



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05623-F



Distr. LIMITEE

ID/WG.185/1
24 juin 1974

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Réunion régionale d'experts sur les zones
franches industrielles

Panama City, Panama, 23-27 juin 1974

ZONES FRANCHES INDUSTRIELLES ORIENTEES VERS L'EXPORTATION^{1/}

**Examen des possibilités offertes par les zones franches industrielles
orientées vers l'exportation, suivi de quelques observations
sur les avantages que présenterait une coopération entre ces zones**

par
Brendan O'Regan

^{1/} Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat de l'ONUDI.

^{2/} Président de la Société de développement de la Zone franche de l'aéroport de Shannon, République d'Irlande.

1d.74-7630

TABLE DES MATIERES

	Page
I. Introduction	3
II. La zone franche industrielle orientée vers l'exportation	5
III. La zone franche industrielle et les programmes nationaux de développement	9
IV. Les sociétés multinationales et le développement national	14
V. Incitations naturelles à investir	17
VI. Autres incitations à investir	20
VII. Possibilités d'investissement	24
VIII. Restrictions imposées aux investissements dans les pays en voie de développement	27
IX. La zone franche industrielle - première phase du développement de ses industries exportatrices	29
X. Choix des types d'activités industrielles	31
XI. Réglementation souhaitable	33
XII. Avantages que présenterait une coopération entre zones franches industrielles	34
XIII. Conclusion	35

I. Introduction

- 1.1. Lorsque j'ai accepté, pour répondre à la demande qu'a bien voulu m'adresser l'ONUDI, de préparer et de présenter une communication sur les zones franches industrielles, j'ai tenu compte de deux considérations essentielles: la première, fondée sur l'expérience acquise par l'équipe qui a élaboré le concept de zone franche industrielle à Shannon et aidé à le réaliser en d'autres lieux, est la conviction que cette formule peut permettre aux pays en voie de développement de se développer par l'industrialisation en évitant la domination économique étrangère; la seconde est la crainte que de nombreux pays en voie de développement, mal informés des buts et du fonctionnement des zones franches industrielles, ne renoncent à envisager leur création ou, ce qui serait pire, ne soient incités à aborder ce problème sur la base de données inexactes.
- 1.2. Lorsque l'Irlande a acquis son indépendance politique en 1922, elle a dû faire face à nombre de problèmes qui se posent aujourd'hui aux pays en voie de développement: économie trop dépendante de l'agriculture, chômage élevé, base industrielle très restreinte. Au début des années 30, on a lancé un programme d'industrialisation rapide, fondé surtout sur l'adoption de tarifs protecteurs, en vue d'accroître l'emploi et de parvenir dans une certaine mesure à l'autonomie dans la fabrication de produits industriels. Comme on pouvait s'y attendre, cette nouvelle politique a donné des résultats plus ou moins heureux selon les entreprises: dans l'ensemble, elle n'a cependant pas permis d'éliminer le chômage. Le nombre de personnes demeurant sans emploi, ou même obligées d'émigrer pour chercher du travail, avait atteint de telles proportions à la fin des années 50 que de nouvelles méthodes étaient à l'évidence nécessaires. Par ailleurs, l'Irlande équilibrait de plus en plus mal sa balance des paiements, surtout parce que les industries produisant pour le marché intérieur devaient importer une trop grande proportion de leurs matières premières. En conséquence, le Gouvernement irlandais a lancé un programme énergique en vue d'encourager les entreprises étrangères à créer des usines en Irlande, et offert des incitations généreuses pour stimuler les exportations. Après avoir suivi jusque là une politique fondée sur le remplacement des importations, on a accordé la priorité aux industries exportatrices.

- 1.3. Dans cette situation économique nouvelle, la zone franche industrielle de Shannon, adaptée essentiellement aux besoins des industries exportatrices, a joué un rôle important. Son développement, que l'on peut mesurer au nombre d'entreprises industrielles installées, au niveau de l'emploi et au volume de la production, a été rapide à partir de 1953, date de son entrée en service, et en 1966 elle fournissait 30 % des exportations de produits manufacturés irlandais. Aujourd'hui, près de 8 000 personnes sont employées à Shannon, 30 millions de livres ont été investies dans des entreprises industrielles et les exportations de produits fabriqués à Shannon s'élèvent chaque année à environ 50 millions de livres.
- 1.4. Le succès de la Zone de Shannon a attiré l'attention d'autres pays et nous avons été très heureux de pouvoir leur communiquer notre expérience. Les concepts élaborés à Shannon peuvent donner d'excellents résultats ailleurs, on en a eu la démonstration avec les zones franches industrielles aménagées à Kaohsiung (Taiwan) et plus récemment, en Corée et en Malaisie.
- 1.5. L'expérience accumulée pendant 15 ans montre que la formule de la zone franche industrielle est un moyen efficace d'assurer la croissance dans un milieu planifié et contrôlé. Le développement normal des zones franches industrielles rend possible :
- Un accroissement des offres d'emploi;
 - Un relèvement du niveau de compétence technique de la main-d'œuvre;
 - L'installation de toute une série d'entreprises internationales, orientées vers l'exportation, qui apportent de nouvelles techniques de production et de commercialisation;
 - Un accroissement des exportations et des recettes en devises;
 - D'importants investissements en capitaux fixes sous la forme d'usines, de machines et de bâtiments;
 - Et le développement de la région considérée, résultant de l'effet multiplicateur des transformations qui s'opèrent dans la zone franche elle-même.

Axée sur le commerce extérieur, les zones franches industrielles sont dynamiques et ouvertes sur le monde et constituent en permanence une source d'idées nouvelles qui aident à stimuler l'économie nationale. Elles offrent une "vitrine" pour les capitaux et les produits des entreprises et de la main-d'œuvre du pays et sont un foyer de croissance et de prospérité qui sert d'exemple et d'inspiration au reste de l'économie.

- 1.5. On a pu constater en effet que la zone franche industrielle constituait pour les pays en voie de développement un moyen efficace de remédier aux inconvénients d'une accession tardive à l'industrialisation. Elle est particulièrement utile parce qu'elle permet de mobiliser les connaissances techniques et les compétences commerciales des pays plus avancés et rend possible l'indispensable mise en route de nouvelles industries exportatrices.
- 1.7. Cependant, la nature et l'objectif exact de la zone franche industrielle moderne ne sont pas toujours bien compris. En particulier, on confond souvent son rôle essentiel de centre aménagé pour répondre aux besoins des industries exportatrices avec le concept plus ancien de zone jouant un rôle d'entrepôt et de centre de montage de marchandises importées de l'étranger et destinées au marché intérieur. On s'imagine aussi à tort que pour réussir la zone franche industrielle doit prendre la forme d'une enclave privilégiée où les lois sociales et économiques normales et indispensables du pays hôte ne s'appliquent absolument pas.
- 1.8. Ces idées erronées portent préjudice au concept de zone franche industrielle et sont une source de confusion pour les responsables qui doivent décider de la réalisation de projets de zones franches industrielles dans leur pays. Le présent document devrait aider à faire la lumière sur ces sujets. Il n'y est pas question de la planification ni des autres facteurs connexes, ces points étant examinés en détail dans le document intitulé "Physical Planning of Industrial Free Zones" (Aménagement des zones franches industrielles) que mon collègue M. Paul Quigley, Directeur général de la SPADCo, doit présenter à la même réunion, à la demande de l'ONUDI.

II. La zone franche industrielle orientée vers l'exportation

- 2.1. L'expression "zone franche industrielle orientée vers l'exportation" est tout à fait appropriée, car elle rend compte des caractéristiques spéciales du concept élaboré lors de la création de la zone franche de l'aéroport de Shannon en 1953, et appliqué par la suite à Taïwan, en Malaisie, en Corée et ailleurs. Il s'agit bien d'une "zone", définie et limitée. Cette zone est "franche", c'est-à-dire exempte de droits de douane, séparée du territoire douanier national par une frontière physique, de telle sorte que les marchandises peuvent être importées, transformées puis exportées sans avoir à payer aucun droit. Elle est "industrielle", en ce sens qu'elle est conçue essentiellement pour accueillir des industries manufacturières; à cet égard, elle est entièrement différente de la plupart des ports francs traditionnels qui étaient des centres d'exportation de matières premières et d'importation de biens manufacturés, avec des zones d'entreposage et de rupture de charge où étaient réalisées quelques opérations secondaires d'emballage et de transformation (ces ports francs traditionnels étaient conçus au profit des pays développés et les échanges commerciaux qu'ils favorisaient étaient préjudiciables au développement industriel des économies coloniales). Enfin, elle est "orientée vers l'exportation" parce que les entreprises qui s'y implantent desservent non pas le marché national mais les marchés mondiaux.
- 2.2. Même si à première vue il ne semble pas s'agir d'une particularité essentielle des zones franches industrielles, une autre caractéristique est à mon avis indispensable à leur réussite. La planification, la gestion et la promotion de la zone doivent être confiées à un office public ou à une société d'Etat qui, tout en dépendant du gouvernement pour les questions politiques générales (si possible par l'intermédiaire d'un conseil d'administration non permanent, nommé par le gouvernement), doit pouvoir fonctionner sous une forme commerciale et souple, en utilisant tous les procédés de gestion propres à l'industrie manufacturière. Cela exige un engagement complet de la part de l'Etat, qui doit déléguer l'autorité nécessaire à un groupe bien choisi de fonctionnaires compétents et responsables.

2.3. Une autre remarque ne paraît nécessaire : si la zone franche industrielle doit avoir pour principal objectif d'accroître les exportations de produits manufacturés - auxquelles le présent document sera consacré en grande partie - elle doit aussi offrir les conditions voulues pour encourager le développement d'autres exportations adaptées au pays considéré. Par exemple, des services de traitement de données ou des services administratifs fournis, sur une base commerciale, à des clients étrangers peuvent procurer des profits à l'exportation et offrir de bonnes possibilités d'emploi.

Par ailleurs, la zone franche industrielle pourrait permettre de transformer et de conditionner des produits jusqu'ici exportés en vrac, procurant ainsi à l'économie une valeur ajoutée plus élevée et des profits plus importants (surtout s'ils sont exemptés d'impôts) à l'industrie considérée. Les diverses activités représentées sur une zone industrielle peuvent varier d'un pays à l'autre, mais la première place revient toujours aux fabrications destinées à l'exportation. Dans la zone franche industrielle de Shannon, 93 % de tous les produits manufacturés sont destinés aux marchés d'exportation. On trouvera ci-après la valeur des produits importés dans la zone ou exportés à partir de la zone en 1973.

En millions de livres

Valeur totale des exportations	47
Valeur totale des importations	23
	--
Montant net de la valeur ajoutée à Shannon	24
Dont :	
salaires et traitements	10
achats locaux de produits et de services	6
profits et plus-values des actions	8

III. La zone franche industrielle et les programmes nationaux de développement

- 3.1. L'aménagement d'une zone franche industrielle fait naître une situation dans laquelle il est possible d'attirer les investissements étrangers tout en exerçant sur eux un certain contrôle. Au cours de la période récente, le processus d'industrialisation a souvent commencé dans les pays en voie de développement de la même façon qu'en Irlande, c'est-à-dire par la création d'une industrie nationale fabriquant des marchandises précédemment importées, à l'abri de barrières douanières destinées à la protéger. Même si à l'origine cette protection n'est prévue que pour la période de démarrage de la nouvelle industrie, dans la pratique, elle prend souvent un caractère permanent et on ne la supprime que si cela est indispensable pour permettre une croissance plus importante, comme c'est le cas pour l'Irlande depuis son entrée dans la Communauté économique européenne.
- 3.2. La protection de l'industrie nationale ne permet qu'un développement industriel limité, sauf si le marché intérieur est extrêmement vaste. Des procédés de production efficaces, à faible coût unitaire, supposent l'accès à de vastes marchés et, de plus en plus, aux marchés mondiaux. Le fait même que l'industrie nationale soit protégée contre la concurrence extérieure tend à la rendre non concurrentielle sur les marchés d'exportation. L'expérience de l'Irlande montre qu'il est exceptionnel qu'une firme parvienne, à partir d'un marché intérieur protégé et de faibles dimensions, à devenir suffisamment efficace pour exporter avec succès. Selon une théorie économique classique, les prix fixés sur le marché intérieur permettent de faire absorber à ce marché les frais généraux, et tout ce qui dépasse les coûts variables correspond à des profits à l'exportation. Cette théorie ne semble pas avoir été vérifiée en pratique. Pour qu'elle le soit, il faudrait un vaste marché intérieur et une gestion industrielle exceptionnellement dynamique.
- 3.3. Il peut donc être difficile de passer du stade d'une industrie nationale protégée à celui d'exportations industrielles importantes. Lorsque le gouvernement irlandais s'est rendu compte, en 1958, que les possibilités de développement offertes par le remplacement des importations étaient épuisées,

il a choisi d'utiliser à la fois des incitations destinées à encourager l'industrie nationale à accroître ses exportations et des incitations destinées à attirer de nouvelles industries intégralement exportatrices. Tant donné que ces dernières ne vendent absolument pas sur le marché intérieur, ou n'y écoulent qu'une proportion faible - et réglementée - de leur production, elles n'entravent pas directement le développement de l'industrie nationale. Cette politique qui a donné d'excellents résultats a non seulement permis d'exporter en grandes quantités des produits nouveaux fabriqués par des usines nouvelles, mais encore contribué indirectement à accroître dans de grandes proportions les exportations des industries traditionnelles. En 1960-1972, les exportations industrielles irlandaises ont passé de 84 millions à 345 millions de livres, soit une augmentation de plus de 240 % à prix constants.

- 3.4. En Irlande, la zone franche industrielle de Shannon a constitué un élément de l'application de cette nouvelle politique. Le projet de Shannon avait également d'autres objectifs : faire apparaître des transports de marchandises et du trafic commercial afin d'attirer des avions qui n'avaient plus besoin d'atterrir à Shannon pour faire le plein et créer des emplois dans une région du pays où le développement industriel avait été jusque là faible ou inexistant. Cela illustre un point qu'il convient de souligner : une zone franche industrielle doit être conçue et organisée dans le cadre d'une politique nationale d'industrialisation et en tant qu'élément d'une politique de développement de la région où elle est située. Elle doit être envisagée compte tenu des politiques nationales de développement dans les domaines du tourisme, de l'agriculture, des exportations et de l'aménagement des ports. En même temps, elle offre la possibilité d'appliquer dans ses limites (si cela est conforme à la politique nationale) des dispositions législatives spéciales et d'autres dispositions qui ne s'appliquent pas nécessairement au reste du territoire national. Cela donne au gouvernement considéré de nouvelles possibilités de choix et lui offre notamment un moyen commode de créer des industries exportatrices tout en continuant d'appliquer ailleurs, aussi longtemps que nécessaire, une politique d'industrialisation par le remplacement des importations.

3.5. La création d'une zone franche industrielle conduit à faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'application des politiques suivies, mais dans un domaine essentiel cette souplesse doit être limitée si l'on veut que la zone connaisse dans la pratique le résultat escompté. Pour investir, les bailleurs de fonds étrangers recherchent des conditions à la fois favorables, sûres et bien définies. Les conditions offertes pendant une période donnée à une industrie particulière pour l'attirer dans la zone doivent être maintenues pendant toute la durée de la période considérée. Elles ne doivent pas seulement être sûres et définitives, il faut que chacun puisse le constater. Si par exemple on accorde une exemption de l'impôt sur les bénéfices à l'exportation pendant une durée de 15 ans, cette exemption ne doit pas seulement être accordée pour 15 ans à la firme considérée; il faut aussi que dès le début l'assurance soit donnée, par des engagements précis et irrévocables de la part de l'Etat, que ce délai soit respecté. Cela ne signifie pas que les conditions offertes à de nouveaux investisseurs ne puissent pas être modifiées par la suite. On pourra constater, après démarrage réussi de la zone, qu'une exemption d'une durée de 10 ans est suffisante pour attirer de nouvelles industries. Dans ce cas, on pourra modifier les conditions offertes aux nouvelles entreprises en diminuant la durée du délai d'exemption. Mais à partir du moment où cette offre aura été faite, elle devra également être définitive et irrévocable. La politique d'aménagement de zones franches industrielles offre au gouvernement et à l'investisseur étranger de plus grandes possibilités de choix, mais elle n'autorise pas à modifier par la suite les conditions d'un arrangement, une fois ce dernier conclu. La permanence des conditions offertes aux investisseurs dans la zone est absolument indispensable au succès de cette dernière. Revenir sur les avantages accordés, ce n'est pas seulement ôter au pays considéré son intérêt pour les investisseurs, c'est aussi desservir la cause de toutes les zones franches industrielles.

3.6. Nous nous intéressons ici surtout à la zone franche industrielle en tant que moyen utilisé dans le cadre d'une politique et d'un programme de développement national, pour attirer les investissements étrangers dans le secteur des

des industries exportatrices. Il ne faut pas oublier que grâce aux conditions favorables qu'elle offre, la zone franche industrielle peut aussi servir à encourager le développement d'industries nationales exportatrices. Des entreprises privées ou publiques du pays considéré peuvent participer à la gestion ou au capital de certaines de ces entreprises nouvelles. En outre, les usines implantées dans la zone offrent un marché à des sous-traitants et à des entreprises de fourniture de services qui pourraient être créées dans le pays considéré. A Shannon, par exemple, sur les 59 entreprises implantées dans la zone franche, 19 appartiennent entièrement à des Irlandais et cette proportion tend à s'accroître.

- 3.7. Dans un pays qui se trouve au premier stade du développement industriel et ne dispose pas de ressources importantes, la création d'une zone franche industrielle offre un autre avantage précieux : elle permet de disposer d'une infrastructure appropriée sur un espace peu étendu, et par conséquent au coût le plus faible. A l'intérieur de la zone, une société qui n'a pas encore atteint le stade industriel peut aménager une infrastructure tout à fait adaptée aux besoins et aux réalisations d'une société pleinement industrialisée. En théorie, ce résultat pourrait être obtenu dans n'importe quel domaine industriel, mais la concentration des efforts et la discipline nécessaires lors de l'aménagement d'une zone franche obligent à tenir compte bien davantage des réalités pratiques.
- 3.8. A partir du moment où une zone franche industrielle commence à fonctionner normalement, elle exerce une forte influence sur le reste de l'économie de par son effet de démonstration. Par exemple, en 1965, la zone de Shannon a fourni 30 % du total des exportations irlandaises de produits manufacturés. En 1972, bien que les exportations de produits manufacturés en provenance de Shannon aient notablement augmenté, elles ne représentaient plus que 12,9 % du total national. "L'effet de démonstration" de Shannon a certainement joué un rôle dans cette évolution de l'économie nationale.
- 3.9. Dans de nombreux cas, l'aménagement d'une zone franche industrielle peut se révéler la formule la moins coûteuse pour créer des industries exportatrices, parce que l'emplacement généralement choisi, sur un aéroport ou dans un port

maritime, est déjà équipé en moyens de transport et dispose de la main-d'œuvre nécessaire et, dans le cas de l'aéroport, de terrains suffisamment vastes. Les économies résultant du choix de l'emplacement peuvent être particulièrement intéressantes pour le développement d'usines pilotes.

- 3.10. Il ne fait guère de doute que dans la plupart des cas les politiques nationales d'industrialisation favorisent l'exportation de produits manufacturés plutôt que celles de matières premières. Si le gouvernement poursuit avec vigueur une politique d'exportation, il paraît peu souhaitable de fausser les objectifs de la zone franche industrielle en autorisant la vente de ses produits sur le marché intérieur, et il est préférable de veiller à ce que toute sa production soit exportée. Cette règle ne doit cependant pas être appliquée d'une manière trop rigide, qui aboutirait à interdire la vente sur le marché intérieur de marchandises qui pourraient favoriser le développement d'industries locales, ce qui serait le cas par exemple pour des outils dont la fabrication exigerait, du moins pendant un certain temps, le recours à des procédés techniques avancés dont l'application n'est possible que dans la zone, ou pour des éléments qui, de toute façon, devraient être importés.
- 3.11. De nombreux pays en voie de développement ont tendance à préférer au système d'économie de marché celui de l'économie planifiée. Les zones franches industrielles ne sont nullement incompatibles avec le système de l'économie planifiée. En fait, elles représentent un élément intermédiaire permettant au pays considéré de profiter des avantages des deux systèmes.
- 3.12. En résumé, les politiques d'aménagement des zones industrielles doivent tenir compte des politiques et objectifs nationaux et s'y conformer, de même que la planification de la zone doit être coordonnée avec la planification économique et physique au niveau national et régional. Dans ce contexte, les zones franches industrielles devraient servir de modèle de développement industriel et offrir au pays en voie de développement un exemple d'industrialisation moderne. De même qu'un aéroport offre l'illustration de techniques avancées, même dans un pays peu développé, de même la zone franche industrielle devrait offrir aux investisseurs étrangers, comme aux entrepreneurs locaux, l'exemple de techniques industrielles d'un niveau comparable à celles qu'on utilise dans les pays industrialisés.

3.13. Si l'on fait ressortir dans la présente étude l'importance que revêt, pour la prospérité d'un pays, la création d'industries exportatrices, cela ne veut pas dire pour autant que les pays en voie de développement doivent nécessairement procéder de la même manière que les pays industriels développés. Chaque pays a sa propre culture et son propre mode de vie et l'industrie doit les aider à s'affirmer, non les dominer.

Le développement culturel doit guider la croissance économique qui intervient, dans les pays en voie de développement, à un moment où ils peuvent tirer des enseignements des erreurs commises par les pays industrialisés. Comme toutes les autres formes de développement, la zone franche industrielle doit trouver sa place dans un cadre national plus vaste.

IV. Les sociétés multinationales et le développement national

- 4.1. Notre époque est caractérisée par le développement de sociétés multinationales de plus en plus grandes et puissantes. Beaucoup sont des entreprises géantes qui exploitent des usines dans le monde entier. D'autres, encore plus nombreuses, sont des entreprises de dimensions relativement faibles, ayant leur siège dans un pays industriellement développé et exploitant une ou deux usines dans d'autres pays où elles bénéficient de conditions favorables du point de vue des coûts de production ou de l'accès aux différents marchés.
- 4.2. Les sociétés multinationales et surtout les entreprises géantes dont les budgets annuels dépassent de beaucoup certains budgets nationaux, peuvent représenter un danger potentiel pour l'indépendance des pays en voie de développement. À lui seul, le montant des salaires versés par ces entreprises est tel que toute une région d'un pays peut dépendre de leur prospérité; leurs exportations peuvent représenter une part si élevée de la balance des paiements que le pays hôte ne peut se permettre d'y renoncer. On voit un danger dans le pouvoir politique qu'elles pourront ainsi exercer et qui rendra difficile de les soumettre à un contrôle, alors que cela serait nécessaire dans l'intérêt national, par exemple pour protéger l'environnement autour de leurs usines. Par ailleurs, elles semblent n'avoir d'attache avec aucun pays, et elles ont intérêt à transférer une production dans un autre pays, pour y profiter d'avantages de coût ou de marché, on peut s'attendre à ce qu'elles le fassent.
- 4.3. Cependant, de nombreux pays, et surtout des pays en voie de développement, ont tellement besoin de s'industrialiser, d'accroître l'emploi dans l'industrie et de développer le commerce d'exportation que non seulement ils réservent un accueil favorable aux sociétés multinationales mais encore s'efforcent de les attirer. Il ne fait pas de doute que ces sociétés peuvent offrir des avantages précieux à leurs pays d'accueil, à savoir :
- a) La création - sur la plan national - d'industries exportatrices, qui permet d'échapper aux contraintes résultant de mesures de protection poussées en faveur des industries non exportatrices ou de politiques qui rendent l'économie tributaire de ces industries;

- b) La création d'emplois dans l'industrie manufacturière et, indirectement, dans le secteur des services.
- c) Le développement du savoir-faire et des compétences en matière industrielle et commerciale.
- d) La possibilité de recourir aux capitaux étrangers pour financer l'industrialisation.
- e) L'accroissement des ventes à l'exportation et des recettes en devises.
- f) Le renforcement de l'infrastructure industrielle et des réseaux de communication et de vente sur les marchés étrangers, qui peuvent aussi être utilisés par l'industrie locale.
- g) L'exemple et l'encouragement que représente, pour des entrepreneurs locaux, le développement de l'industrie manufacturière et des ventes à l'exportation.

4.4. Peu de pays en voie de développement peuvent ne permettre de renoncer à ces avantages. Le problème essentiel, pour ces pays, est donc de savoir comment ils pourraient tirer parti des avantages offerts par les sociétés multinationales sans mettre en danger l'exercice de leur souveraineté. Quels arrangements mutuellement avantageux peut-on mettre sur pied pour répondre aux besoins du pays intéressé et pour satisfaire ou plus exactement attirer les sociétés multinationales ? Si l'on tient compte de ce que les sociétés multinationales ne recherchent pas le pouvoir politique mais le profit et par conséquent des conditions d'investissement favorables, sûres et bien définies, il est permis de penser qu'une zone franche industrielle bien étudiée et bien conçue peut jouer un rôle essentiel dans la politique adoptée par les pouvoirs publics pour répondre à ces questions. La zone industrielle peut offrir aux pays en voie de développement le moyen de rattraper leur retard dans la course à l'industrialisation ; elle leur permet également de recourir à l'expérience industrielle et au savoir-faire commercial des pays industrialisés et de développer rapidement les industries orientées vers l'exportation dont la création paraît souhaitable.

4.5. De nombreux pays en voie de développement craignent que s'ils attirent des entreprises industrielles étrangères, leur indépendance économique n'ait à souffrir du pouvoir exercé par les sociétés multinationales et les institutions financières internationales. L'expérience de l'Irlande montre que ces craintes ne sont pas fondées dans le cas d'un pays qui possède une administration et des services publics bien organisés et suffisamment développés. Une politique tendant à encourager de nombreuses firmes et de nombreux pays à participer à l'effort d'industrialisation permettra de mieux répartir les risques et par conséquent d'en diminuer l'importance. La question du choix des entreprises étrangères sera examinée plus loin dans le chapitre intitulé 'Choix des types d'activités industrielles'.

V. Incitations naturelles à investir

- 5.1. Toute politique visant à attirer les investissements étrangers par un ensemble de mesures devra être fondée d'abord sur l'utilisation de tous les avantages naturels du pays complétés ensuite, si nécessaire, par des incitations artificielles. Plus les avantages naturels seront grands et moindre sera le coût des mesures supplémentaires à prendre pour attirer les investissements.**
- 5.2. Si un pays jouit d'une situation politique stable et a la réputation de respecter ses engagements internationaux et commerciaux, il dispose déjà d'avantages précieux. Toute insuffisance à cet égard devra être compensée par des assurances données par le législateur et par des contrats offrant à l'investisseur éventuel une sécurité comparable.**
- 5.3. Un emplacement favorable sur les principales routes commerciales, offrant de bonnes possibilités de transports maritimes, est de nature à attirer un certain nombre d'industries. Les entreprises fabriquant des produits dont la valeur est faible par rapport au poids cherchent souvent à s'installer entre leur source d'approvisionnement en matière premières (par exemple l'acier) et leur marché principal. Le transport aérien permet d'ouvrir des lignes nouvelles ou secondaires et les produits dont la valeur est élevée par rapport au poids supportent facilement des frais de transport supplémentaires. Parce qu'elle est génératrice de fret commercial et rend possible une diminution des coûts grâce au groupage des expéditions, la zone franche industrielle peut se révéler particulièrement intéressante en faisant apparaître de nouvelles lignes commerciales distinctes des routes principales existantes. Il lui faudra cependant recourir à d'autres incitations pour compenser ses insuffisances éventuelles en matière de transports. (Il faut attacher une importance particulière à ce point lorsqu'on envisage de transformer des zones industrielles qui jusqu'ici n'ont pas connu le succès en zones franches industrielles, ce qui paraît tout à fait possible dans certains pays.)**
- 5.4. Un autre avantage naturel peut consister dans des taux de salaire relativement bas; il serait particulièrement intéressant pour les industries à forte intensité de main-d'œuvre. L'existence de faibles taux de salaire devrait**

être considérée comme la caractéristique d'une phase du développement économique correspondant à une phase du développement industriel qui doit aboutir à la création d'industries fondées sur des techniques plus perfectionnées. Vue sous cet angle, c'est-à-dire comme un phénomène temporaire, elle peut être invoquée avec succès pour attirer des industries. Dans le cadre d'une politique générale d'industrialisation mettant l'accent sur la formation, elle facilitera la transition vers l'emploi de techniques plus perfectionnées, qui s'accompagne d'une hausse des coûts de la main-d'œuvre. Ainsi une usine de montage de composants électroniques simples, créée pour tirer parti du faible coût de la main-d'œuvre, pourra étendre progressivement sa gamme de production à des composants plus complexes, jusqu'à ce qu'elle parvienne à fabriquer intégralement le produit fini, en mettant de plus en plus l'accent sur la recherche et le développement et en assurant elle-même la commercialisation de ses produits. On peut trouver en Irlande de nombreux exemples de ce processus. L'Irlande ne peut plus prétendre avoir des taux de salaire faibles; mais le Gouvernement irlandais a eu raison d'utiliser cet avantage pour attirer des industries nouvelles.

- 5.5. L'industrie s'efforce de maintenir à un faible niveau le coût de la main-d'œuvre par unité de production. Les salaires ne représentent qu'un élément des prix de revient; il faut aussi faire entrer en ligne de compte la productivité et les compétences de la main-d'œuvre. Des relations professionnelles satisfaisantes et l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée peuvent représenter d'importantes incitations à investir dans l'industrie.
- 5.6. Les disponibilités en main-d'œuvre peuvent constituer un autre avantage décisif de nature à intéresser les entreprises industrielles situées dans des régions où la main-d'œuvre fait défaut. Même insuffisamment qualifiée, une main-d'œuvre nombreuse peut être intéressante parce qu'elle permet à l'industrie de choisir les travailleurs les mieux doués qui acquièrent le plus rapidement les compétences nécessaires. Les emplois intéressants étant relativement rares, le taux de renouvellement du personnel sera relativement faible. Les relations professionnelles sont les meilleures lorsqu'il existe

un mouvement syndical fort et discipliné, qui s'efforce à la fois d'accroître le nombre total des emplois et d'améliorer des conditions de travail. Il sera important au cours des premières années de s'assurer la collaboration des syndicats de façon à atteindre des taux de productivité élevés.

5.7. Parmi les autres avantages naturels, on doit faire figurer en bonne place la qualité de l'environnement, qui caractérise un lieu où il est agréable de travailler et de vivre. Les entreprises industrielles préfèrent engager du personnel sur place pour pourvoir les emplois à tous les niveaux, ne serait-ce que parce que cela leur coûte moins cher que de payer à une main-d'œuvre immigrée des primes d'éloignement et de transfert. Il faut cependant faire venir de la maison-mère les cadres et les instructeurs qui installeront l'usine et la feront fonctionner pendant les premières années, et le site choisi devra leur convenir, à eux et à leur famille. On peut d'ailleurs recourir à la même publicité pour attirer à la fois les touristes et les investissements dans l'industrie. Porto Rico a pratiqué cette politique avec beaucoup de succès.

5.8. Lorsque la qualité de l'environnement n'est pas satisfaisante, pour une raison ou pour une autre (par exemple l'absence d'hôtels de première catégorie), on doit y remédier dans le cadre de mesures prises pour attirer les investissements. Les entreprises doivent pouvoir compter sur tout un ensemble de services, parmi lesquels il faut citer en premier lieu des services de banque, d'assurances, de transports et d'entretien. L'aménagement d'une zone franche industrielle offre la possibilité de remédier, moyennant un coût relativement faible, à toute insuffisance éventuelle à cet égard.

VI. Autres incitations à investir.

- 5.1. D'autres incitations - "artificielles" - sont nécessaires; il y a à cela deux raisons principales : il faut d'une part appeler l'attention des industriels sur une zone qui, au moins au début, n'est pas encore connue et n'a pas fait ses preuves, et, d'autre part, compenser certaines insuffisances, par exemple dans le domaine des services industriels, des communications ou de la main-d'oeuvre qualifiée. Une troisième raison, qu'on examinera par la suite, pourrait être d'offrir des incitations au moins aussi intéressantes que celles d'autres zones situées dans d'autres pays.
- 5.2. Les incitations offertes pour attirer des entreprises industrielles dans une zone encore inconnue et qui n'a pas fait ses preuves doivent naturellement offrir le maximum d'intérêt pendant la période initiale. Une fois que les premières entreprises industrielles auront commencé de fonctionner normalement, et surtout si l'une d'entre elles est connue et respectée sur le plan international, on pourra cependant se permettre de diminuer en partie les avantages offerts. Il sera sans doute préférable de procéder à une réduction progressive, échelonnée sur quelques années, parce que les investisseurs peuvent ne pas être disposés à passer des contrats à des conditions beaucoup moins favorables que celles qui viennent d'être accordées à d'autres entreprises.
- 5.3. Une incitation efficace consiste à exempter l'investisseur de l'impôt sur les bénéfices à l'exportation pendant un certain nombre d'années, à partir d'une date déterminée ou à partir de la création de l'entreprise considérée. Il paraît préférable d'accorder l'exemption à partir d'une date déterminée, parce que l'avantage offert diminue automatiquement à partir de cette date et que son intérêt est le plus grand au moment où le besoin s'en fait le plus sentir. Il sera toujours possible de prolonger par la suite la période d'exemption si cela s'avère souhaitable, ou d'en diminuer la durée pour de nouveaux investisseurs à l'égard desquels aucun engagement n'a été pris. Il ne faut cependant pas oublier que des changements trop fréquents iraient à l'encontre de la politique suivie pour encourager le développement de la zone.

- 6.4. A Shannon, on a commencé par accorder une exemption totale de l'impôt sur les bénéfices à l'exportation pendant une période de 25 ans. Avec le recul du temps, cette durée paraît aujourd'hui excessive. Une exemption d'une durée de 10 à 15 ans, avec une période de transition de 5 ans (de l'exemption totale à l'obligation de payer l'impôt) devrait être une incitation suffisante. Une exemption d'impôt ne représente aucun coût réel puisqu'elle consiste seulement à renoncer à imposer directement une entreprise qui autrement n'existerait pas, mais aucun ministre des finances ne peut manquer d'attendre avec impatience de nouvelles recettes fiscales. On ne devra pas négliger plus longtemps que nécessaire cette source potentielle de revenu.
- 6.5. L'exemption de l'impôt sur les bénéfices à l'exportation est aussi intéressante parce que, sans mettre en jeu les ressources d'un pays en voie de développement, elle lui procure un avantage (nécessaire pour pallier des insuffisances héritées de la période antérieure) sur les pays développés.
- Les pays développés ne peuvent se permettre d'accorder des exemptions d'impôt, parce que cela entraînerait pour eux une perte de recettes fiscales importante. Les craintes que cette incitation offerte par les pays en voie de développement pourraient susciter dans les pays développés ne seraient pas fondées, étant donné l'écart énorme qui existe entre les volumes relatifs d'exportations de produits manufacturés. Les États-Unis, l'Europe et le Japon fournissent 90 % du total des exportations de produits manufacturés. L'ensemble des pays en voie de développement n'en fournit que 10 %. Par ailleurs, 15 pays, parmi les plus industrialisés, fournissent environ 75 % des exportations mondiales.
- 6.6. Une aide financière directe peut aussi se révéler nécessaire. C'est sans aucun doute lorsqu'il sert à financer des activités de formation que ce type d'incitation est le plus utile, du point de vue de l'économie nationale. Le Gouvernement irlandais accorde des subventions qui couvrent la totalité des frais de formation. Naturellement, le coût de la formation s'élève lorsqu'on passe d'une formation spécialisée particulière à une entreprise, à une formation d'ordre général, par exemple de la formation d'accordeurs de piano à celle de monteurs et d'outilleurs. Les frais de formation comprennent les salaires versés pour rémunérer un travail improductif pendant la période de formation, le coût des stages de formation à l'étranger et les dépenses encourues au titre du séjour d'instructeurs dans le pays.

Pour apprécier correctement le montant des dépenses de formation (afin de se mettre d'accord, lors des négociations, sur le montant maximum de l'aide), il faut faire appel à des spécialistes ayant l'expérience de la formation. Grâce à eux, on pourra souvent constater, au cours de ces négociations, qu'il est possible de diminuer les coûts sans pour autant diminuer la qualité de la formation. La nature de cette formation et le niveau des connaissances spécialisées ainsi acquises par des techniciens et administrateurs détermineront le rythme de l'évolution précédemment mentionnée, à savoir le passage d'opérations de fabrication simple à une exploitation industrielle complexe comportant des services de recherche, de mise au point des produits et de commercialisation.

6.7. Après la formation, c'est probablement pour la construction ou la location des bâtiments industriels que l'aide financière présente le plus d'intérêt. Il est souvent avantageux pour l'industriel de louer ses bâtiments, parce qu'il peut ainsi diminuer ses dépenses en capitaux au premier stade de l'exécution du projet, c'est-à-dire au moment où ses besoins de financement sont les plus grands. Ce type d'assistance permet aussi aux administrateurs de la zone franche industrielle d'offrir des incitations variées. On peut par exemple commencer par fixer les loyers au-dessous de leur niveau de rentabilité économique pendant les cinq premières années, le remboursement de l'aide ainsi accordée se faisant sous forme de loyers plus élevés au cours des années suivantes. On peut épiloguer longuement sur le point de savoir s'il est préférable de louer ou de vendre des locaux industriels; propriétaire de l'usine, l'entrepreneur se sentira peut-être lié durablement à la zone franche, mais il lui sera aussi plus facile de transférer ailleurs ses activités puisqu'il disposera d'un élément actif qu'il pourra à son tour vendre. Les fonds consacrés à la construction de bâtiments d'usines qui peuvent être loués ou vendus à l'industriel, ou construits par lui grâce à la subvention versée, permettront de disposer de locaux destinés à durer longtemps et qui, tant qu'ils seront utilisables, pourront inciter les industriels à venir s'y installer et les responsables de la zone franche industrielle à faire en sorte qu'ils ne demeurent pas vides.

- 6.8. Les subventions destinées à faciliter l'achat de machines sont, elles aussi, fréquentes. En ne les accordant que pour l'achat de machines neuves (comme c'est le cas en Irlande), on incite les nouvelles entreprises industrielles à utiliser les techniques les plus récentes. En revanche, si l'on autorise l'acquisition de machines d'occasion, on risque d'attirer des industriels qui souhaitent seulement tirer rapidement avantage des possibilités offertes par un secteur industriel qui décline.
- 6.9. Si l'on retient la formule de l'aide financière directe, il faut l'étendre au financement des mesures indispensables à la protection de l'environnement, par exemple le traitement des effluents.
- 6.10. Conformément au système irlandais, les fonds ne sont récupérables que si le projet auquel ils ont été consacrés ne se réalise pas intégralement ou si l'entreprise créée fonctionne moins de 10 ans. L'inexécution d'une partie importante du projet au cours de cette période rend légalement obligatoire la restitution de la totalité de la somme versée; dans la pratique, le remboursement n'est normalement exigé que pour la portion du délai de 10 ans qui reste à courir.
- 6.11. Il existe encore d'autres types d'incitations, notamment des prêts sans intérêts ou à faibles taux d'intérêt. En Irlande, ces prêts n'ont généralement pas été accordés à l'industrie manufacturière; ils ont par contre été utilisés avec beaucoup de succès pour encourager la construction d'hôtels à une époque où les nouveaux hôtels n'étaient pas suffisamment rentables pour attirer les investisseurs.
- 6.12. Les incitations offertes peuvent prendre des formes très diverses et constituer un ensemble tellement complexe qu'il est très difficile à un investisseur éventuel d'évaluer les avantages comparatifs de la zone qu'on souhaite développer. C'est la raison pour laquelle il peut être avantageux de se limiter à un petit nombre d'incitations simples (exemptions d'impôts, aide financière directe pour la location ou la construction de bâtiments, les activités de formation et l'achat de machines neuves), dont diminuera progressivement l'importance au fur et à mesure que la zone se développera et qu'il deviendra de moins en moins nécessaire de compenser les insuffisances de l'infrastructure.

VII. Possibilités d'investissement

- 7.1. Dans quelle mesure les pays en voie de développement devront-ils recourir à des incitations concurrentes pour encourager les investisseurs à implanter des entreprises sur leurs zones franches industrielles ? Cela dépend en premier lieu des dimensions du marché sur lequel ils se font concurrence. Si ce marché est très vaste, un pays donné n'aura besoin que d'une part très faible de ce marché et pourra se l'assurer assez facilement si les conditions économiques sont favorables. Il devrait s'agir d'un marché à la fois très vaste et en expansion.
- 7.2. Les chiffres cités plus haut montrent que la production mondiale de biens manufacturés est concentrée presque exclusivement dans les pays développés. Les possibilités de transfert sont immenses et il suffirait de déplacer 10 % de la production pour que doublent les exportations industrielles des pays en voie de développement.
- 7.3. La production mondiale de produits manufacturés augmente en moyenne de 6,4 % par an. Comment ce taux de croissance pourra-t-il être maintenu ? Qui fabriquera ces produits ? La main-d'œuvre qualifiée manque déjà dans de nombreux pays comptant parmi les plus développés. En outre, on voit apparaître de nouvelles sociétés post-industrielles où l'essentiel des emplois et des activités productrices de richesses se situent dans le secteur des services et non plus dans l'industrie manufacturière, de telle sorte qu'il reste peu de main-d'œuvre disponible pour la production. Dans ces conditions, le taux de croissance de la production ne peut être maintenu que de deux façons : en augmentant la productivité de la main-d'œuvre grâce aux progrès des machines et des techniques ou en transférant les entreprises industrielles dans des régions où il est possible de recruter une main-d'œuvre appropriée. Pour de nombreux secteurs industriels, il n'est plus possible de recourir à la première solution, les techniques actuelles ayant atteint leurs limites.
- 7.4. Qui achètera les nouveaux produits ? L'industrie s'efforce constamment de développer ses marchés. Les pays en voie de développement constituent un énorme marché potentiel qui ne peut se concrétiser que si l'on augmente leur pouvoir d'achat. Ce pouvoir d'achat dépend des exportations de produits de base ou de produits manufacturés.

Il est donc rentable pour les pays développés d'investir dans le secteur industriel des pays en voie de développement. Seul un pays qui exporte peut se permettre d'importer. En 1959, lorsque le Gouvernement irlandais a lancé sa campagne d'exportations, l'Irlande importait pour 212,5 millions de livres de produits manufacturés; en 1973, elle en a importé pour 1 milliard 139,2 millions. Loin d'ôter à d'autres pays des possibilités de vente, l'Irlande leur a offert un nouveau marché intéressant. Pour citer les termes de l'étude intitulée "Reassessing North-South Economic Relations" (Réexamen des relations économiques Nord-Sud), éditée par le Brookings Institution, Washington D.C. "si les exportations de produits manufacturés des pays en voie de développement vers les pays industriels augmentaient à un taux annuel de 15 %, elle ne représenteraient d'ici 1980 qu'environ 7 % des importations totales de produits manufacturés faites par les pays riches".

7.5. Le marché mondial pris dans son ensemble se développe à un rythme accéléré. D'après les projections établies par l'ONU, la population mondiale totale devrait passer de 3 milliards 431 millions en 1968 à un chiffre compris entre 5,5 et 7 milliards (selon l'hypothèse retenue) d'ici l'an 2000. Le taux d'accroissement démographique des pays moins développés devrait être le double de celui des pays développés. Il existe donc à longue échéance un marché pratiquement illimité, à condition que la croissance à long terme des pays défavorisés soit suffisante pour leur permettre de participer aux échanges mondiaux.

7.5. Il existe un facteur qui a certainement empêché et continuera probablement d'empêcher dans une certaine mesure l'industrie d'étendre ses zones de production au monde entier : la difficulté qu'elle éprouve à contrôler et à coordonner des unités de production très dispersées.

De nombreuses sociétés sont parvenues à surmonter cette difficulté et ont mis au point pour cela des techniques de comptabilité et de contrôle qui commencent seulement aujourd'hui à se répandre dans de nombreux pays. Il semble que nous n'ayons connu jusqu'ici que la période des "projets pilotes" ou de "l'effet de démonstration" des transferts industriels, et que la grande

période des transferts soit encore à venir. Cette évolution a été rendue possible en grande partie par le téléphone, le télex et l'avion qui rapprochent les centres industriels les uns des autres. L'ordinateur a joué lui aussi un rôle essentiel en permettant d'analyser les données complexes nécessaires au contrôle de la gestion. Les satellites, qui permettent d'établir des liaisons radio sûres et instantanées ont accéléré également ce processus. On considère déjà comme tout à fait normal que des entreprises d'informatique et de traitement de données situées à l'ouest de l'Irlande effectuent des travaux pour le compte d'autres firmes situées à 6 000 km de là.

- 7.7. Nous avons donc assisté jusqu'ici aux débuts de la redistribution de la production et ce dans une situation caractérisée par la concentration du capital industriel et du savoir-faire dans les pays développés, qui suscite déjà de grands problèmes : congestion urbaine, pollution, rareté de la main-d'œuvre et nécessité de recourir à des travailleurs immigrés. C'est de cette réalité qu'il faut partir lorsqu'on envisage d'aménager un grand nombre des zones franches industrielles nouvelles, et non pas de l'idée d'un marché limité où la concurrence entre investisseurs éventuels pourrait être excessive.
- 7.8. Les craintes qui suscite la concurrence sont trop souvent exagérées. Lorsque a été créé sur l'aéroport de Shannon le premier de tous les magasins hors douane certains craignaient que d'autres aéroports ne suivent le même exemple. En fait, jamais le succès du magasin hors douane de Shannon n'a été si grand qu'à partir du moment où cette institution est entrée dans les mœurs; le voyageur aérien, notre client, a pris l'habitude de fréquenter les magasins hors douane et d'y trouver des produits sûrs de qualité pour un prix intéressant. La création d'un plus grand nombre de zones franches industrielles devrait permettre aux zones en général d'offrir aux industriels un moyen courant et normal de développer leur production et d'exporter sur de nouveaux marchés.

VIII. Restrictions imposées aux investissements dans les pays en voie de développement

- 8.1. On a déjà mentionné plus haut les facteurs qui font que tel ou tel site convient ou non à l'implantation d'entreprises industrielles. Il convient d'examiner maintenant certains facteurs qui peuvent contribuer, de manière plus générale, à restreindre le courant d'investissements.
- 8.2. Les pays développés, de même que les pays en voie de développement, imposent des restrictions aux importations en instituant des droits de douane et des contingentements destinés à protéger leurs industries. Il en va de même des unions douanières telles que la CEE et l'ALALC. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) vise à diminuer progressivement les restrictions aux importations; les succès enregistrés dans ce domaine favoriseront certainement l'industrialisation des pays en voie de développement. Il peut être avantageux pour certaines zones franches industrielles que le pays où elles sont implantées participe à une union douanière - c'est ainsi que Shannon est avantagé par la participation de l'Irlande à la CEE - mais toute restriction imposée aux échanges internationaux est contraire à l'idée de croissance correctement comprise et fait obstacle à l'indispensable progrès économique des pays en voie de développement. Le Japon n'aurait pas connu un essor exceptionnel pendant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale s'il n'avait pas considéré que son marché s'étendait au monde entier et pas seulement à une région du monde. On peut citer à nouveau l'ouvrage "Reassessing North-South Economic Relations". "C'est le marché mondial, où règne la concurrence, et non pas un marché régional préférentiel qui paraît offrir les plus grandes possibilités et exercer en définitive l'attrait le plus fort."
- 8.3. Chaque pays doit évaluer ses chances d'exportation sur les principaux marchés potentiels; l'existence d'obstacles tarifaires peut conduire à offrir des incitations accrues si les avantages naturels (par exemple le coût très faible de la main-d'œuvre) ne sont pas suffisants pour permettre de les surmonter. Lorsque les zones franches industrielles se développent les industries des pays développés prennent de plus en plus conscience de leur intérêt à obtenir un abaissement des tarifs, ce qui peut renforcer les tendances à la libéralisation du commerce.

C.4. La législation fiscale des pays dont on souhaite attirer les investisseurs peut représenter un obstacle de taille. Par exemple, il est peu intéressant pour un pays en voie de développement d'exempter d'impôts les bénéfices à l'exportation, si ces bénéfices doivent être imposés de toute façon dans le pays de l'investisseur. On devra étudier la situation fiscale dans les principaux pays dont on souhaite obtenir des investissements, en demandant l'avis des experts fiscaux de ces pays. Il peut très bien se faire que l'on puisse éviter de payer inutilement des impôts, ce qui n'a rien à voir avec l'évasion fiscale. On peut aussi avoir intérêt à consulter des experts parce qu'il se peut que ceux-ci soient en même temps les conseillers des investisseurs industriels et qu'il est bon qu'ils soient complètement au courant de tous les avantages offerts par la zone franche industrielle.

IX. La zone franche industrielle - Première phase du développement de ses industries exportatrices

- 9.1. En ce qui concerne la portée des incitations à offrir, on peut soutenir qu'il existe un danger, celui de rendre la zone franche industrielle si attrayante que tous les investissements industriels s'y concentrent, à l'exclusion des autres régions du pays hôte. Il faut cependant se souvenir qu'une incitation doit d'abord servir à assurer le démarrage initial et se limiter par la suite à compenser des facteurs négatifs aussi longtemps que cela paraît nécessaire. Il est possible de la réduire (ou d'accroître les incitations accordées dans d'autres régions du pays) au bout de quelques années, si cela s'avère nécessaire. Toutefois il est peu probable qu'un avantage important accordé à la zone franche industrielle puisse gêner le développement d'autres régions. C'est probablement l'inverse qui est vrai.
- 9.2. On a déjà parlé de l'effet de démonstration. On pourrait aussi mentionner l'effet de "vitrine": la zone permet de montrer aux investisseurs éventuels que le pays considéré peut fournir la main-d'œuvre et les services nécessaires au succès des projets industriels. On peut constater aussi un autre effet particulièrement important dans le domaine de la formation: la zone pourra au bout de quelques années fournir des chefs d'entreprises expérimentés, des chefs d'équipes et de la main-d'œuvre qualifiée aux industries situées ailleurs dans le pays. Il faut donc considérer la zone comme une institution la plus souvent utile pendant la première phase du développement des industries exportatrices.
- 9.3. Même si les zones franches industrielles offrent des avantages plus élevés, un grand nombre d'entreprises industrielles choisissent de s'installer hors de ces zones dès qu'elles disposeront de sites appropriés. Beaucoup d'entreprises préfèrent s'installer à l'écart et éviter ainsi d'entrer en concurrence avec d'autres pour le recrutement de la main-d'œuvre, comme ce serait le cas dans une zone industrielle. D'autres préfèrent jouer un rôle important sur le plan local, du point de vue social et économique, plutôt que de faire partie

d'un groupe réunissant un grand nombre d'entreprises industrielles; d'autres encore préfèrent échapper à certaines des mesures restrictives nécessaires dans une zone franche industrielle, par exemple les limitations rigoureuses imposées en matière d'émission de fumées. Le rôle de la zone peut être d'appeler l'attention de ces firmes sur le pays considéré, soit par des mesures de promotion, soit à l'occasion des contacts établis avec les industriels qui s'y sont installés.

X. Choix des types d'activités industrielles

10.1 Les incitations coûtent de l'argent, soit directement, soit sous la forme d'exemption d'impôts. C'est pourquoi aucun pays n'entend offrir davantage qu'il n'est nécessaire. En attirant l'attention sur la zone on mettra l'accent sur ses avantages naturels, résultant des clauses d'accords commerciaux, du niveau des salaires, des conditions de transport, de l'emplacement de la zone etc. On ne devra pas essayer d'offrir, sous forme de privilèges fiscaux ou d'aide financière directe, des avantages supérieurs à ceux qu'offrent d'autres zones franches industrielles. Une telle politique aboutirait à une surenchère dont seule les investisseurs tireraient profit.

10.2. Il ne saurait s'agir d'attirer n'importe quel type d'industrie qui pourrait offrir des emplois. Chaque pays doit choisir l'ordre de priorités qui lui convient, d'après ses besoins et ses ressources. Il faut tout d'abord déterminer quelle est la main-d'œuvre recherchée (masculine, féminine, qualifiée, non qualifiée) et savoir s'il existe des métiers traditionnels à partir desquels on pourrait créer de nouvelles industries (travail des métaux, textiles, céramique) et si les conditions favorisent la fabrication de produits de valeur élevée par rapport à leur poids ou celle de produits de valeur faible par rapport à leur poids.

On devra ensuite examiner en détail chaque proposition d'investissement pour savoir si sa rentabilité est assurée : l'entreprise est-elle gérée de façon compétente, ses moyens de financement sont-ils suffisants et ses marchés assurés ? En règle générale il vaut mieux ne pas avoir d'entreprise industrielle du tout que d'en attirer une qui cessera de fonctionner au bout de quelques années, et dont le seul avantage aura été de former de la main-d'œuvre. C'est pourquoi il est de l'intérêt de l'investisseur comme des administrateurs de la zone d'étudier chaque proposition d'investissement pour s'assurer de sa faisabilité dans les conditions particulières à la zone franche industrielle considérée. Il serait par exemple fort déraisonnable de prétendre que la zone peut répondre aux besoins de l'investisseur en ce qui concerne l'énergie électrique ou la main-d'œuvre qualifiée si tel n'était pas le cas. L'échec se remarquant, semble-t-il plus que le succès l'effet serait désastreux sur le plan de la publicité.

- 10.3. On a déjà relevé plus haut combien il est important de s'assurer la coopération des syndicats. Pour y parvenir, on devra stipuler, entre autres conditions, que l'entreprise nouvelle doit être prête à reconnaître les syndicats et à négocier avec eux.
- 10.4. Lors du choix des entreprises industrielles, on devra en outre éviter d'attirer dans la zone une entreprise très importante qui y occuperait une position dominante. (En Irlande, on s'est efforcé surtout d'attirer des petites et des moyennes entreprises occupant de 50 à 1 000 personnes. Si une entreprise emploie plusieurs milliers de personnes alors que les autres sont d'importance beaucoup plus faible, elle risque d'introduire un élément de déséquilibre dans un pays en voie de développement qui se trouve encore au premier stade de l'industrialisation, à moins que ce pays soit lui-même très grand.) Il serait peut-être souhaitable de limiter le nombre des usines qui fabriquent les mêmes produits ou des produits analogues, faute de quoi la zone franche industrielle serait particulièrement vulnérable aux récessions qui frappent certains secteurs industriels. Il serait aussi souhaitable qu'aucun pays n'occupe une position dominante dans la zone par ses investissements. Il s'est donc pas question d'attirer des entreprises industrielles à tout prix et le fait même de choisir entre différentes entreprises industrielles diminue automatiquement la concurrence.

XI. Réglementation souhaitable

- 11.1. Une réglementation représente généralement une incitation négative. En Irlande, les entreprises exportatrices ne sont venues s'installer en grand nombre qu'après l'abrogation d'une loi qui exigeait une participation majoritaire irlandaise dans tout projet. La réglementation doit donc se limiter à ce qui est strictement nécessaire dans l'intérêt national - par exemple protéger l'environnement contre la pollution, protéger les entreprises industrielles elles-mêmes à l'intérieur de la zone franche industrielle, contre divers risques et nuisances, et éviter que les entreprises implantées dans la zone ne vendent sur le marché intérieur (sous réserve des quelques exceptions déjà mentionnées).
- 11.2. La réglementation pourra toujours être modifiée par la suite, comme c'est le cas pour les incitations. Mais il faut éviter toute modification irréfléchie et il est totalement exclu de modifier de manière unilatérale un contrat conclu avec tel ou tel investisseur. Rien ne peut faire davantage à la capacité d'une zone à attirer des investissements nouveaux.
- 11.3. La réglementation peut prendre différentes formes. A Shannon, on a surtout recours à deux types principaux de réglementation faciles à appliquer et à comprendre et qui donnent de bons résultats. Premièrement, une entreprise ne peut s'installer dans la zone franche industrielle que si elle a obtenu une autorisation du Gouvernement irlandais, cette autorisation précise le type d'exploitation autorisé et toutes les limitations qui peuvent être imposées par exemple, l'autorisation prévoit normalement que toute la production doit être exportée et elle peut être assortie d'autres conditions, telles que l'obligation d'acheter en Irlande une proportion minimum des matières premières ou l'obligation d'expédier par la voie aérienne une quantité déterminée de produits. Deuxièmement, on fait jouer les clauses du bail qui, par exemple, peuvent interdire l'émission de fumée et l'emploi de types d'oléage non autorisés. Il est difficile, mais capital, de veiller à ce que les conditions nécessaires soient remplies tout en évitant une réglementation trop poussée qui freinerait les investissements.

XII. Avantages que présenterait une coopération entre zones franches industrielles

12.1. Etant donné que de nombreux pays partagent le même intérêt pour la zone franche industrielle en tant que moyen de résoudre des problèmes communs, il paraît tout à fait possible de définir une philosophie de développement et un code de conduite communs. Ces pays ont donc intérêt à établir entre eux des contacts étroits, pour cette raison et aussi pour d'autres raisons immédiates et pratiques :

- a) Si un pays est au courant des incitations offertes par les autres pays, il ne sera pas enclin à offrir des avantages plus élevés;
- b) Il devrait être possible d'élaborer des politiques communes concernant les incitations à offrir. S'il ne paraît pas indispensable de se mettre d'accord sur tous les points et d'appliquer ces politiques intégralement, celles-ci devraient cependant avoir leur plein effet dans les zones situées dans une même région géographique pour éviter tous risques de surenchère lorsqu'on s'efforce d'attirer des investisseurs;
- c) Il devrait aussi être possible d'entreprendre une campagne commune de promotion des zones franches industrielles, en tant qu'emplacement se favorables à l'implantation d'industries, campagne dont tous les pays tireraient avantage;
- d) Les intéressés pourraient se communiquer des renseignements sur le fonctionnement et la gestion des zones franches industrielles, à l'occasion de réunions ou par l'échange de publications ou de correspondance. L'examen en commun des problèmes pourrait aussi faire progresser les opinions relatives aux politiques à suivre (par exemple pour encourager les entreprises industrielles à investir une part croissante de leurs bénéfices dans le pays hôte);
- e) Les administrateurs d'une zone qui se verraient proposer un projet inadéquat pourraient prier l'investisseur de s'adresser aux administrateurs d'autres zones qui pourraient lui faire bon accueil;
- f) On pourrait conclure des arrangements prévoyant la mise à la disposition d'autres zones d'un personnel qui acquerrait ainsi une expérience plus vaste;

- c) On pourrait aussi fournir des conseils et une assistance aux promoteurs des nouvelles zones.
- d) Une telle coopération pourrait contribuer puissamment à faire connaître les besoins des pays en voie de développement.

XIII.4 Conclusion

- 13.1. Les zones franches industrielles orientées vers l'exportation, qui ont pris naissance à Shannon en 1958 et on connu un succès remarquable à Taïwan, en Corée et en Malaisie, sont encore considérées comme une institution nouvelle. Loin de créer des problèmes de concurrence, leur expansion devrait amener les investisseurs potentiels à voir dans la zone franche industrielle un moyen normal et commode de développer les industries exportatrices. Par voie de conséquence, cela devrait contribuer à ce qu'aucune zone bien conçue et correctement gérée ne manque d'investissements industriels.
- 13.2. Cette institution présente pour les pays hôtes le grand avantage de leur permettre de disposer du secteur exportateur indispensable à leur économie, même si ce secteur est encore séparé des autres, dans la mesure jugée nécessaire compte tenu de la politique suivie et des mesures adoptées pour encourager l'industrialisation en général. A condition d'offrir dans le cadre de la zone des conditions avantageuses, certaines et connues, les pays en voie de développement pourront attirer les entreprises exportatrices dont ils ont tant besoin.
- 13.3. Notre société, la Shannon Free Airport Development Company, devrait craindre la concurrence autant que n'importe quelle autre entreprise. Nous sommes encore loin d'avoir atteint l'objectif du plein emploi. Nous devons encore faire de grands efforts pour attirer des industries exportatrices. Cependant, bien que la zone de Shannon ait eu au départ un caractère expérimental et ait rencontré des difficultés encore plus grandes que celles auxquelles ont à faire face la plupart des zones franches industrielles (par exemple le manque de main-d'oeuvre a rendu nécessaire la construction d'une ville nouvelle), on peut déjà constater un succès notable. Nous sommes tout disposés à mettre nos connaissances et notre expérience au service de pays industriellement moins développés que le nôtre, non seulement parce que nous sommes profondément conscients de nos responsabilités en tant que citoyens d'une même planète, mais aussi parce que nous estimons qu'il est de l'intérêt de tous de reconnaître l'intérêt des zones franches industrielles. De plus, nous estimons qu'étant

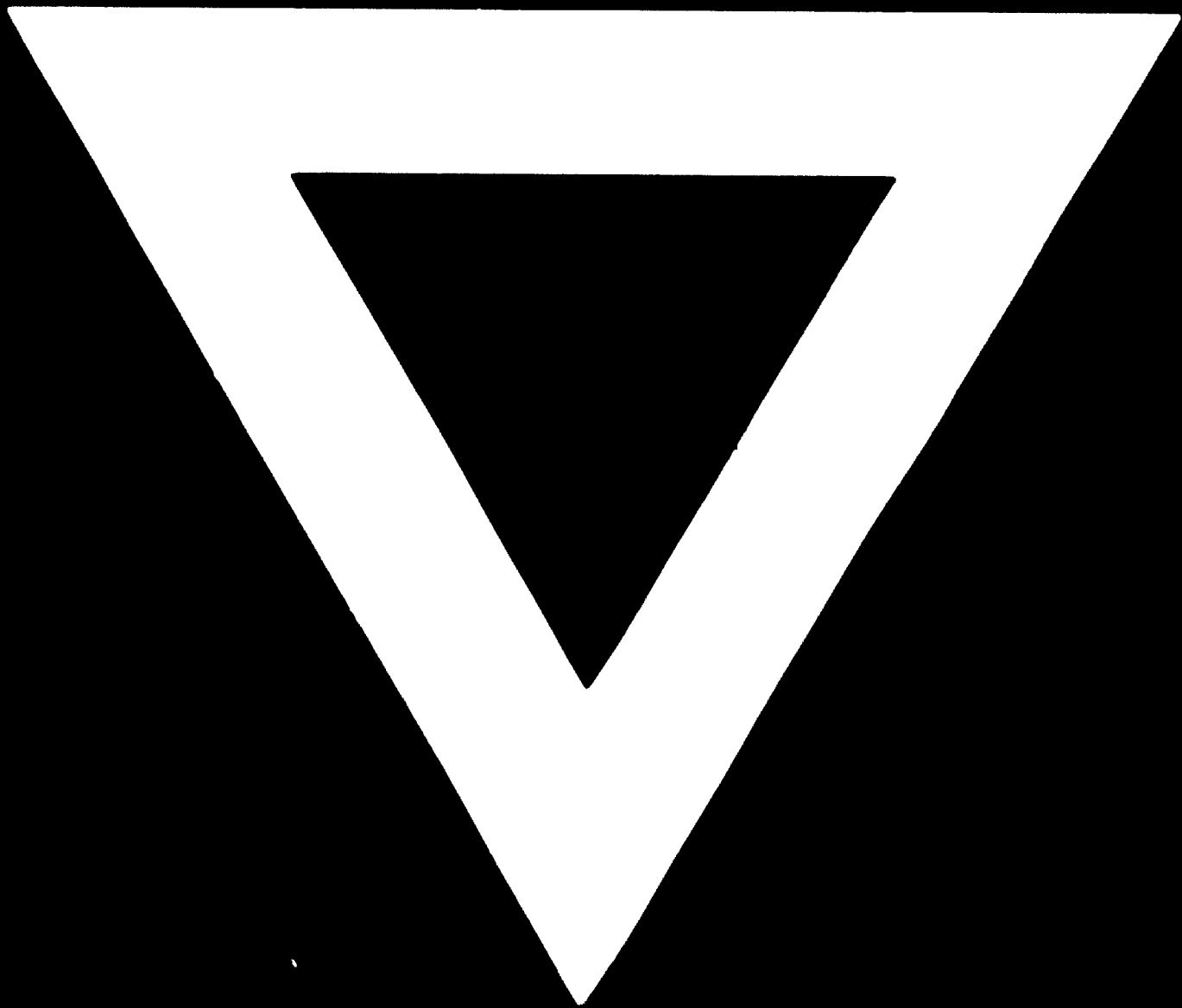
donné ses caractéristiques particulières, la zone franche peut créer des liens entre pays en voie de développement et pays développés, ainsi qu'entre pays à économie planifiée et pays à économie de marché. Nous en sommes si intimement persuadés que nous nous sommes volontairement organisés de façon à faire connaître notre expérience le plus efficacement possible. Nous pensons que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à laisser au pays intéressé le maximum d'autonomie et d'initiative, à ne lui donner qu'un minimum de directives détaillées, étudiées préalablement en commun, et à partager avec lui l'expérience acquise plutôt que d'agir à sa place. Nous tirerons également avantage de ce processus, parce que la zone franche industrielle est une institution qui évolue.

Les présentes journées d'études devraient nous permettre d'apprendre à devenir encore plus efficaces. La ligne qui sépare l'échec du succès est étroite et les règles à suivre pour la franchir sont relativement simples.

- 13.4. En dernière analyse, les zones franches industrielles n'ont rien de particulièrement difficile ni de mystérieux. Leur succès sera assuré à condition que l'on respecte quelques principes fondamentaux, que l'on fasse preuve de bon sens et que l'intervention de l'Etat ne dépasse pas ce qui est considéré comme normal pour assurer le succès d'une activité industrielle. Pour cela, il faut être convaincu que le succès est possible, et déterminé à l'obtenir. Les facteurs de la réussite sont présents dans tous les pays, il suffit que les gouvernements soient décidés à les mettre en oeuvre.

- - - - -





75.08.20