L'OMC et les zones franches d'exportation (ZFE)

Que prévoient les règles de l'OMC à propos des ZFE ?

Les règles de l'OMC ne font pas référence aux zones franches d'exportation (ZFE) sous ce terme et l'OMC ne donne pas de définition officielle de « ZFE .» Par contraste avec les règles appliquées sur l'ensemble du territoire national, certains aspects propres aux règles applicables dans les ZFE (notamment en ce qui concerne l'accès préférentiel aux infrastructures et la concession d'avantages financiers comme les facilités ou préférences fiscales) ne sont pas conformes aux principes exprimés dans les accords de l'OMC.

Les aspects interdits propres aux ZFE concernent, en particulier, l'Accord de l'OMC sur les Subventions et les mesures compensatoires (ASMC.) Cet accord discipline le recours aux subventions et réglemente les mesures pouvant être prises par les pays pour compenser les effets des subventions.

Les disciplines de l'accord s'appliquent aux « subventions spécifiques », qui sont des subventions accessibles uniquement à une entreprise, une branche de production, un groupe d'entreprises ou un groupe de branches de production dans le pays qui octroie la subvention. Selon les termes de l'accord, les *subventions spécifiques* peuvent soit être « interdites » soit « donner lieu à une action.» Il existait naguère une catégorie de « subventions [spécifiques] ne donnant pas lieu à une action » mais celle-ci a disparu en 1999.

A l'heure actuelle, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires s'applique uniquement aux subventions liées aux marchandises, dès lors que le chapitre subventions de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est encore en cours de négociation.

Subventions interdites

Les subventions interdites sont des subventions spécifiques dont l'octroi est soumis à la condition que les bénéficiaires atteignent des objectifs d'exportation préétablis ou utilisent des intrants nationaux au lieu de produits importés. Ils constituent, par là-même, une « distorsion » du libre-échange. Quelques exemples : 1. fourniture de marchandises ou prestation de services par le gouvernement à des prix inférieurs à ceux pratiqués pour la production intérieure, 2. dérogation ou report des impôts directs et des charges de sécurité sociale spécifiquement liés aux exportations, 3. tarifs de transport et de fret intérieur plus favorables que ceux accordés aux expéditions nationales et 4. prêts à l'exportation garantis ou assurés par le gouvernement.

Subventions donnant lieu à une action

Les subventions donnant lieu à une action sont des subventions qui comportent des effets adverses pour les intérêts d'un autre pays, du fait que les subventions affectent l'industrie nationale d'un pays importateur, qu'elles nuisent aux intérêts d'exportateurs concurrents dans le marché d'un pays tiers ou parce qu'elles affectent les intérêts d'autres exportateurs du marché intérieur.

L'exonération fiscale ou la dérogation à l'imposition indirecte sur un produit d'exportation, notamment la taxe sur la valeur ajoutée, est permise.

Exemptions

Il existe deux exemptions relatives à l'interdiction du recours aux subventions à l'exportation. En premier lieu, les PMD et les pays en développement avec un PNB par habitant inférieur à 1000 dollars par an sont exemptés de cette réglementation et ont le droit de concéder des subventions à l'exportation. Les PMD perdent cette exemption lorsqu'ils passent à un statut supérieur ou atteignent un PNB supérieur à 1000 dollars par habitant par an.

D'autres pays en développement ont obtenu une période d'exemption (Art 27.4 de l'ASMC), qui a touché à sa fin en 2002. Toutefois, à l'occasion de la conférence de Doha, un certain nombre de pays en développement ont négocié une prorogation jusqu'à fin 2007 (G/SCM/39), assortie d'une période de démantèlement de deux ans, ce qui porte la date butoir effective à 2009. Les pays concernés sont Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Colombie, Costa Rica, Dominique, République dominicaine, Salvador, Fidji, Grenade, Guatemala, Jamaïque, Jordanie, Maurice, Panama, Papouasie Nouvelle-Guinée, Saint Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Thaïlande et Uruguay.

En avril 2006, plusieurs pays (Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Dominique, République dominicaine, Salvador, Fidji, Grenade, Jamaïque, Maurice, Papouasie Nouvelle-Guinée, Saint Kitts et Nevis, Sainte-Lucie et Saint Vincent et les Grenadines) ont soumis conjointement une proposition (G/SCM/W/535) dans laquelle ils ont demandé une prorogation des programmes de subvention à l'exportation jusqu'à fin 2018. Une autre proposition a été présentée en juin 2006 (G/SCM/W/537) par le Panama, qui a, par la suite, été appuyée par le Costa Rica, l'Uruguay et la Jordanie. Celle-ci demandait, elle aussi, une prorogation jusqu'à fin 2018 des programmes de subvention à l'exportation.

Le 13 juillet 2007, le Comité SMC a adopté une décision provisoire prévoyant la prorogation des subventions à l'exportation jusqu'à fin 2013, avec une période de démantèlement de deux ans. La décision provisoire attend à présent l'approbation définitive du Conseil général, qui se réunira le 27 juillet. Les pays qui bénéficieront de cette prorogation sont Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Costa Rica,

Dominique, République dominicaine, Salvador, Fidji, Grenade, Guatemala, Jamaïque, Jordanie, Maurice, Panama, Papouasie Nouvelle-Guinée, Saint Kitts et Nevis, Sainte Lucie, St Vincent et les Grenadines et Uruguay. Quatre pays exemptés de la prohibition des subventions à l'exportation du fait de leur faible PNB par habitant (inférieur à 1000 dollars par an) ont réservé leurs droits de bénéficier de la décision sur la prorogation au cas où ils seraient reclassés avant 2015.

Prohibition des subventions à l'exportation : Quel sera son impact sur les ZFE ?

Si les autorités des ZFE se voyaient prohiber le recours aux subventions à l'exportation décrites plus haut, il est probable qu'elles envisageraient de recourir à divers autres encouragements ou conditions particulières pour attirer les investissements directs étrangers (IDE), notamment :

- Les ZFE peuvent continuer à exempter les exportations de l'imposition indirecte, des taxes frontalières et des frais d'importation.

- D'autres incitations comme des tarifs douaniers réduits sur les machines et équipements intervenant dans la production seraient compatibles avec l'OMC.

- Les incitations peuvent être maintenues si les gouvernements lèvent la restriction limitant leur applicabilité aux exportations en autorisant également la vente des produits sur le marché intérieur.

- Les gouvernements peuvent offrir de nouveaux encouragements qui ne sont pas tributaires de la performance sur le plan des exportations.

Une autre conséquence qui suscite probablement une inquiétude majeure chez les syndicats est que certains gouvernements pourraient chercher à faire pression sur les réglementations du travail dans les ZFE, et ce, pour réduire le coût des exportations et attirer les IDE de cette manière.

Les règles de l'OMC et les incitations liées à la main-d'oeuvre

En dépit du fait que dans la majorité des cas les gouvernements n'appliquent pas adéquatement la législation du travail dans les ZFE, que ce soit par la biais d'exemptions légales ou simplement par la non application de fait du code du travail dans ces zones, l'Accord de l'OMC relatif aux subventions et aux mesures compensatoires ne contient pas de dispositions particulières sur ces questions. Les disciplines qu'il renferme portent uniquement sur des subventions financières étroitement définies. Sur base de la définition donnée dans l'article 1 de l'ASMC[1] il serait difficile d'affirmer que la dérogation à la législation

[1] *Article premier : Définition d'une subvention*

1.1 Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister :

du travail (y compris l'interdiction des syndicats) soit incluse dans la définition de la subvention, en dépit des avantages financiers évidents attribuables à l'exemption du code du travail pour les entreprises concernées.

Il ne semble pas y avoir de précédents aux termes d'autres accords de l'OMC interdisant le recours aux exemptions au code du travail dans les ZFE. Le seul aspect qui serait interdit concerne la concession de préférences aux entreprises nationales par opposition aux entreprises étrangères, ce qui n'est pas le cas des ZFE, ou encore la concession de préférences à certaines entreprises étrangères plutôt qu'à d'autres, ce qui n'est pas non plus le cas des ZFE en règle générale. A la lumière de ses pratiques actuelles, il semble toutefois peu probable que l'OMC ne présente la moindre recommandation concernant la législation du travail.

Propositions initiales en vue de la formulation de règles de l'OMC contre les atteintes aux droits des travailleurs dans les ZFE

L'article premier de l'ASMC devrait être modifié de manière à inclure une disposition interdisant les subventions à l'exportation d'une nature autre que financière et dont la définition couvrirait les violations des droits des travailleurs.

Les négociations sur les subventions dans le cadre du Cycle de Doha (paragraphe 28 de l'Accord de Doha), qui visent à clarifier et à peaufiner les disciplines existantes, devraient déboucher sur des nouvelles disciplines refrénant l'affaiblissement de la législation du travail dans les ZFE.

(a)(1) s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (dénommés dans le présent accord les "pouvoirs publics"), c'est-à-dire dans les cas où :

(i) une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt) ;

(ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt) ;

(iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens ;

(iv) les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement, ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii) qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics ou

(a)(2) s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 ; et

(b) si un avantage est ainsi conféré.

L’article XX (e) du GATT relatif au travail carcéral devrait être appliqué pour ce qui a trait aux heures supplémentaires forcées dans les ZFE. Une telle disposition s’appliquerait, en particulier, aux situations où des travailleurs sont enfermés dans une usine jusqu’au moment où ils ont atteint leur quota de production. Elle s’appliquerait aussi, en conformité avec la jurisprudence de l’OIT, dans des situations où des travailleurs sont contraints de faire des heures supplémentaires sous la menace du licenciement ou de toute autre sanction en cas de refus.