones relativement peu développées ont droit à une remise correspondant à 10 % de la somme versée pour les salaires, pourcentage qui diminue chaque année pendant cinq ans 	G/SCM/N/146/CRI
Rép. dominicaine	<ul style="list-style-type: none"> -Exonération d'une durée de 15-20 ans du paiement de 100 % des : <ul style="list-style-type: none"> - taxes sur le revenu des entreprises - taxes sur la construction, les contrats de prêt et l'enregistrement, et sur la mutation des biens immeubles, - taxes sur la constitution des sociétés commerciales ou d'augmentation de capital de ces dernières - taxes municipales - taxes à l'importation, etc., sur les matières premières, le matériel, les matériaux de construction, les éléments de bâtiments, le matériel de bureau, etc. - droit de licences sur les actifs ou le patrimoine, ainsi que de l'impôt sur les biens industriels. - Les entreprises peuvent également être exonérées du paiement des droits d'importation du matériel de transport et de construction sous réserve d'approbation préalable. 	G/SCM/N/74/DOM

Pays	Élément de subvention à l'exportation fourni	Source (documents OMC)
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Exemption des droits d'importation sur les matières premières, parties, pièces, composants machines, équipements, emballages, outils, pièces détachées, etc. - Exemption des droits d'importation sur les combustibles, lubrifiants, catalyseurs, etc. - Exemption totale de l'impôt sur le revenu, des taxes municipales, de l'impôt sur la cession de biens immobiliers 	G/SCM/N/146/SLV
Fidji	<ul style="list-style-type: none"> - Les entreprises exportant 70 % au moins de leurs produits peuvent bénéficier d'une exonération des droits fiscaux, de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur le revenu pendant 13 ans. 	G/SCM/N/146/FJI
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération de l'impôt sur le revenu pour les entreprises - Exonération des droits de douane et des autres taxes à l'importation, y compris de la taxe sur la valeur ajoutée sur le matériel, les pièces détachées, les composants et les accessoires nécessaires au processus de production . 	G/SCM/N/146/GTM
Jamaïque	<ul style="list-style-type: none"> - Importation en franchise des biens d'équipements, biens de consommation, matières premières ou articles dont l'utilisation est liée au produit agréé - Admission en franchise pour les articles destinés à la construction, à la modification et à la réparation de l'équipement des locaux situés dans la zone franche - Exonération totale de l'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires résultant des activités agréées - Exonération des frais normalement exigibles pour les permis de travail. 	G/SCM/N/114/JAM
Maurice	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération des droits de douane et d'accise sur les équipements désignés - Crédit d'impôt sous la forme d'une déduction de l'impôt sur le revenu dont la société est normalement redevable, calculée sur la base de la part des ventes à l'exportation éligibles dans le chiffre d'affaires total de la société et plafonnée de telle sorte que le montant de l'impôt exigible après soustraction du crédit d'impôt ne soit pas inférieur à 15 % du revenu imposable. 	G/SCM/N/146/MUS
Panama	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération totale d'impôts directs ou indirects, de contributions, taxes, droits et prélèvements internes pour les entreprises établies dans la zone franche, ainsi que toute activité, opération, transaction, formalité et transmission concernant des biens mobiliers et immobiliers, tout achat et toute importation de matériel et matériaux de construction, de matières premières, de matériel, machines, outils, accessoires, intrants et de tout bien ou service. 	G/SCM/N/95/PAN
Sainte Lucie	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération des droits d'importation, etc. sur les usines, les machines et les équipements, les matières premières - Exonération temporaire spéciale de l'impôt sur le revenu. - Crédit d'impôt en fonction du nombre de ressortissants nationaux employés - Exonération de l'impôt sur le revenu pendant les cinq premières années - Report de 3 ans pour les pertes nettes totales enregistrées pendant les 5 années d'exonération temporaire d'impôt 	G/SCM/N/74/LCA

Source : Secrétariat, à partir des notifications adressées à l'OMC

**ANNEXE D. SITUATION DE L'APPLICATION DE L'INTERDICTION DES SUBVENTIONS À
L'EXPORTATION**

Pays ou région	RNB par habitant en USD constants de 1990 (2003)	RNB par habitant en USD de 2003	RNB 2005	-1	-2	-3
Angola			1350	X		
Bangladesh			470	X		
Bénin			510	X		
Burkina Faso			400	X		
Burundi			100	X		
Cambodge			380	X		
Rép. centrafricaine			350	X		
Tchad			400	X		
Rép. démo. du Congo	95	115	120	X		
Djibouti			1020	X		
Gambie			290	X		
Guinée			370	X		
Guinée-Bissau			180	X		
Haïti			450	X		
Lesotho			960	X		
Madagascar			290	X		
Malawi			160	X		
Maldives			2390	X		
Mali			380	X		
Mauritanie			560	X		
Mozambique			310	X		
Myanmar			-	X		
Népal			270	X		
Niger			240	X		
Rwanda			230	X		
Sierra Leone			220	X		
Îles Salomon			590	X		
Tanzanie			340	X		
Togo			350	X		
Ouganda			280	X		
Zambie			490	X		
Sénégal	828	625	710	X	X	
Bolivia	740	858	1010		X	
Sri Lanka	722	938	1160		X	

Pays ou région	RNB par habitant en USD constants de 1990 (2003)	RNB par habitant en USD de 2003	RNB 2005	-1	-2	-3
Kenya	350	446	530		X	
Cameroun	894	894	1010		X	
Congo			950		X	
Côte d'Ivoire	694	908	840		X	
Égypte	823	1218	1250		X	
Ghana	504	361	450		X	
Guyana	768	908	1010		X	
Inde	583	561	720		X	
Indonésie	782	927	1280		X	
Nicaragua	500	725	910		X	
Nigeria	296	366	560		X	
Pakistan	572	540	690		X	
Philippines	897	1063	1300		X	
Zimbabwe			340		X	
Maroc	1125	1428	1730		(X)	
Honduras	704	973	1190		Y	
Rép. dominicaine	1217	1751	2370		(X)	X
Guatemala	1037	1981	2400		(X)	X
Antigua et Barbuda			10920			X
Barbade			-			X
Belize			3500			X
Costa Rica			4590			X
Dominique			3790			X
El Salvador			2450			X
Fidji			3280			X
Grenade			3920			X
Jamaïque			3400			X
Jordanie			2500			X
Maurice			5260			X
Panama			4630			X
Papouasie-Nlle-Guinée			660			X
Saint Kitts et Nevis			8210			X
Sainte Lucie			4800			X
St Vincent Grenadines			3590			X
Uruguay			4360			X

Source : Secrétariat, à partir des notifications adressées à l'OMC et des documents de la série G/SCM/110, données de RNB de la Banque mondiale.

Note (1) Pays visés à l'Annexe VII (a) – PMA désignés comme tels par les Nations unies et membres de l'OMC

(2) X : pays visés à l'Annexe VII (b), inclus dans la liste des 20 pays. Le Honduras (Y) a été ajouté par la suite. Les parenthèses signalent une classification ultérieure.

(3) Pays ayant bénéficié de prolongations en 2005

ANNEXE E. RÉGIMES SPÉCIAUX D'IMPORTATION PRÉVUS DANS CERTAINS ACCORDS COMMERCIAUX ENTRE PAYS D'AMÉRIQUE

Accord	Source	Traitement
ALENA, 1994	Article 303 et ses annexes	Concerne les programmes de ristourne et de report de droits de douane. Une période de transition a été instituée jusqu'au 2 janvier 2001. Après cette date, les droits payés ne peuvent plus être remboursés, et les droits de douane sur les produits destinés à l'exportation, ou inclus dans d'autres produits destinés à l'exportation, ou substitués à d'autres produits destinés à l'exportation vers le territoire d'un autre membre de l'accord, ne peuvent être réduits ou supprimés, d'un montant qui dépasse soit le montant des droits perçus ou à percevoir au moment de l'importation, soit le montant des droits perçus par une autre Partie lorsque le produit est réexporté vers son territoire, selon le moins élevé de ces montants.
MERCOSUR, 1994	Résolution CMC/DEC n° 8/94	Concerne les zones de libre-échange, les zones industrielles spéciales, les zones franches d'exportation et les zones douanières spéciales. Les produits relevant de tels dispositifs sont soumis au tarif extérieur commun ou au tarif douanier national, selon le cas. En raison de leur situation géographique, les zones douanières spéciales de Manaus et de la Terre de feu ne seront soumises à ces dispositions qu'en 2013.
Communauté andine, 1991	Décision 282 de la Commission de l'Accord de Carthagène et Déclaration de Santa Cruz de la Sierra de janvier 2002	Concerne les exonérations de droits de douane, en tant que régimes permettant la libre consommation associée à l'exonération, à la réduction ou à la ristourne des droits de douane. Il a été décidé de ne plus accorder de nouvelles exonérations de droits de douane à partir du 31 mars 1991, celles-ci n'étant pas compatibles avec les engagements pris dans la région en matière de droits de douane. Il existe quelques exceptions mais la Commission doit se prononcer en indiquant si elles sont compatibles avec l'objectif de la Décision. En ce qui concerne les régimes douaniers spéciaux, et conformément aux définitions de la Convention de Kyoto de 1973, il a été décidé de commencer à les harmoniser. Dans la Déclaration de Santa Cruz de la Sierra du 30 janvier 2002, les cinq présidents réaffirment leur volonté d'harmoniser les régimes temporaires d'importation et les autres régimes spéciaux d'échanges infra-régionaux. Ils reconnaissent qu'il faudrait un système de règles d'origine pour « éviter les distorsions des échanges intra-communautaires ».
CARICOM, 1973	Art. 16 du traité fondateur du CARICOM	Concerne la ristourne ou l'exonération totale ou partielle des taxes à l'importation. Chaque pays membre peut refuser de traiter comme des produits du marché commun les marchandises qui bénéficient de telles ristournes ou exonérations.
Accord de libre-échange Mexique-Bolivie, 1995	Article 304	Concerne les régimes de report ou de suspension des droits de douane définis comme des zones franches, des importations temporaires sous douane, des importations temporaires destinées à l'exportation, des entrepôts sous douane, des maquiladoras et autres systèmes de traitement des exportations. Une période transitoire de huit ans, jusqu'au 1 ^{er} janvier 2003, a été approuvée. Depuis, les droits payés ne peuvent pas être remboursés et les droits de douane ne peuvent être réduits ni supprimés sur les marchandises à exporter ou sur les produits incorporés dans des marchandises à exporter, ou substitués à d'autres produits à exporter vers le territoire d'un autre pays membre de l'accord, d'un montant qui dépasse le montant des droits perçus ou prélevés sur la quantité de produit importé incorporé physiquement dans les marchandises exportées vers le territoire de l'autre pays membre, ou substitué à des produits identiques ou similaires incorporé dans les marchandises exportées vers le territoire de l'autre pays membre, en tenant dûment compte des pertes. Des règles de compensation ont été adoptées pour le cas où les importations de marchandises produites dans le cadre de ces régimes portent préjudice à l'industrie nationale.

Accord	Source	Traitement
Accord de libre-échange Mexique-Costa Rica, 1995 et Accord de libre-échange Mexique-Nicaragua, 1988	Article 305	Concerne les dispositifs de ristourne et de report des droits de douane. Une période transitoire de sept ans, jusqu'au 1 ^{er} janvier 2002, a été approuvée. Depuis, les droits payés ne peuvent pas être remboursés et les droits de douane ne peuvent être réduits ni supprimés sur les marchandises à exporter ou sur les produits incorporés dans des marchandises à exporter, ou substitués à d'autres produits à exporter vers le territoire d'un autre pays membre de l'accord, d'un montant qui dépasse le montant des droits perçus ou prélevés sur la quantité de produit importé incorporé physiquement dans les marchandises exportées vers le territoire de l'autre pays membre, ou substitué à des produits identiques ou similaires incorporé dans les marchandises exportées vers le territoire de l'autre pays membre, en tenant dûment compte des pertes. Des règles de compensation ont été adoptées pour le cas où les importations de marchandises produites dans le cadre de ces régimes portent préjudice à l'industrie nationale.
Accord de libre-échange Mexique – Guatemala, Honduras et El Salvador, 2000	Article 3.05	Concerne les programmes de ristourne et de report des droits de douane. Les signataires conservent les droits et obligations qui découlent de leur législation et de l'Accord sur l'OMC. Des consultations peuvent avoir lieu si un membre risque d'être affecté par l'application de ces programmes.
Accord de libre-échange Chili-Amérique centrale, 2001	Annexe 3.04(2)	Les produits exportés du Chili au Costa Rica ne peuvent bénéficier du Programme en faveur des exportateurs chiliens. Ceux qui exportent vers le Costa Rica doivent renoncer à ces avantages.
Accord de libre-échange Canada-Chili, 1997	Article C 03 et listes de réduction tarifaire du Canada	Concerne en premier lieu les exonérations de droits de douane subordonnées à des critères de résultats. En principe, aucun des deux pays ne peut accorder de telles exonérations. En deuxième lieu, certaines listes de réduction tarifaire du Canada sont assorties de la condition que le gouvernement chilien notifie au gouvernement canadien que le produit à exporter ne bénéficie pas du programme de remise de droits de douane.

Accord	Source	Traitement
Accord de libre-échange Canada-Costa Rica, 2001	Listes de réduction tarifaire du Canada	Concerne les exonérations de taxes et autres subventions à l'exportation accordées dans le cadre du régime de libre-échange. Les différents types de réduction tarifaire entreront en vigueur 120 jours après notification par le Costa Rica au gouvernement canadien, sous une forme satisfaisante, de l'élimination de ces exonérations et subventions.
Accord de libre-échange République dominicaine - CARICOM, 1998	Plan d'action, iii)	Concerne les zones franches. Bien qu'aucune règle juridique n'ait été adoptée, il existe un plan d'action pour la négociation de telles règles et un accord sur une série de principes. Ce dernier prévoit en particulier que les produits des zones franches : (1) ne bénéficient pas d'avantages plus importants que ceux qu'ils détiennent actuellement sur les différents territoires douaniers et (2) ne sont pas soumis à un traitement moins favorable que celui qu'ils reçoivent dans le cadre des échanges réciproques entre les deux parties.
Accord commercial entre la république dominicaine et le Panama, 1985	Article V	Concerne les zones de libre-échange ou les zones franches. Prévoit que les marchandises produites dans ces zones sur le territoire des parties peuvent, exceptionnellement, bénéficier du traité lorsque le Comité permanent conjoint donne son approbation.
Accord de libre-échange Amérique centrale – République dominicaine, 1998	Article 3.05 et Protocole au Traité	Concerne, d'une part, les programmes de ristourne et de report des droits de douane : les signataires conservent à cet égard les droits et obligations qui découlent de leur législation et de l'Accord sur l'OMC. D'autre part, l'accord mentionne cependant explicitement les zones franches et les régimes douaniers et fiscaux spéciaux. À cet égard, l'article 4.1 du protocole à l'accord dispose que les marchandises produites dans le cadre de tels dispositifs peuvent être admis sur le territoire d'une autre partie dans des conditions qui ne sont pas moins favorables que celles qui s'appliquent aux produits d'une partie fabriqués dans le cadre de ses propres zones franches ou autres régimes spéciaux.
Marché commun centraméricain		Aucune disposition spécifique n'est prévue dans ce domaine. En pratique, cependant, les cinq pays membres n'accordent pas de conditions de libre-échange infra-régional aux marchandises produites dans des zones franches.

Source : Granados (2003) Tableau 1