

## RÉSUMÉ

1. L'économie riche en ressources de la Papouasie-Nouvelle-Guinée reste très dépendante de l'agriculture de subsistance. En 2007, le PIB moyen par habitant dépassait à peine 1 000 dollars EU. Le pays est très tributaire du commerce (aussi bien pour ses exportations de produits primaires que pour ses importations de produits manufacturés, y compris les intrants) et vulnérable face aux fluctuations des cours mondiaux des produits de base. Classée au 148<sup>ème</sup> rang suivant l'indicateur du développement humain du PNUD (pays au bas de la catégorie "développement humain moyen"), la PNG n'a pas atteint les objectifs du Millénaire pour le développement.

2. La PNG accorde à tous ses partenaires commerciaux au moins le traitement NPF. Elle applique un régime commercial ouvert grâce au multilatéralisme et à des approches préférentielles régionales et bilatérales; l'on peut douter des avantages relatifs de ces accords discriminatoires. La conclusion d'un APE provisoire avec l'UE, en vigueur depuis 2008, a amorcé les négociations préparatoires qui se déroulent actuellement avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande au sujet du PACER-Plus. La PNG craint que les avantages attendus de l'accès amélioré au marché européen des produits halieutiques grâce aux règles de l'APE sur l'approvisionnement au niveau mondial dans ce domaine, ne soient remis en cause par l'adoption du règlement de l'UE sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Elle craint également que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne négocient un accès insuffisant à leurs marchés du travail spécialisé et du travail non qualifié.

3. Depuis 2000, l'environnement macro-économique relativement stable de la PNG a favorisé une croissance soutenue, mais les réformes structurelles ont ensuite marqué le pas, notamment depuis 2006, et la discipline budgétaire s'est assouplie. L'économie est devenue plus ouverte vers l'extérieur, avec

moins de restrictions à l'importation - abaissement des droits de douane notamment - et des obstacles non tarifaires formels relativement peu nombreux dans l'ensemble. Parmi les exceptions notables figure l'interdiction d'importer des produits pétroliers pendant 30 ans au titre de l'accord instituant la raffinerie pétrolière de Napa Napa. En principe, la politique commerciale de la PNG vise à "indigéniser" la valeur ajoutée dans tous les secteurs, notamment la pêche, afin de favoriser la transformation, le remplacement des importations et la diversification de l'économie.

4. La PNG a adopté en 2002 une stratégie de reprise et croissance économiques tirées par les exportations. Toutefois, la réforme de la législation commerciale obsolète est généralement lente et fragmentaire, handicapée par des capacités institutionnelles, financières et techniques limitées. Les réformes de la politique commerciale sont pour la plupart au point mort depuis que le Programme de réduction des droits de douane (TRP), qui avait débuté en 1999, s'est terminé comme prévu en 2006. Les programmes ultérieurs ont été reportés, le dernier en 2010 jusqu'en 2011, en raison de problèmes macro-économiques, y compris les incidences de la crise financière mondiale et la baisse des recettes fiscales tirées des produits minéraux en raison de la chute des prix des produits de base. Le soutien en faveur de nouvelles réformes a également été amoindri par l'incapacité du gouvernement de mettre en œuvre des réformes fondamentales pour réduire les contraintes qui entravent le développement de l'économie et du secteur privé (par exemple la construction d'infrastructures, l'amélioration de la législation et de l'ordre et la réduction du coût élevé de l'activité commerciale), éléments considérés par les entreprises manufacturières comme une contrepartie essentielle de leur soutien au TRP.

5. L'un des défis économiques majeurs pour la PNG, qui aura de vastes incidences sur sa politique commerciale, sera de gérer les

effets de type "syndrome hollandais" de l'appréciation du kina. Il est probable que ce phénomène aura lieu en raison des investissements étrangers massifs réalisés dans le projet GNL et dans d'autres projets consécutifs à l'essor attendu du secteur minier, accentuant ainsi le caractère "dualiste" ou "à deux vitesses" de l'économie. Il risque d'entamer la compétitivité des activités concurrençant les importations et des exportations traditionnelles, exigeant donc un ajustement structurel important dans les secteurs non miniers. Le gouvernement pense qu'il vaut mieux éviter de recourir à une augmentation des droits de douane ou à d'autres mesures de protection, y compris l'aide à l'exportation. Des réductions de droits conduisant à des taux inférieurs et plus uniformes permettraient d'améliorer l'utilisation des ressources, d'atténuer l'aspect défavorable aux exportations et de compenser l'appréciation du kina par un accroissement des exportations. Malgré des réformes notables, les droits de douane assurent encore des taux de protection effectifs élevés (et disparates), notamment en faveur de l'industrie alimentaire et d'autres activités manufacturières inefficaces.

6. La solide croissance enregistrée par la PNG depuis 2000 a atteint le niveau record de 7,2% en 2007, et elle était encore de 4,5% en 2009 malgré la récession mondiale. Les services, dont la part nominale dans le PIB est passée de 35,2% en 2003 à 38,1% en 2009, ont assuré l'essentiel de la croissance. La part des industries extractives (y compris le pétrole et le gaz) est passée de 18,3% en 2003 à 28,1% en 2008, mais elle est retombée à 20,9% en 2009. Au cours de la même période, la part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche est tombée de 37,2% à 34,5%, tandis que celle du secteur manufacturier restait stable aux alentours de 6%.

7. Même si la croissance économique, les réformes antérieures et le vaste projet GNL offrent de bonnes perspectives, la PNG doit faire face à de nombreuses priorités: améliorer la gouvernance, réduire la corruption et

enclencher des réformes, le tout étayé par des améliorations notables en vue de diminuer le coût de l'activité commerciale – par exemple des mesures pour accroître l'efficacité des services publics et la construction d'infrastructures publiques – et donc supprimer les obstacles non négligeables qui entravent l'investissement et le développement du secteur privé.

8. La moyenne (non pondérée) des droits NPF appliqués a été ramenée de 20,5% en 1999 à 5,1% en 2006 et n'a plus bougé depuis. Les droits NPF appliqués aux produits agricoles (définition de l'OMC), dont la moyenne est de 12,5%, dépassent généralement les droits perçus sur les produits non agricoles, dont la moyenne est de 3,9% (33,2% et 18,5% respectivement avant le TRP). Les trois quarts environ des lignes tarifaires sont exemptes de droits, le reste étant assujéti essentiellement à trois taux: 15%, 25% et 40%, qui ont progressivement remplacé les taux antérieurs de 25%, 35% et 50%. Le taux de 70% sur le sucre, qui n'a pas été ramené comme prévu à 40%, continuera de s'appliquer jusqu'en 2011. Les droits sont transparents; les droits spécifiques (non *ad valorem*), qui dissimulent souvent des taux élevés, frappent seulement 1% des lignes tarifaires.

9. La moyenne (non pondérée) des droits de douane entièrement consolidés est de 32,8%, soit bien plus que la moyenne des taux NPF appliqués et cet écart, encore amplifié par le TRP, offre au pays une grande marge de manœuvre pour relever ses taux dans la limite de ses engagements. Cette marge, bien que rarement utilisée, contribue donc au caractère imprévisible du tarif. Quelques droits NPF appliqués dépassent apparemment les taux consolidés.

10. L'Administration des douanes a facilité les échanges en modernisant les processus et les procédures et en améliorant la transparence. Le SYDONIA a été mis à niveau. Les courtiers peuvent soumettre les déclarations par voie électronique, mais le

déploiement du système a été lent. Environ 10% des marchandises sont inspectées, et la gestion des risques se met en place lentement. La lenteur du dédouanement semble surtout due à des retards consécutifs à l'inadéquation des services de quarantaine et des services portuaires. La PNG a adhéré à l'Organisation mondiale des douanes en 2002 et se prépare à adhérer à la Convention de Kyoto révisée.

11. L'Administration des douanes applique la valeur transactionnelle. La PNG n'a pas de législation sur les mesures antidumping, les mesures compensatoires ou les sauvegardes. Elle n'applique pas d'autres droits ou impositions discriminatoires à l'importation, n'impose pas de contingents à l'importation et n'a qu'un régime minimal de licences d'importation. Elle contrôle certaines importations principalement pour des raisons de santé, de sûreté, de sécurité nationales et de protection de l'environnement. Les exceptions sont les prohibitions à l'importation de volailles crues et d'œufs et les restrictions à l'octroi de licences pour les volailles cuites et transformées. Les restrictions quaranténaires et SPS officiellement basées sur l'évaluation des risques, semblent surtout rigoureuses pour le poisson, mais elles touchent également les fruits, les légumes et la viande.

12. Le régime d'exportation est relativement ouvert. Les taxes à l'exportation, dont la portée a apparemment été réduite, visent essentiellement les peaux de crocodile et le bois rond (28,5% de la valeur f.a.b. et 8 kina par mètre cube), bien qu'il y ait peu d'activités de transformation dans le pays malgré la subvention implicite élevée que constitue le prix inférieur des grumes. L'exportation de certains arbres est interdite pour des raisons environnementales. Pour de nombreux produits primaires, il faut une licence d'exportation et plusieurs offices de commercialisation de droit public ont des droits d'exportation exclusifs. La PNG subventionne les exportations de produits manufacturés par le biais d'avantages fiscaux

concernant l'impôt sur les sociétés, dont le rapport coût-efficacité est discutable.

13. Les marchés publics ont été réformés, mais ils constituent toujours un instrument important de la politique industrielle. Les marchés d'un montant inférieur à 1 million de kina sont réservés aux fournisseurs nationaux, qui bénéficient également d'une marge préférentielle de 7,5% sur les marchés d'une valeur supérieure allant jusqu'à 10 millions de kina. La PNG a amélioré son système de normalisation et d'évaluation de la conformité et applique principalement les normes internationales. Les entreprises d'État, y compris les monopoles de droit, dominant de nombreux secteurs de services essentiels tels que l'électricité, les télécommunications, le transport aérien, l'eau, l'assainissement, les services postaux et les ports.

14. Le régime d'IED, essentiellement inchangé et généralement ouvert, impose aux investisseurs étrangers d'être certifiés et "examinés". Les coentreprises sont facultatives, et la participation étrangère à 100% est autorisée (des règles spéciales s'appliquent à certains secteurs tels que le pétrole et les ressources minérales, le bois d'œuvre et la pêche). Des incitations à l'investissement généreuses et non transparentes (par exemple des avantages tarifaires) s'appliquent de manière sélective sur la base du traitement national et sont subordonnées à un large pouvoir discrétionnaire politique et à l'approbation du Conseil des ministres. Les réformes en cours du régime foncier devraient libérer des terres coutumières (qui représentent 97% de l'ensemble des terres) à des fins économiques. Les étrangers peuvent uniquement louer des terres (pour une durée allant jusqu'à 99 ans).

15. La Commission indépendante de la concurrence et de la consommation, créée en 2002, fait appliquer la politique de la concurrence – qui régleme aussi les grandes entreprises de services publics de l'État – ainsi que la législation sur la concurrence, et elle administre le contrôle des prix. Les quelques

contrôles qui subsistent portent sur les prix de l'essence, du diesel, du kérosène et du carburant d'aviation dans le cadre de l'accord tarifaire d'alignement sur les prix à l'importation conclu avec le gouvernement. La PNG a sensiblement amélioré la protection de la propriété intellectuelle, mais les moyens de faire respecter les droits fait défaut. L'Administration des douanes peut suspendre d'office le dédouanement des marchandises importées suspectées de piratage pour protéger les titulaires de droits enregistrés (il n'en existait que trois en 2008). Les importations parallèles ne sont pas interdites.

16. Le gouvernement considère l'agriculture comme un secteur essentiel pour promouvoir une croissance tirée par les exportations, le développement rural et la réduction de la pauvreté. La sécurité alimentaire, entendue comme autosuffisance, constitue une priorité. Grâce à des droits de douane élevés, la PNG est presque autosuffisante en ce qui concerne le sucre, la viande de porc et le poulet. Toutefois, sauf pour les palmiers à huile, les résultats de l'agriculture ont été insuffisants en raison d'une faible productivité due en grande partie à une recherche-développement insuffisante, à une médiocre mise à profit des progrès technologiques et à l'absence d'économies d'échelle inhérente à la petite taille des exploitations. Parmi les autres contraintes majeures figurent des équipements de transport insuffisants, des services publics coûteux et peu fiables, la prévalence de la criminalité et de l'illégalité, et l'insécurité des régimes de propriété et d'occupation des terres. Les principales cultures autres que le palmier à huile sont commercialisées par des organismes publics, y compris, dans le passé des fonds de stabilisation des prix (café, cacao et noix de coco). Il se peut que ces organismes aient fait obstacle au développement agricole en raison de leur inefficacité et d'une réglementation excessive.

17. L'exploitation forestière non durable reste un problème majeur, dû en grande partie au fait que des permis ont été accordés dans le

passé en violation du moratoire sur leur délivrance. La pêche en particulier est actuellement "indigénisée", car les licences sont de plus en plus liées à la transformation à terre, mais le caractère non durable des pratiques de pêche reste préoccupant.

18. L'État peut prendre une participation minoritaire allant jusqu'à 30% dans les projets miniers. Ces participations sont détenues par l'entreprise publique Mineral Resources Development Company Ltd. (MRDC). En mars 2007, l'entreprise publique Petromin Holdings Ltd a été créée pour détenir les actifs de l'État et maximiser la propriété et les revenus indigènes dans les secteurs des minéraux et du pétrole. Une partie de la participation de l'État dans le projet GNL sera détenue par la nouvelle entreprise publique Kroton No. 2 Ltd.

19. Après des retards et des incertitudes, la réforme des télécommunications progresse vers la concurrence, et la fin du monopole de l'entreprise publique Telikom sur les services fixes (appels locaux, nationaux et internationaux), prévue à partir d'août 2010. Le monopole sur les appels mobiles a pris fin en 2007 lorsque Digicel est entré sur le marché; en 2009, la part de marché de ce dernier a atteint 65% et les prix des communications mobiles ont diminué de 60%, tandis que la couverture et la qualité se sont améliorées. La réglementation des télécommunications est actuellement transférée de l'ICCC à un nouvel organisme indépendant, la Direction nationale des technologies de l'information et de la communication (NICTA), qui remplacera l'Autorité des radiocommunications et des télécommunications (PANGTEL).

20. L'entreprise d'électricité PPL, monopole public inefficace, est réglementée par l'ICCC, mais elle continue de fournir du courant cher et peu fiable, ce qui augmente le coût de l'activité commerciale. Elle avait été transformée en société en vue de sa privatisation, mais celle-ci n'a pas eu lieu. Elle a connu des problèmes financiers, aggravés

par des difficultés pour assurer le service des prêts de l'État et des emprunts extérieurs. La future Politique nationale de l'électricité prévoit des réformes dans le sens de la participation et de la concurrence du secteur privé, notamment en ce qui concerne la production.

21. Le secteur financier, qui a assez bien résisté à la crise financière mondiale, est relativement ouvert et basé sur le secteur privé, sauf le monopole d'État sur l'assurance responsabilité civile automobile obligatoire et la réassurance générale. La politique gouvernementale consiste à maintenir un régime "ouvert" pour les établissements financiers qui répondent aux critères de délivrance des licences. La Banque de Papouasie-Nouvelle-Guinée (Banque centrale) assure la réglementation prudentielle du secteur financier; elle affirme que ses fonctions de contrôle prudentiel et de supervision ont été renforcées dans un souci de conformité avec les meilleures pratiques internationales.

22. La concurrence sur les routes aériennes vers l'Australie s'est intensifiée récemment avec l'arrivée de Pacific Blue

comme partenaire à code partagé d'Airlines PNG afin de concurrencer Qantas, qui partage des codes avec Air Niugini. La participation étrangère dans les services aériens est limitée. Le cabotage est interdit, y compris dans le transport maritime côtier; la levée de cette interdiction réduirait sensiblement le coût du transport maritime et de l'activité commerciale dans le pays. Pour développer le tourisme, il est indispensable d'améliorer l'accès des compagnies aériennes, l'infrastructure, les services publics et les télécommunications.

23. Les perspectives économiques de la PNG dépendent certes des cours mondiaux des produits de base et d'autres événements, mais il sera plus important qu'elle surmonte ses difficultés de politique économique intérieure et les problèmes connexes. Les Membres de l'OMC peuvent l'aider en offrant des marchés ouverts à ses exportations. L'assistance technique et l'aide internationale doivent être accrues, mais aussi être dispensées d'une manière plus ciblée et efficace afin d'aider le pays à réaliser ses réformes prioritaires sans aggraver ses problèmes économiques (par exemple, en accentuant les effets du "syndrome hollandais").