



EXAMEN DES POLITIQUES COMMERCIALES

RAPPORT DE

L'URUGUAY

Conformément à l'Accord établissant le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (Annexe 3 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce), la déclaration de politique générale présentée par l'Uruguay est reproduite ci-après.

Note: Le présent rapport fait l'objet d'une distribution restreinte et ne doit pas être communiqué à la presse avant la fin de la première séance de la réunion de l'Organe d'examen des politiques commerciales portant sur l'Uruguay.

Tables des matières

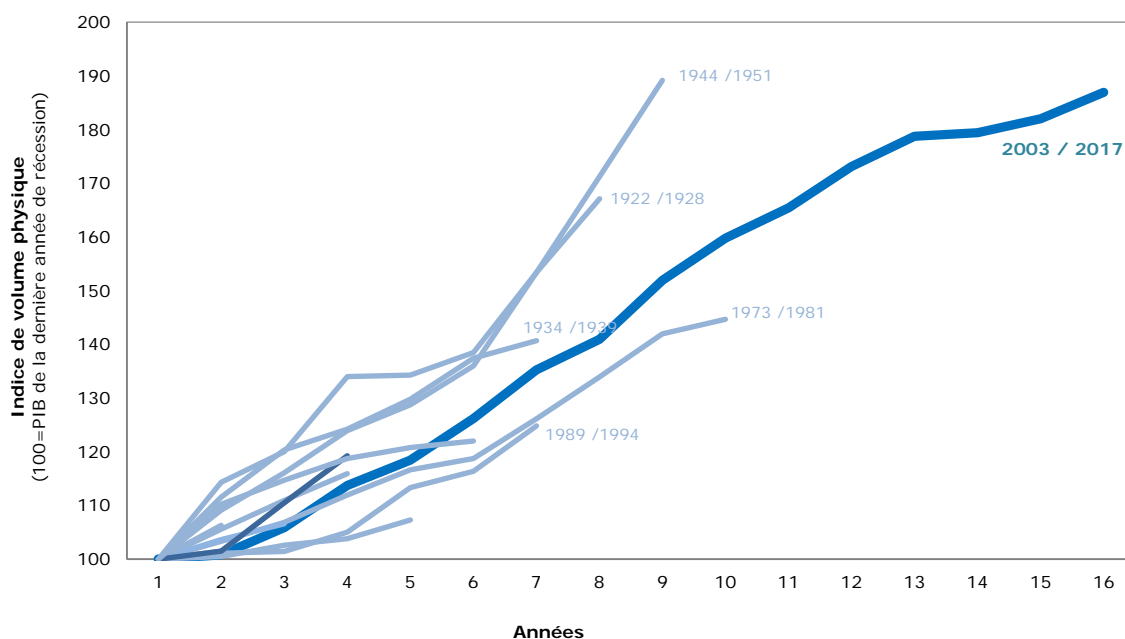
1 ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE	3
1.1 Introduction.....	3
1.2 Perspectives macroéconomiques pour 2018-2022.....	6
1.3 Cadre de la politique économique	7
2 ENVIRONNEMENT COMMERCIAL ET POLITIQUE COMMERCIALE	9
2.1 Évolution du commerce extérieur et des investissements.....	9
2.2 Politique commerciale et intégration	13
2.3 Politiques connexes	15
2.3.1 Gouvernement électronique	15
2.3.2 Réforme douanière	16
2.3.3 Nouveau Code douanier de la République orientale de l'Uruguay (CAROU)	18
2.3.4 Guichet unique du commerce extérieur.....	19
2.3.5 Micro, petites et moyennes entreprises (MPME)	21
2.4 L'Uruguay et l'OMC	21
3 CONCLUSIONS	22

1 ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

1.1 Introduction

1.1. Fait sans précédent dans son histoire, l'Uruguay connaît depuis quinze ans une croissance économique ininterrompue (voir graphique ci-dessous). Durant cette période, l'économie a surmonté la grave crise de 2002, a fait face à la crise financière mondiale de 2008 et a géré avec succès des tensions et des déséquilibres macroéconomiques importants sur le plan régional. Ajoutée aux transformations structurelles mises en œuvre et en cours à l'échelon national, la prudence avec laquelle l'action publique en général, et la politique économique en particulier, ont pu tirer parti de la conjoncture extérieure lorsque celle-ci était favorable, contribue à expliquer ces résultats manifestement positifs de l'économie uruguayenne.

Graphique 1.1 Évolution du PIB par périodes, 1916-2017



Source: Bonino, N.; Román, C.; Willebald, H. (2012); et BCU.

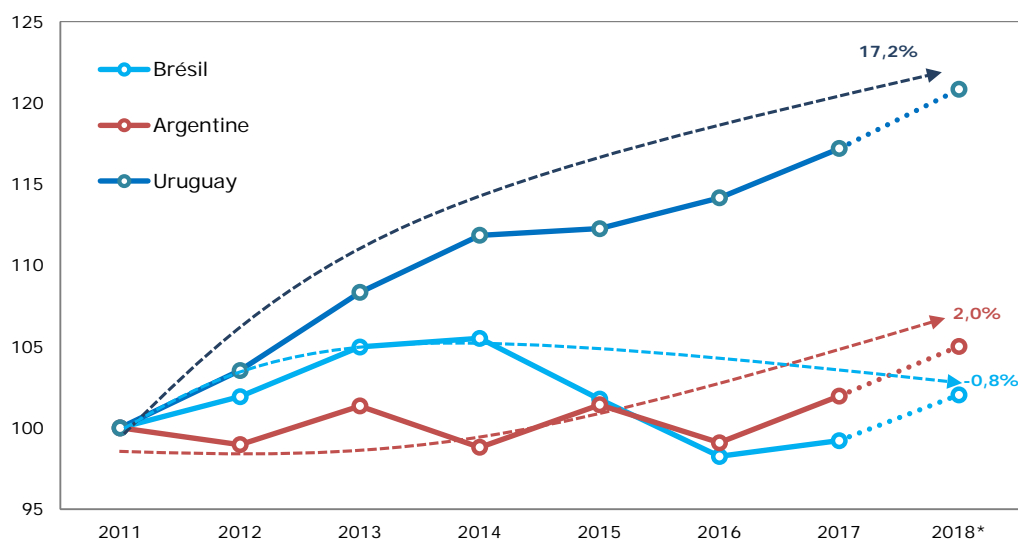
1.2. En dépit de la persistance d'une situation extérieure généralement défavorable – surtout sur le plan régional – imputable à l'aggravation de la crise économique au Brésil, l'économie uruguayenne a continué de se développer, pour afficher une augmentation du niveau d'activité de 2,7% à la fin de 2017. Du point de vue sectoriel, cette embellie a été due principalement à l'activité "commerce", qui a progressé de 7,5% par rapport à 2016, après avoir marqué un recul cumulé de 7,2% sur la période 2014-2016. Avec un gain de 8,5% par an, l'activité "transport et communications" mérite aussi d'être mentionnée à cet égard. Du côté de la demande, les principaux moteurs de la croissance ont été la "consommation privée" et les "exportations" (pour 4,4% et 7,6%, respectivement).

1.3. Pour cette année, le gouvernement prévoit une croissance de l'économie de 3,2%, tandis que les analystes privés anticipent une progression de 3,4% pour 2018, selon le chiffre moyen de l'enquête prospective du mois de mars communiqué par la Banque centrale de l'Uruguay (BCU).

1.4. Le fait important à signaler est le "découplage" vis-à-vis de l'Argentine et du Brésil de ces dernières années. Le comportement de l'économie uruguayenne a été assujéti historiquement aux résultats des économies voisines, et pendant longtemps on a pu anticiper l'état de santé de la première à partir des chiffres moyens des secondes.

Graphique 1.2 Croissance cumulée du PIB, 2011-2018

Indice 2011 = 100



* Argentine: projections fondées sur les données de la Banque centrale de la République Argentine (BRCA) (recensement des anticipations du marché); Brésil: Banque centrale du Brésil (BCB) (recensement des anticipations du marché); et Uruguay: estimations provisoires du Ministère de l'économie et des finances (MEF).

Source: Argentine: INDEC; Brésil: IBGE; et Uruguay: BCU.

1.5. Au nombre des transformations qui devaient permettre à l'Uruguay de se différencier du reste de la région, on peut mentionner en particulier un processus de diversification plus poussé des exportations (s'agissant aussi bien des marchés que des produits), ainsi que l'abondant apport d'investissements étrangers directs en provenance de divers pays dont l'Uruguay a bénéficié ces quinze dernières années – autant de signes d'une confiance à l'égard des institutions du pays et de sa politique économique.

1.6. Grâce à l'introduction de technologies et de connaissances aux divers stades du processus de production (dans des domaines traditionnels tels que l'agriculture et l'élevage), les exportations de marchandises ont pu être diversifiées en direction de nouveaux marchés internationaux dynamiques. C'est ainsi que les exportations de biens et de services ont enregistré un taux de croissance cumulé annuel de 10% au cours de la période 2003-2017.

1.7. La politique économique déployée ces dernières années a eu pour objectif d'assurer le maintien des équilibres macroéconomiques par une action coordonnée sur le triple plan de la monnaie et du change, du budget et des recettes. S'agissant de la politique monétaire actuelle, le pays maintient un ciblage de l'inflation fondé sur les agrégats monétaires, dans une fourchette de 3% à 7%. Après avoir dépassé 11% en mai 2016, le taux d'inflation a affiché une tendance marquée à la baisse, pour n'être plus, en mars de cette année, que de 6,6% (chiffre annualisé), soit un taux compris dans la fourchette visée. Cette baisse des prix traduit autant une modération de l'inflation non exportable (hausse du prix des biens et services n'entrant pas dans le commerce extérieur), qui a reculé de près de 11% à environ 7% aujourd'hui, qu'un renversement de la tendance au renchérissement des fruits et des légumes imputable aux facteurs climatiques.

1.8. En matière de change, l'Uruguay applique un régime de flottement libre couplé à des interventions sur le marché visant à modérer l'instabilité du taux. Le dollar a eu tendance à se déprécier au cours des dernières années, suivant ainsi la tendance à la baisse de cette devise au niveau mondial. Dans ces conditions, la Banque centrale de l'Uruguay (BCU) a acheté des dollars afin d'éviter une pression excessive sur le taux de change.

1.9. Les finances publiques restent au centre des préoccupations de l'État. Le secteur public consolidé a enregistré un déficit global de 3,5% du PIB en 2017, soit une baisse de 0,4% par rapport à la fin de l'année précédente. L'objectif du gouvernement pour la période demeure l'assainissement des finances publiques.

1.10. Jusqu'en 2013, l'économie uruguayenne a souvent enregistré un taux de croissance annuel supérieur à sa tendance à long terme (3%), ce qui a donné des taux d'emploi et de chômage extraordinairement favorables du point de vue historique. Ces dernières années, avec le tassement de la croissance, le marché du travail a perdu de son dynamisme.

1.11. Dans ce contexte, à la fin de 2017, le taux d'emploi s'établissait à 57,9%, contre 59,3% pour 2013. De plus, le taux de chômage était de 7,8% à la fin de la même année, contre 6,5% pour 2013. Malgré le repli de l'emploi, la masse salariale a continué de croître, atteignant 49,8% du PIB en 2017.

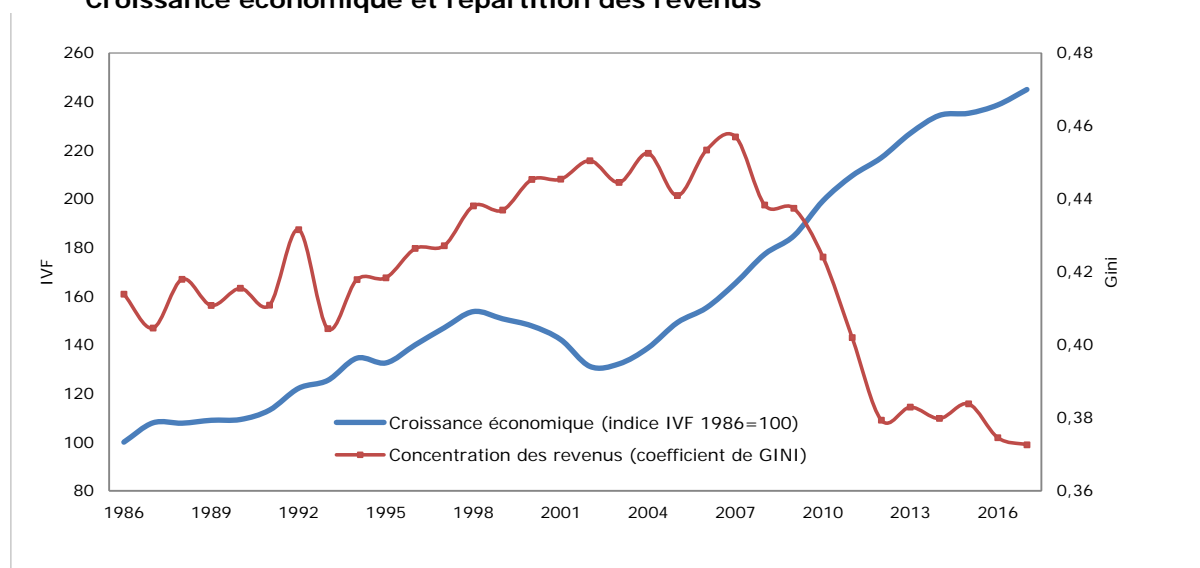
1.12. En ce qui concerne les revenus, cette année marque le début du Septième cycle de conseils des salaires (CCSS) qui, en permettant à 203 groupements (représentant environ 80% de la population économiquement active) de négocier des accords salariaux, constituera la plus grande rencontre de l'histoire du pays en matière de conventions collectives. Les orientations proposées par le pouvoir exécutif dans le cadre de ces conseils des salaires visent à prendre en compte, à titre prioritaire et d'une façon équilibrée, les objectifs suivants: relever le niveau de l'emploi; promouvoir des hausses de salaires différenciées tenant compte de la situation des travailleurs les plus démunis, de même que des réalités de chacun des secteurs d'activité; et sauvegarder les augmentations de rémunération acquises ces dernières années, en assurant le maintien du salaire réel.

1.13. S'il est vrai que la forte croissance économique de la décennie écoulée a permis à l'Uruguay de maintenir un marché du travail actif affichant un taux d'emploi élevé et un taux de chômage historiquement bas, ces dernières années, le marché du travail a perdu de son dynamisme et constitue aujourd'hui l'un des grands défis que doit relever le gouvernement. C'est dans cette conjoncture que le taux d'emploi a atteint 57,9% à la fin de 2017, signant par là une perte de quelque 3 000 emplois par rapport à 2016; en conséquence, le taux de chômage s'est établi à 7,9% en moyenne pour la même année, chiffre annuel le plus élevé depuis 2009.

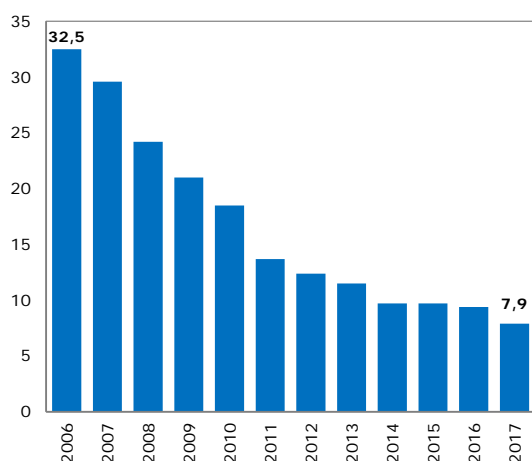
1.14. Les politiques sociales mises en œuvre et l'important processus de croissance dynamique et soutenue de l'activité économique ont permis au pays de faire coïncider cet essor rapide avec une réduction des inégalités et une amélioration des indicateurs sociaux. Comme le montre le graphique ci-après, on a pu dès 2004 assurer une plus grande équité dans la répartition finale des revenus des ménages, et faire reculer la misère et la pauvreté à un niveau historiquement bas.

1.15. En matière de pauvreté et de misère, la méthode d'analyse traditionnellement employée en Uruguay repose sur le revenu et consiste à mesurer si le revenu par foyer suffit à couvrir des besoins alimentaires et non alimentaires minimaux jugés nécessaires. L'incidence de la pauvreté mesurée à l'aide de cette méthode a considérablement reculé au cours des dernières années. En 2006, 32,5% de la population étaient considérés comme étant pauvres, contre 12,4% en 2012 et 7,9% en 2017. En 2006, la misère touchait 2,5% des Uruguayens, 0,5% en 2012, et seulement 0,1% en 2017.

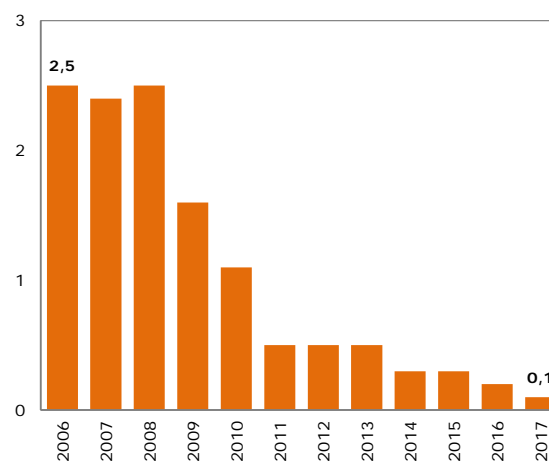
1.16. Sur le plan des inégalités, selon le coefficient de Gini (dont la valeur 1 indique une concentration totale des revenus aux mains d'une seule personne et la valeur 0 une répartition uniforme des revenus), l'Uruguay a obtenu une note de 0,455 en 2006, de 0,384 en 2013 et de 0,38 en 2017.

Graphique 1.3 Croissance économique et inclusion sociale**Croissance économique et répartition des revenus**

Pauvreté
ensemble du pays - % de la population



Misère
ensemble du pays - % de la population



Source: INE.

1.2 Perspectives macroéconomiques pour 2018-2022

1.17. Après la faible croissance enregistrée en 2016, l'économie mondiale a retrouvé une dynamique un peu plus soutenue en 2017. Si elle laisse entrevoir une expansion modérée pour les années à venir, cette situation n'est pas exempte de risques dont la concrétisation pourrait créer un contexte plus défavorable pour l'Uruguay, dans le cadre d'un environnement commercial international incertain, d'une plus grande instabilité financière, et de difficultés de consolidation du processus de croissance économique dans les pays voisins.

1.18. La croissance des économies développées restera faible, pour une bonne part en raison des résultats médiocres de la zone euro. Aux États-Unis, on prévoit une accélération de l'expansion en 2018 sous l'effet du retour de la confiance des consommateurs. Le comportement des économies émergentes et en développement restera asymétrique d'un pays à l'autre. Si les chiffres de l'économie chinoise pour 2017 ont dépassé les prévisions initiales, on s'attend sur le moyen terme à ce que cette économie conserve une trajectoire de rééquilibre vers des taux de croissance moindres mais encore élevés par rapport à ceux des autres pays.

1.19. En 2017, les économies de l'Amérique latine et des Caraïbes ont certes connu une embellie, mais en-deçà des espérances. On s'attend à ce que l'économie argentine confirme la reprise amorcée en 2017. D'autre part, en 2018, le Brésil devrait enregistrer des taux de croissance supérieurs à ceux de 2017.

1.20. Compte tenu de l'évolution attendue de la conjoncture internationale et des principales variables économiques intérieures, l'économie uruguayenne a gagné 2,7% en 2017, et l'on espère qu'elle confirmera son accélération en 2018, pour atteindre le taux de croissance tendanciel à long terme et le maintenir sur le moyen terme (3%).

1.21. Sur le plan intérieur également, les défis sont de taille. En premier lieu, sur les deux années écoulées, la croissance n'a pas été généralisée. Des secteurs comme le commerce et la réparation, la construction, le transport et les services personnels ont connu un ralentissement de leur activité, ce qui peut expliquer par ailleurs le recul de l'emploi observé sur la même période, ces secteurs comptant parmi ceux qui emploient le plus grand nombre de travailleurs. On espère toutefois que le développement de l'activité atteindra à l'avenir un degré de généralisation plus élevé, ouvrant la voie à une augmentation de la création d'emplois.

1.22. En outre, la situation des comptes publics reste tendue. Le déficit structurel du secteur public consolidé s'est réduit l'an passé, mais il continue d'avoisiner 3,5% du PIB, alors que la dynamique récente de la dette publique affiche une tendance à la hausse qu'il faut renverser. Cette situation impose des restrictions en matière budgétaire et oblige l'État à faire preuve de la plus grande prudence dans la gestion de ses comptes pour atteindre l'objectif visant à ramener le déficit budgétaire à l'équivalent de 2,5% du PIB en 2019.

1.23. L'objectif fixé par le pouvoir exécutif en matière budgétaire pour la fin de la période répond au souci de freiner la tendance à l'accroissement de la dette publique, en cherchant à assurer en dernière analyse la soutenabilité des comptes publics, pilier fondamental de la stabilité macroéconomique et de toute stratégie de développement durable inscrite dans la durée. La dernière décennie a été marquée par de nombreux exemples, au niveau international, de déséquilibres budgétaires persistants ayant entraîné un endettement insoutenable, de fortes réductions des dépenses sociales et une hausse généralisée des impôts – avec des effets extrêmement néfastes sur l'emploi, les salaires et les retraites, et la qualité de la vie de l'ensemble des citoyens, et en particulier des plus vulnérables d'entre eux.

1.3 Cadre de la politique économique

1.24. Afin d'assurer une croissance économique durable et inclusive, la promotion de l'investissement, la lutte contre la pauvreté et l'élimination de la misère ont constitué les axes majeurs de la stratégie de développement définie par le gouvernement. C'est dans ce cadre qu'ont été mises en œuvre des politiques publiques stables et crédibles, propres à consolider la stabilité sur les plans institutionnel, social et macroéconomique, afin de faciliter la prise de décisions par les agents économiques et de stimuler l'investissement.

1.25. Au cours de la période considérée, plusieurs défis ont dû être relevés, notamment améliorer la situation des comptes publics afin d'assurer leur soutenabilité et imprimer un nouvel élan à l'investissement privé.

1.26. En vue d'améliorer le solde budgétaire du secteur public consolidé pour l'amener à près de 1% du PIB et de réaliser l'objectif fixé pour 2019, soit 2,5% du PIB, lors de la Reddition de comptes 2015, le gouvernement avait proposé un plan intégré d'assainissement des finances publiques, soigneusement conçu pour que l'effort d'économie additionnel soit réparti équitablement entre les différents acteurs de la société, ainsi qu'entre le secteur public et le secteur privé, et entre le revenu des personnes physiques et celui des entreprises. S'agissant des revenus, on a retenu des instruments fiscaux visant expressément à en améliorer la répartition ainsi que la progressivité du régime fiscal, en faisant en sorte que l'impôt pèse davantage sur ceux qui sont mieux à même de l'acquitter. Cette année, un nouvel exercice de reddition de comptes fondé sur les critères de prudence et de responsabilité en matière budgétaire sera mené.

1.27. Pendant la période à l'examen, l'administration active et ordonnée de la dette publique a permis de reconstituer les liquidités, de réduire le poids de la dette en pourcentage du PIB et d'en

améliorer le profil et la composition. La bonne gestion de l'endettement, associée à l'assainissement des finances publiques, a permis de surmonter rapidement les effets de la crise internationale de 2008-2009 et ceux de la crise régionale des années passées, ce dont témoigne le maintien de la classification "investissement" accordée au pays par les principales agences de notation internationales.

1.28. Par ailleurs, la politique monétaire et de change aura pour objectif de stabiliser les prix afin de protéger les secteurs à faible revenu et l'économie dans son ensemble contre les pressions inflationnistes.

1.29. Sur le plan social, la politique mise en œuvre au cours de la période 2005-2017, s'appuyant sur une forte augmentation des dépenses sociales, a permis d'élargir et de renforcer les régimes de protection sociale, de réduire la pauvreté et la misère et d'accroître le taux d'emploi et le revenu des ménages. Le gouvernement donne actuellement la priorité en matière sociale à l'enseignement, au logement, à la sécurité publique et au renforcement de la protection sociale.

1.30. Il convient de souligner l'importance de l'éducation dans le projet de développement du pays. Parmi les mesures prises dans ce domaine, on peut citer le développement et l'amélioration des infrastructures et de l'équipement des établissements éducatifs, la création de nouvelles écoles fonctionnant à temps complet et de centres d'enseignement préscolaire, les programmes d'initiation à l'informatique, la décentralisation de l'offre éducative (nouvelles universités et promotion des filières techniques), les modifications apportées à la formation des enseignants et l'amélioration des salaires réels.

1.31. Quant à l'investissement, l'État a récemment annoncé des mesures destinées à améliorer les conditions de l'activité des entreprises et à favoriser les domaines dans lesquels l'économie s'est moins bien comportée ces deux dernières années (l'investissement et l'emploi), en stimulant ainsi l'activité économique. Ces mesures sont liées à l'application d'un nouveau décret réglementaire afférent à la Loi n° 16.906 de 1998 sur la protection et la promotion des investissements, qui vise à accroître les avantages accordés aux entreprises qui s'efforcent d'investir et de recruter.

1.32. S'ajoutent à ce qui précède des dispositions visant à améliorer l'accès aux incitations et à réduire le coût des obligations fiscales pour les entreprises de moindre envergure.

1.33. L'Uruguay accorde une grande importance à l'investissement étranger dans sa stratégie de développement, comme en témoigne l'existence de 29 accords en vigueur en matière d'investissement, conclus avec les pays suivants: Allemagne, Arménie, Australie, Belgique-Luxembourg, Canada, Chili, Chine, Corée, El Salvador, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Hongrie, Israël, Italie, Japon, Malaisie, Mexique, Panama, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, République tchèque, République bolivarienne du Venezuela et Viet Nam.

1.34. L'une des priorités du gouvernement pour la période à l'examen concerne les investissements dans les équipements publics, et en particulier la réparation et l'entretien des infrastructures routières. Cet objectif est poursuivi grâce à des investissements publics et privés. Les investissements du Ministère des transports et des travaux publics visent à élargir le réseau routier remis en état pendant la période à l'examen, en incluant dans les projets de travaux la réparation et l'entretien des routes principales du pays.

1.35. Pour attirer des investissements privés pour ces projets, la Loi sur le partenariat public-privé (PPP) a été adoptée en 2011; elle établit un cadre réglementaire spécifique pour l'investissement de fonds privés dans des infrastructures publiques. La promotion des partenariats public-privé vise à mener à bien un vaste ensemble d'investissements dans des infrastructures logistiques, portuaires et aéroportuaires, l'objectif étant de contribuer à renforcer le rôle de l'Uruguay comme plate-forme logistique régionale.

1.36. Le gouvernement considère que le développement de la production en Uruguay est fondamental, et c'est pourquoi il consacre des ressources à la mise en œuvre de programmes de renforcement de la base de production de marchandises et de services et de programmes de renforcement des chaînes de valeur dans les secteurs d'innovation.

1.37. Enfin, en matière d'intégration internationale, la stratégie du gouvernement s'oriente vers une plus forte intégration dans le cadre du MERCOSUR, sans négliger la recherche de nouveaux débouchés qui amélioreraient l'accès aux marchés internationaux pour les produits uruguayens, grâce à la négociation d'accords commerciaux avec des pays tiers partenaires et au renforcement d'accords conclus précédemment dans le cadre de l'ALADI.

1.38. Les principaux défis consisteront à améliorer encore la gestion commerciale grâce à des missions de haut niveau visant à promouvoir les échanges et à attirer les investissements. L'Uruguay continuera aussi de renforcer ses liens commerciaux avec la République populaire de Chine dans le cadre de l'association stratégique avec ce pays, et de concrétiser l'accord commercial entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Enfin, le gouvernement veillera à engager des négociations commerciales avec d'autres pays et à renforcer ses relations avec les pays émergents, tout en continuant à promouvoir l'Uruguay comme l'un des pôles d'entrée et de services logistiques du MERCOSUR.

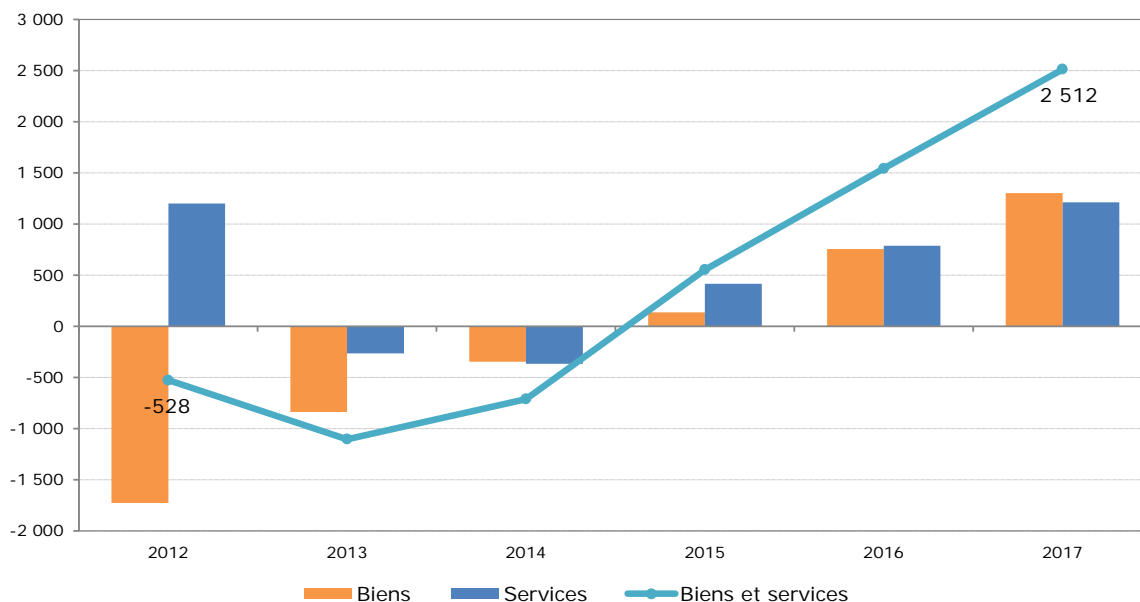
2 ENVIRONNEMENT COMMERCIAL ET POLITIQUE COMMERCIALE

2.1 Évolution du commerce extérieur et des investissements

2.1. Dans un contexte international caractérisé par la faiblesse des cours du pétrole et la baisse du prix des matières premières agricoles, et par des tensions politiques et économiques dans plusieurs pays de la région, l'économie uruguayenne a maintenu un rythme de croissance soutenu quoiqu'en recul par rapport aux cinq années précédentes. Sur la période 2012-2017, la balance commerciale des marchandises et des services a été le plus souvent excédentaire, l'inflexion intervenant à partir de 2015 et concernant aussi bien les marchandises que les services, mais surtout les services.

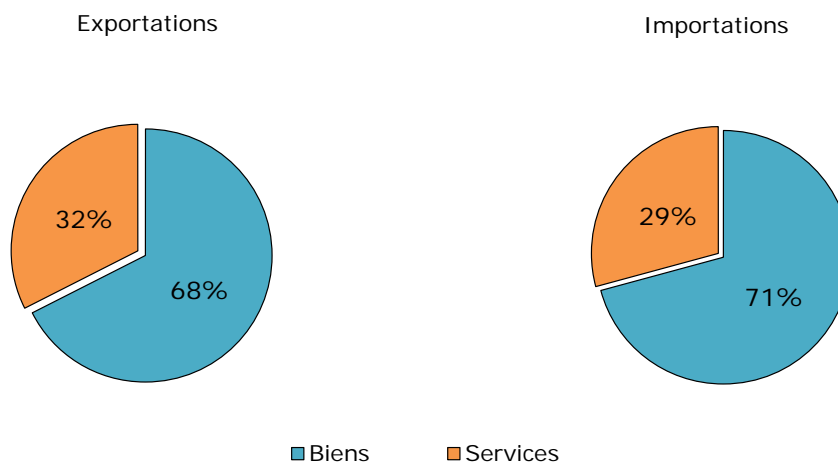
Graphique 2.1 Solde de la balance commerciale de l'Uruguay, 2012-2017

(millions de \$EU)



Source: Uruguay XXI, sur la base des statistiques de la BCU.

2.2. Entre 2012 et 2017, les exportations ont enregistré une baisse en dollars de 1,8% en moyenne annuelle, et les importations un recul de 6,1%. En valeur réelle, l'évolution des ventes à l'étranger a été positive (2,0%) tandis que les importations ont diminué, mais dans une mesure moindre (2,1%). Par ailleurs, le degré d'ouverture des échanges a diminué par rapport aux cinq années précédentes du fait que l'augmentation des exportations n'a pu compenser la baisse des achats extérieurs, dans un contexte d'accroissance de la production. Dans cette optique, le commerce extérieur a représenté 45% du PIB de l'Uruguay en 2017.

Graphique 2.2 Exportations et importations de biens et de services de l'Uruguay, 2017

Source: Uruguay XXI, sur la base des statistiques de la BCU.

2.3. On constate une évolution de la composition des exportations uruguayennes, qui tient à la forte augmentation du poids des ventes de services qui, en dollars, ont progressé de 7% en moyenne sur les dix dernières années. En 2017, les exportations de services se sont accrues de 15% par rapport à 2016, pour se chiffrer alors à 4,763 milliards de dollars EU.

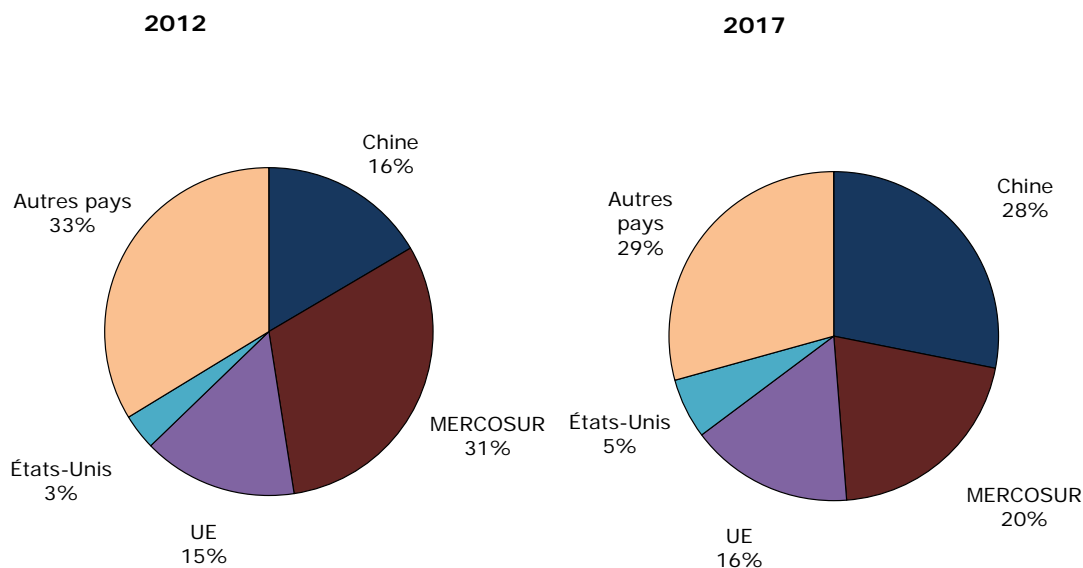
2.4. Pour ce qui est de la balance des services, l'excédent s'explique principalement par les recettes tirées du tourisme récepteur, qui a représenté 50% des exportations totales de l'Uruguay; par ordre d'importance, on trouve ensuite les services de transport (10%). Il convient de mentionner tout particulièrement le rythme de progression en dollars des exportations de services liés aux télécommunications et à l'informatique (10% en moyenne).

2.5. Les importations de services ont concerné principalement les voyages (30%) et les transports (27%), ce qui correspond au coût élevé du fret international auquel sont confrontés les importateurs uruguayens.

2.6. Pour ce qui est des marchandises, les exportations ont progressé du fait d'une demande extérieure visant les produits agro-industriels en particulier, tandis que le ralentissement des importations s'explique, entre autres choses, par la dépréciation du peso uruguayen. En 2017, les achats et les ventes de marchandises se sont élevés, respectivement, à 8,607 milliards de dollars EU et à 9,908 milliards de dollars EU.

2.7. Entre 2012 et 2017, l'Uruguay a exporté des marchandises vers quelque 200 pays, et principalement la Chine, qui a confirmé sa place de premier partenaire commercial du pays pendant la période considérée.

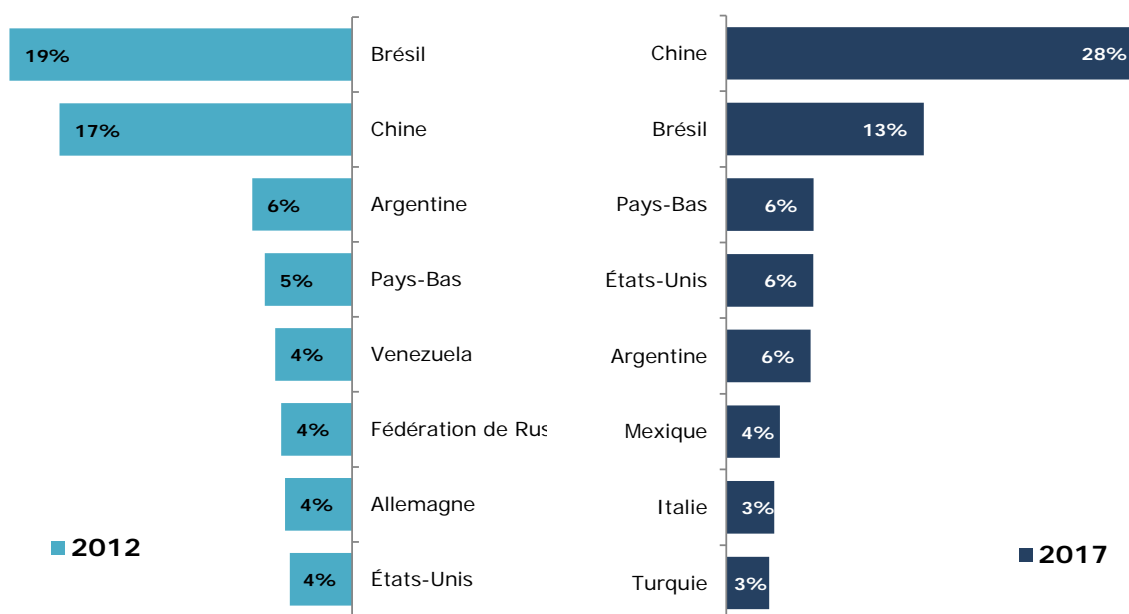
Graphique 2.3 Évolution de la composition des exportations de l'Uruguay par destination, 2012 et 2017



Source: Uruguay XXI, sur la base des statistiques de la Direction nationale des douanes (DNA) et des zones franches.

2.8. Comme on le voit sur le graphique ci-dessus, en 2017, les exportations vers la Chine ont pratiquement doublé par rapport à 2012, alors que les ventes destinées au MERCOSUR ont diminué sensiblement.

Graphique 2.4 Principales destinations des exportations, 2012 et 2017



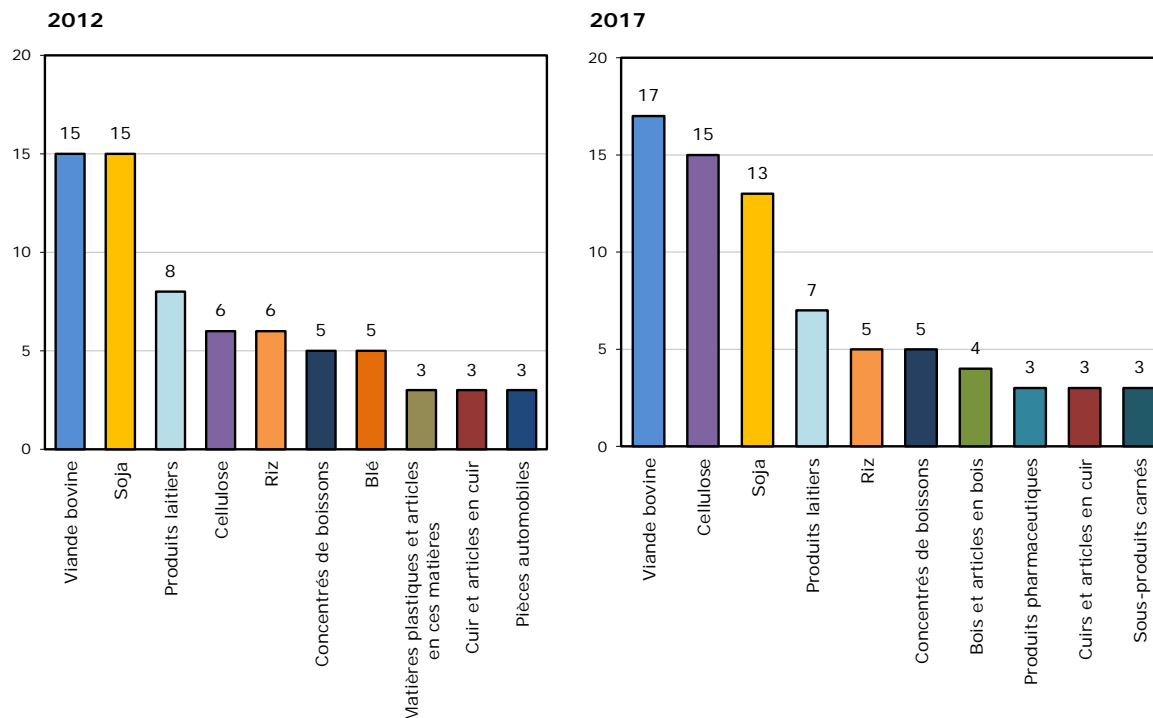
Source: Uruguay XXI, sur la base des statistiques de la DNA et des zones franches.

2.9. Les États-Unis ont augmenté leur part de marché en 2017 par rapport à 2012, et l'accroissement des exportations en dollars à destination de ce pays a été en moyenne de 9,6%.

2.10. L'Uruguay exporte surtout des produits agro-industriels (viande bovine, cellulose et soja, principalement), représentant 79% de la valeur totale des marchandises exportées en 2017, pour un montant avoisinant 7,176 milliards de dollars EU, soit une progression, toujours en cette

monnaie, de 1,4% par rapport à 2012. Quant aux produits manufacturés, leur part des ventes à l'étranger a légèrement fléchi, de 22% en 2012 à 20% en 2017.

Graphique 2.5 Principaux produits exportés, 2012 et 2017



Source: Uruguay XXI, sur la base des statistiques de la DNA et des zones franches.

2.11. Par contraste, en 2017, les produits manufacturés (véhicules, vêtements, chaussures et matières plastiques, principalement) ont occupé une large place dans les importations – avec plus de 60% du total. Quant au pétrole et ses dérivés, leur part dans les importations a reculé de plus de la moitié (de 25% à 11%) la même année. Cette diminution est due à un changement de la structure de la demande qui a permis d'utiliser plus efficacement le pétrole.

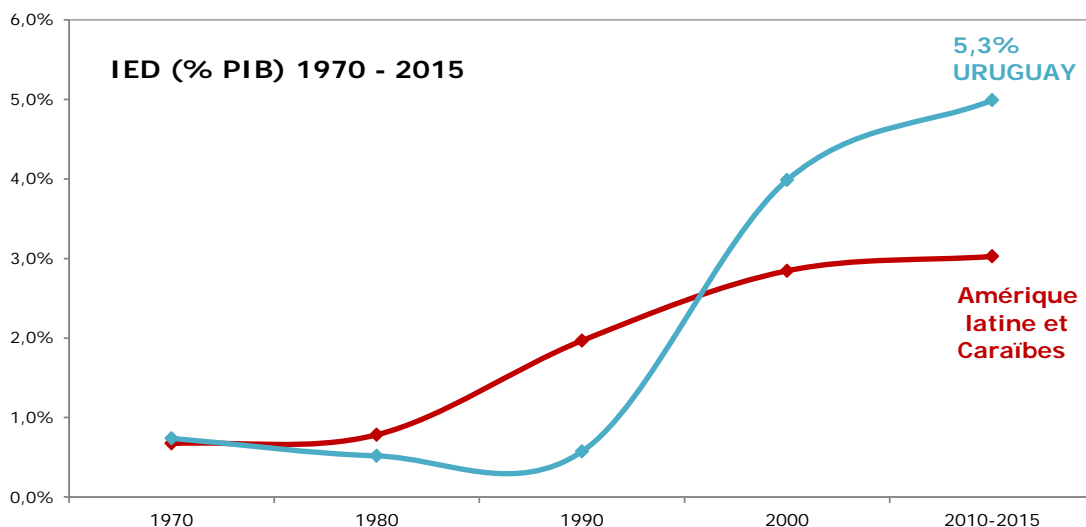
2.12. Les marchés d'origine des importations sont restés stables et relativement concentrés en Amérique et en Chine. Les pays du MERCOSUR sont les principaux fournisseurs, même si leur part a diminué par rapport à celle d'autres pays, de 34% des importations totales en 2017 contre 41% au début de la période. La chute relative de la part de l'Argentine et du Brésil correspond au rôle croissant de la Chine comme fournisseur de l'Uruguay. Les importations en provenance de la Chine ont représenté 20% du total en 2017. Les autres fournisseurs importants sont l'Union européenne (16%) et les États-Unis (11%).

2.13. De 2012 à 2017, les apports d'IED se sont ralentis, dans une mesure correspondant à 0,2% du PIB, ce qui n'empêche toutefois pas l'Uruguay de continuer de figurer parmi les pays de la région qui reçoivent le plus d'IED par rapport à la taille de leur économie. En 2016, l'IED provenait essentiellement de l'Argentine et du Brésil, de l'Europe, des États-Unis et du Panama; les principaux bénéficiaires de ces investissements sont les secteurs de l'immobilier, de l'information et des communications, et du commerce.

2.14. On s'attend à une reprise des entrées d'IED en 2018 et 2019, qui témoignerait d'un nouvel élan de l'investissement public, mais aussi de l'investissement privé (principalement dans l'immobilier) – en liaison avec l'impulsion régionale, et avec le projet de construction d'une deuxième usine de cellulose de la société finlandaise UPM.¹

¹ Extrait du rapport sur l'IED 2017, Uruguay XXI.

Graphique 2.6 Évolution de l'IED en Uruguay



Source: Uruguay XXI, sur la base des statistiques de la BCU et de la CNUCED.

2.2 Politique commerciale et intégration

2.15. Produit des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), la mondialisation du XXI^e siècle a entraîné un renforcement des "chaînes de valeur mondiales" ainsi que la délocalisation de tâches qui, il y a quelques années, n'étaient pas "exportables" d'un pays à l'autre – à savoir les services non traditionnels. Aujourd'hui, le commerce extérieur fait intervenir davantage une combinaison de biens, de services et d'idées² qui traversent les frontières nationales plusieurs fois avant de se concrétiser sous la forme d'un produit final, et de toute évidence ce mouvement est associé également à une dynamique d'investissement tendant à générer ces combinaisons de biens, de services et d'idées. C'est ainsi que se trouve dépassée la dynamique classique des biens finaux qui traversent les frontières douanières entre pays exportateurs et pays importateurs.

2.16. Avec la nouvelle mondialisation, la politique commerciale, comprise comme l'ensemble des instruments et des mesures qui déterminent l'intégration extérieure d'une économie, s'est élargie et complexifiée ces dernières années. Au stade actuel de la mondialisation et du développement technologique, les pays qui cherchent à améliorer leur ancrage international ne négocient plus seulement, ni principalement, de simples préférences (tarifaires) concernant des marchandises, parce que cela n'aurait guère d'effet sur le commerce. La politique commerciale a cessé d'être une simple fixation de droits de douane et de soutiens à des secteurs d'activité pour devenir le cadre de la coordination et de la consolidation en matière d'élaboration de disciplines concurrentielles et vertueuses capables de soutenir et de favoriser le lien vertueux entre échanges de biens, de services et d'idées et investissements connexes.

2.17. La définition de la politique commerciale est manifestement subordonnée aux objectifs et aux stratégies de développement économique. Une stratégie de croissance soutenue et équitable passe par la création de conditions propices à l'accroissement de l'investissement productif, ce qui suppose, dans le cas d'une économie comme celle de l'Uruguay, une intégration des exportations qui permette d'atteindre une échelle de production efficace et compétitive. À cet égard, les objectifs prioritaires en termes d'intégration internationale sont, sur le plan extérieur, l'amélioration des conditions d'accès aux marchés pour les produits et les services uruguayens et, sur le plan intérieur, la création d'une offre exportable correspondant aux caractéristiques et aux exigences de la demande extérieure.

2.18. Par conséquent, l'Uruguay s'est fixé comme objectif central, dans le cadre de ses négociations extérieures, d'obtenir des conditions de portée croissante, stables et prévisibles pour

² Baldwin (2016).

l'accès aux marchés à tous les niveaux: régional, multilatéral et bilatéral. En ce sens, la dimension économique-commerciale des processus d'intégration est la plus importante pour la stratégie de croissance de l'Uruguay, et les différentes négociations en cours ne s'excluent pas les unes les autres, mais sont complémentaires. La stratégie extérieure vise simultanément une intégration compétitive dans les économies de la région et à l'échelle internationale, en encourageant la mise sur le marché de produits présentant des avantages comparatifs statiques, ainsi que de produits techniquement plus évolués qui exploitent des avantages comparatifs dynamiques. L'Uruguay cherche aussi de cette façon à assurer à la production nationale un approvisionnement compétitif en matériels informatiques et de télécommunication, en biens d'équipement et en intrants efficaces, et ce à des prix concurrentiels.

2.19. L'Uruguay est membre fondateur du MERCOSUR, ce qui d'une certaine façon conditionne la formulation de politiques commerciales spécifiques à celles qui sont élaborées dans ce cadre. Avec ses partenaires, l'Uruguay a tout mis en œuvre pour renforcer et améliorer l'union douanière, ce qui est indispensable pour la constitution du marché commun proposé par le Traité d'Asunción.

2.20. La priorité qui est donnée au marché extérieur dans la stratégie de développement de l'Uruguay est liée à la conviction qu'il convient d'ajouter à l'union douanière la pratique d'un régionalisme ouvert aussi large que possible. À cet égard, il faut souligner les efforts déployés non seulement par l'Uruguay, mais aussi par l'ensemble du MERCOSUR, avec des pays tiers, que ce soit au niveau unilatéral – avec l'accord des autres membres – ou à travers la structure de négociation commune.

2.21. Pour ce qui est des négociations dans le cadre du MERCOSUR, on signalera pour la période considérée l'entrée en vigueur de l'accord avec l'Égypte et la signature de l'Accord MERCOSUR-Colombie.

2.22. Le programme extérieur du MERCOSUR est très vaste; il comporte des processus de négociation dans différentes instances avec différents pays ou groupes de pays, et en particulier la négociation de l'Accord d'association birégional avec l'Union européenne, qui comprend un volet libre-échange, et que l'Uruguay juge très important. Un traité commercial entre le MERCOSUR et les pays membres de l'AELE est également en cours de négociation. Récemment, des négociations se sont engagées en vue d'un Accord inclusif et progressiste de libre-échange (ou Accord de commerce intégral) entre le MERCOSUR et le Canada. On s'attend en outre à ce que l'année en cours voie l'ouverture de négociations avec la Corée du Sud et Singapour. Le MERCOSUR conduit actuellement des travaux exploratoires avec un grand nombre de partenaires stratégiques.

2.23. Au cours de la période à l'examen, l'Uruguay s'est attaché à négocier des accords d'échange d'informations fiscales de même que des accords de double imposition, en raison de l'importance vitale que ces instruments présentent pour les services et du rôle qu'ils peuvent jouer dans l'élargissement de l'offre exportable du pays et dans l'implantation sur le territoire national de sièges mondiaux de grandes sociétés transnationales.

2.24. Sur le plan multilatéral, les négociations dans le cadre du Cycle de Doha sont du plus grand intérêt pour l'Uruguay, puisqu'elles sont l'un des principaux mécanismes permettant de promouvoir ses intérêts commerciaux offensifs en matière agricole. Le but est de bénéficier des avantages qui découleront des engagements en matière d'élimination des subventions et d'autres soutiens à la production agricole et, de surcroît, de la réduction des obstacles techniques à l'accès aux marchés.

2.25. À l'échelon multilatéral, ce sont les décisions adoptées par la Conférence ministérielle de Bali en décembre 2013 qui ont marqué la période considérée. Le texte du Protocole sur la facilitation des échanges a été officiellement ouvert à l'acceptation le 27 novembre 2014, pour insertion dans l'Accord sur l'OMC. Après que les deux tiers des Membres l'ont ratifié et qu'ils en ont notifié l'acceptation à l'OMC, l'Accord est entré en vigueur le 22 février 2017.

2.26. L'Accord prévoit de simplifier, d'harmoniser et de moderniser les procédures douanières, de réduire les obstacles, et d'améliorer les infrastructures physiques et les technologies de l'information et des communications. Il a été transposé en droit uruguayen par la Loi n° 19.414 du 30 juin 2016.

2.27. Conformément aux engagements contractés au titre de l'article 23 de l'Accord de Bali, l'Uruguay a constitué un Comité interministériel de la facilitation des échanges, chargé de veiller à la coordination interne et à l'application des dispositions de l'Accord. La création de cette entité a été consacrée par le Décret n° 252/15 du 23 septembre 2015 tel que modifié par le Décret n° 156/2017 du 12 juin 2017.

2.28. Par ailleurs, en 2010, un nouveau protocole a été signé par les pays membres du Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) de la CNUCED, qui vise à encourager le commerce entre pays en développement grâce à l'octroi de préférences tarifaires concernant une liste de produits pertinents. L'Uruguay est aussi membre fondateur du Groupe de Cairns – avec les pays suivants: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou et Philippines; et il est membre du G-20 sur l'agriculture aux côtés de ses partenaires du MERCOSUR.

2.3 Politiques connexes

2.29. Le commerce des biens, services et idées du XXI^e siècle implique le développement démocratique des TIC, l'adaptation des règles du commerce extérieur à ce nouveau contexte et une intégration facilitée de ces nouvelles technologies aux procédures touchant au commerce extérieur. Aussi trouvera-t-on ci-après un exposé détaillé des initiatives prises en ce qui concerne le gouvernement électronique, le nouveau code douanier de la République orientale de l'Uruguay et le guichet unique du commerce extérieur.

2.3.1 Gouvernement électronique

2.30. Relevant de la Présidence de la République, l'Agence pour le gouvernement électronique et la société de l'information et du savoir (AGESIC) est un organisme technique autonome. Cette institution a été créée pour orchestrer le débat sur le gouvernement numérique et la société de l'information et du savoir en Uruguay. Ses principales missions stratégiques sont les suivantes: favoriser un plus large accès des personnes à l'ensemble des TIC; promouvoir l'acquisition de capacités et de connaissances indispensables à une meilleure utilisation des TIC en vue de parvenir à une plus large intégration sociale et une meilleure préparation des jeunes à leur avenir; par le recours aux TIC, simplifier les formalités et les procédures, et traiter des questions liées au gouvernement électronique; et édicter ou proposer des politiques, des règles ou des normes en matière d'informatisation de l'administration publique, veiller au respect de la réglementation dans le domaine informatique et renforcer les synergies entre l'appareil d'État et les entreprises, entre autres choses.

2.31. Ces dix dernières années, le gouvernement uruguayen a réalisé des progrès stratégiques sur la voie de la transformation numérique et, parallèlement à la création de l'AGESIC, il a jeté les bases sans lesquelles il ne pourrait aller de l'avant dans ce domaine, à savoir: un cadre normatif intégral qui oriente et fonde la réglementation de la transformation numérique; un cadre institutionnel renforcé comprenant des organismes publics et des organisations auxquelles sont assignés des rôles précis dans un schéma collaboratif; et la mise en place d'une infrastructure technologique permettant de faire face à une forte demande et offrant la sécurité que requiert la protection des données de l'État et des citoyens.

2.32. C'est dans ce cadre que des stratégies de gouvernement électronique ont été mises en œuvre, grâce à l'introduction de nouvelles procédures et de nouveaux services en ligne ainsi qu'à l'adoption de solutions transversales pour l'ensemble des organismes publics, le but étant de normaliser les processus et de pouvoir accorder à tous les citoyens la même qualité d'attention. À titre d'exemple à cet égard, on peut citer les services liés aux notifications et communications électroniques, au dossier électronique, au système intégré de gestion administrative, à l'attribution de fonds sur concours, au modèle de stabilisation des capacités et aux plans directeurs en matière de gouvernement électronique.

2.33. L'Uruguay connaît une situation sociodémographique semblable à celle des pays développés, mais avec une économie d'une taille et d'un poids bien plus modestes, dans un système global hautement concurrentiel. Ainsi, pour maintenir ou accélérer sa croissance économique tout en améliorant le bien-être de sa population, il est essentiel que le pays utilise à bon escient les

nouveaux outils technologiques pour améliorer la qualité de l'éducation, les services publics et le développement productif. En 2016, le gouvernement uruguayen a approuvé le Programme Uruguay numérique³, dont le mot d'ordre était la "Transformation dans l'équité" et, au titre duquel il se propose d'aller de l'avant sur la voie de la transformation numérique sur un mode inclusif et durable grâce à un usage avisé des technologies.

2.34. Le Plan de gouvernement numérique 2020⁴ s'inscrit dans le cadre de la Politique Uruguay numérique – qui organise, accompagne et promeut les plans numériques d'autres organismes gouvernementaux. Tourné vers l'avenir, il reprend les différents objectifs et initiatives prioritaires afin de faire progresser en tous points la conversion au numérique de l'administration uruguayenne. Son objectif est de créer de la valeur par le biais de services publics qui répondent aux besoins, aux attentes et aux préférences des citoyens – avec équité, efficacité, transparence et souci d'innovation.⁵

2.35. Doté d'une infrastructure des télécommunications d'une grande envergure, le pays développe l'équipement en fibre optique des foyers, offre à la population des formules d'accès gratuits à l'Internet, et applique des tarifs qui sont les plus bas de la région pour ce qui est du haut débit. Par ailleurs, tous les enfants scolarisés dans l'enseignement public disposent de leur propre ordinateur avec accès à l'Internet qu'ils partagent avec le reste de la famille, et la population maîtrise les rudiments de l'informatique, sans compter que des initiatives ont été menées à bien dans d'autres domaines comme la traçabilité à 100% de la viande bovine, le développement du gouvernement numérique ou l'élaboration du système national de dossier informatisé. Ces actions ont eu une incidence significative sur la correction des disparités – par une réduction de l'écart d'accès à l'informatique entre hauts et faibles revenus, par une démocratisation des services et par un développement numérique devenu la marque de fabrique de l'Uruguay à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières nationales.

2.36. Afin que l'État puisse proposer une action novatrice et assurer un bon usage des TIC, avec le souci d'optimisation, de renforcement et de partage comme pilier principal, les pouvoirs publics ont mis en place une plate-forme d'interopérabilité et un réseau à haut débit (REDuy) accessibles aux organismes de l'administration publique, et ils ont fixé des règles de bonne pratique dans le domaine des TI, de l'infrastructure des données spatiales (IDEuy), du renforcement des TI et des services hébergés par l'État.

2.37. L'Uruguay dispose de l'infrastructure et du cadre réglementaire requis pour que les citoyens puissent recourir aux TIC avec sécurité et confiance. Pour cela, l'AGESIC a créé le Centre national de traitement des incidents en sécurité électronique (CERTuy), organisme chargé de la certification et de la signature électroniques⁶, tout en légiférant en matière de sécurité de l'information et de protection de la vie privée et des données personnelles.⁷

2.3.2 Réforme douanière

2.38. La réforme de la Direction nationale des douanes (DNA) a fait partie de la stratégie d'intégration internationale et d'amélioration des conditions, le but étant d'accroître la compétitivité de la production de biens. Compte tenu des stratégies signalées par l'Uruguay en matière de commerce extérieur, il était nécessaire de mettre en place un système de gestion douanière facilitant ces échanges, s'alignant sur les tendances actuelles du commerce international en ce qui concerne les accords commerciaux, la sécurité, le niveau de risque des marchandises, les conditions sanitaires et environnementales, et la logistique connexe au commerce de marchandises.

³ Adresse consultée: "<https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6122/1/agenda-uruguay-digital---enero-final.pdf>".

⁴ Adresse consultée: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6539/1/plan_de_gobierno_digital.pdf.

⁵ On peut prendre connaissance des initiatives prioritaires à l'adresse suivante: "<https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6670/1/agesic/iniciativas-prioritarias.html?padre=3712&idPadre=3712>".

⁶ Adresse consultée: "<https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/311/1/agesic/ley-n%C2%B0-18600-de-21-de-setiembre-de-2009.html>".

⁷ Adresse consultée: "<https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/46/1/agesic/proteccion-de-datos-personales.html?padre=42&idPadre=42>".

2.39. La formulation des axes stratégiques en vue de la modernisation des douanes a commencé en 2010. Ces axes s'articulaient comme suit:

- amélioration des processus et des procédures;
- actualisation du cadre institutionnel et réglementaire;
- valorisation des ressources humaines et matérielles;
- amélioration des infrastructures et de l'équipement.

2.40. Dans le cadre de ce premier processus de planification, la DNA a mis en place un système intégré de gestion des douanes axé sur les résultats, conçu à partir des développements conceptuels les mieux acceptés et très adapté à la réalité des douanes et de ce pays.

2.41. Les initiatives stratégiques prévues par ce plan ont été élaborées dans l'optique d'atteindre les objectifs fixés, à savoir l'adoption de contrôles plus intelligents et de mesures facilitant l'entrée de marchandises en Uruguay et leur sortie du territoire. Ces initiatives comprenaient:

- le document douanier unique numérique (DUA);
- le guichet unique du commerce extérieur (VUCE);
- le programme relatif aux opérateurs économiques qualifiés (OEC);
- le Système intégré de renseignements douaniers (SIIA);
- le système de scellés électroniques en vue du transit sécurisé;
- l'automatisation des contrôles douaniers au port.

2.42. Ces projets ont été intégralement mis en œuvre et les résultats obtenus ont eu des répercussions importantes sur le contrôle et la facilitation; parmi ces résultats, on peut citer:

- la douane sans papier, avec 99% des formalités se faisant par voie électronique;
- selon les estimations de la Banque mondiale, l'utilisation d'un DUA numérique représente une économie de 10 millions de dollars EU par an pour le commerce extérieur du pays;
- la mise en relation de 15 organes gouvernementaux intervenant dans les procédures de commerce extérieur, gérées depuis la plate-forme VUCE qui a impliqué la dématérialisation de 60 procédures;
- 48 entreprises certifiées en tant qu'opérateurs économiques qualifiés (OEC), qui bénéficient d'une réduction de la durée d'inspection, d'un statut prioritaire pour le dédouanement, de circuits préférentiels et d'un traitement personnalisé.

2.43. Le Système intégré de renseignements douaniers est un système d'analyse des renseignements relatifs au commerce extérieur, qui utilise des modèles économétriques permettant d'effectuer des contrôles moins nombreux mais plus efficaces. Ce système définit des règles en matière de gestion des risques, qui sont ensuite appliquées aux opérations de commerce extérieur, et dont les résultats alimentent en retour ce même système.

2.44. Grâce au système de scellés électroniques, l'Uruguay a été considéré comme le seul pays d'Amérique à contrôler 100% de ses opérations de transit.

2.45. Pour combler les lacunes du cadre institutionnel et organisationnel, le nouveau Code douanier de la République orientale de l'Uruguay (CAROU) a été adopté. Ce code adapte la législation douanière du pays au Code douanier du MERCOSUR (CAM), en introduisant des

dispositions visant à mettre à jour les normes en vigueur en fonction des réalités actuelles. Il comporte quatre aspects renforçant la dimension facilitatrice recherchée par la DNA:

- consultations contraignantes: le Code prévoit la possibilité de se renseigner auprès de la DNA au sujet de l'application de la législation douanière à un cas particulier. La DNA est tenue d'appliquer à la personne demandant une consultation le critère établi dans la résolution;
- OEC: le statut d'opérateur économique qualifié est créé et institutionnalisé à l'article 40 du CAROU;
- entrepôts logistiques: le Code habilite les douanes à opérer des contrôles des marchandises à l'intérieur des entrepôts, qui deviennent des entrepôts sous douane;
- zones franches: font partie du territoire douanier et la DNA peut y effectuer des contrôles sélectifs.

2.46. En outre, une nouvelle méthode a été mise au point pour la gestion des procédures, grâce à laquelle il a été possible d'obtenir la certification des systèmes de management de la qualité ISO 9001 – 2008 pour la procédure de vérification douanière de la Division de la vérification, qui a été la première division à utiliser cette méthode. En ce moment, toutes les directions suivent la voie d'une gestion fondée sur des procédures.

2.47. Dans le cadre de ce processus de modernisation des douanes, la DNA a établi son propre groupe d'experts des meilleures pratiques en matière de contrôle intelligent, de simplification des procédures douanières et de méthodes de gestion axées sur la réalisation d'objectifs. Elle a ainsi pu devenir une instance de référence en matière de modernisation de la gestion douanière pour d'autres douanes de la région et du monde.

2.3.3 Nouveau Code douanier de la République orientale de l'Uruguay (CAROU)

2.48. Issu de la Loi n° 19.276 du 19 septembre 2014, le Code douanier de la République orientale de l'Uruguay (CAROU) a répondu au besoin d'opérer un regroupement de dispositions dispersées et d'adapter la réglementation douanière pour en faire un instrument compatible avec les nouvelles modalités et exigences du commerce international du XXI^e siècle. On est donc parti du Code douanier du MERCOSUR (CAM), déjà aligné sur les normes les plus modernes au niveau multilatéral, et des emprunts ont également été faits auprès d'instruments d'autres blocs économiques – tels que la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto), le Cadre de normes de l'Organisation mondiale des douanes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (2005), le Code douanier européen et le Code douanier centraméricain. Ainsi, ces instruments juridiques constituent le cadre directeur d'où sont tirés les principes et orientations dont s'inspire le CAROU.

2.49. Sur cette base, l'ordre juridique intérieur s'est enrichi d'instituts pilotes au niveau du droit international douanier, compatibles avec les objectifs nationaux en matière de modernisation de la gestion du commerce extérieur, et notamment: la création du statut d'opérateur économique qualifié; l'utilisation de mécanismes de sélection fondés sur l'analyse du risque aux fins du contrôle douanier; l'utilisation préférentielle de systèmes informatiques et de moyens de transmission électronique de données dans le domaine des opérations douanières ou pour l'échange de renseignements avec les particuliers; la reconnaissance de la signature numérique certifiée ou signature numérique garantie; et la mise en place d'un système de consultations préalables contraignantes sur l'application de la législation douanière aux situations concrètes.

2.50. Sous l'angle des dispositions spécifiques du CAROU qui témoignent de cette modernisation, on trouve par exemple, s'agissant du champ d'application et de la définition du territoire douanier, un alignement sur la Convention de Kyoto qui établit la coïncidence entre territoire politique et territoire douanier, en écartant le concept antérieur qui consacrait l'existence d'"exclusions" et d'enclaves douanières.

2.51. Dans le même ordre d'idées, le CAROU organise le territoire en trois types de zones douanières: la zone primaire, la zone secondaire et les zones de vigilance douanière spéciale, en

conférant ainsi à la Direction générale des douanes un pouvoir de contrôle qui répond aux besoins d'efficacité et de facilitation des échanges.

2.52. De plus, le statut d'opérateur économique qualifié a été créé, au titre duquel l'opérateur qui est reconnu comme tel accède à certains avantages (comme des procédures douanières simplifiées), en fonction de ses antécédents en matière de respect de la réglementation. Ce dispositif a été emprunté au Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial. Ainsi, la qualification spéciale peut être accordée, entre autres, aux fabricants, importateurs, exportateurs, courtiers en douane, transporteurs, intermédiaires, administrateurs de ports ou aéroports, fournisseurs de services de transports intégrés et exploitants de dépôts – en fonction de la qualité de leurs antécédents en matière de respect de la réglementation douanière, d'un souci démontré de la sûreté de la chaîne logistique et d'un système satisfaisant pour la gestion des écritures commerciales. L'intérêt du dispositif se trouve renforcé en cas d'accord de reconnaissance mutuelle entre douanes, ce qui permet aux opérateurs des pays signataires de bénéficier d'avantages réciproques.

2.53. En ce qui concerne les documents exigés pour les différentes opérations douanières, le CAROU assouplit les critères afin de s'adapter à la dynamique du commerce international sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi, en habilitant la DNA à exiger certaines pièces ou, à défaut, à accepter d'autres pièces ayant le même effet. De même, la priorité est accordée au recours aux systèmes informatiques et aux moyens de transmission électroniques des données. Pour l'enregistrement des opérations douanières, il est prévu que la déclaration, ainsi que la documentation complémentaire, soit présentée par la voie électronique; la DNA procède à l'examen préliminaire en utilisant de préférence les systèmes informatiques. Dans le même esprit, la documentation complémentaire exigée doit se limiter à ce qui est nécessaire pour l'application de la législation douanière, ce qui renforce le rôle de cette dernière en matière de facilitation des échanges.

2.54. En outre, le régime de dédouanement simplifié peut être appliqué en fonction de la qualité du requérant, des caractéristiques de la marchandise ou des circonstances de l'opération.

2.55. Pour ce qui concerne le contrôle douanier, le CAROU a recours à des techniques modernes de contrôle intelligent, passant par des mécanismes sélectifs fondés sur une analyse du risque et appliqués de façon aléatoire; en outre, la DNA peut procéder au contrôle des marchandises après la mainlevée.

2.3.4 Guichet unique du commerce extérieur

2.56. Le guichet unique du commerce extérieur (VUCE) est un outil de facilitation du commerce extérieur qui permet d'optimiser et de regrouper, grâce aux moyens électroniques, l'information et la documentation en un seul point d'entrée pour l'ensemble des formalités d'importation, d'exportation et de transit.

2.57. En Uruguay, le projet a été lancé en 2011 et la plate-forme est entrée en service en 2013, année où la première formalité faisant appel à l'électronique a été mise à disposition. La promulgation de la Loi n° 19.149 du 11 novembre 2013 sur la reddition de comptes marque la naissance officielle du guichet unique du commerce extérieur, qui dispose d'une autonomie technique au sein de L'Institut de promotion des investissements et des exportations (Uruguay XXI), dont le mandat s'élargit à la mise en œuvre du VUCE.

2.58. Tel qu'il est conçu, le projet vise non seulement à offrir une plate-forme électronique de facilitation, mais aussi à jouer un rôle d'articulation entre les divers acteurs concernés, en veillant à la synergie et à l'optimisation des processus administratifs. Dans cette optique, le VUCE a signé 19 accords de coopération interinstitutions avec des parties prenantes publiques et privées, et il est parvenu à associer à la plate-forme 18 des 25 organismes de l'État uruguayen qui participent au contrôle des opérations de commerce extérieur.

2.59. La dynamique de travail du VUCE propose une approche collaborative, qui permet de renforcer les piliers de l'approche du client, des processus transversaux et de l'amélioration continue. Avant la mise en place de chaque nouveau service, on fait appel à tous les acteurs pour mieux connaître les besoins et les attentes des différents clients concernés, et on prend en

considération ces besoins et ces attentes afin de rendre plus efficaces les procédures du commerce extérieur – au moyen d'une rationalisation, d'une harmonisation et d'une simplification des démarches administratives.

2.60. À partir de là, la plate-forme et le projet dans son ensemble ont vu s'accroître le nombre d'utilisateurs, le périmètre des formalités et la gamme des services offerts à la communauté du commerce extérieur. En décembre 2017, le VUCE permettait de procéder à 114 formalités (soit 71% du total requis), représentant 43% du volume des opérations douanières assorties d'une exigence documentaire.

2.61. Le nombre des utilisateurs a crû de façon exponentielle ces dernières années, mettant à rude épreuve non seulement la plate-forme mais aussi la structure des services – personnels et système d'appels, notamment. De multiples initiatives ont été prises (et continuent d'être prises) en vue d'évaluer les services fournis et d'en améliorer la qualité, pour une meilleure satisfaction du client. Pour l'heure, on enregistre déjà plus de 17 000 utilisateurs de la plate-forme – principalement des courtiers en douane, des importateurs, des exportateurs, des particuliers et des fonctionnaires d'État.

2.62. Le volume des démarches effectuées par les utilisateurs auprès du VUCE est un autre indicateur du succès de la plate-forme, grâce auquel il est possible de voir quelles sont les formalités préférées des clients et de prioriser les efforts d'amélioration. En décembre 2017, plus de 425 000 documents avaient été délivrés par le biais de la plate-forme: licences, permis, certificats, etc., qui servent ensuite aux opérations douanières.

2.63. L'ajout de nouvelles formalités et l'augmentation du nombre d'utilisateurs ont entraîné une multiplication des demandes de formation de la part de ceux-ci. C'est ainsi que le VUCE a pu former plus de 5 300 utilisateurs (publics et privés) et il continue de renforcer son programme de formations et de cours, qui porte non seulement sur l'utilisation du guichet, mais aussi sur des questions liées à la facilitation des échanges, à la refonte des procédures, à l'informatisation des formalités, à la signature électronique et à d'autres thèmes d'intérêt touchant à l'initiative.

2.64. Au-delà de la difficulté de mesurer l'incidence d'un projet tel que le VUCE, les autorités ont œuvré à la construction d'une série d'indicateurs d'impact qui couvre le secteur privé, le secteur public et l'environnement.

2.65. La gestion des documents susceptibles d'être traités par le VUCE présente de multiples avantages, certains plus faciles à mesurer que d'autres. Depuis la mise en service du VUCE jusqu'à ce jour, les économies générées pour le secteur privé ont dépassé 6,5 millions de dollars EU – en ne considérant que la réduction des déplacements et du nombre heures/homme auparavant investies dans des démarches et des attentes inutiles. Cela représente une économie moyenne de quelque 22 dollars EU par démarche auprès du VUCE et plus de 400 000 heures/homme qu'on a pu éviter de consacrer à des tâches d'utilité restreinte.

2.66. Pour apprécier l'intérêt qualitatif de l'initiative, on réalise une enquête de satisfaction auprès des utilisateurs, en s'intéressant à la qualité du service fourni et à son impact fonctionnel. Lors de la dernière enquête de ce type (décembre 2017), 90% des utilisateurs interrogés ont fait état d'une amélioration des procédures confiées au VUCE, 88% ont reconnu que la plate-forme était un bon ou un très bon dispositif, et 93% ont souligné que le service fourni était de bonne ou de très bonne qualité.

2.67. En 2016, les autorités ont commencé à évaluer l'impact du guichet unique sur le secteur public, en s'efforçant de prendre en considération le nombre d'heures durant lequel le dossier correspondant à une démarche spécifique demeure entre les mains du fonctionnaire de l'organisme compétent aux fins de son examen. S'il est vrai que ce fonctionnaire ne consacre au dossier qu'une partie du temps durant lequel celui-ci reste dans l'organisme compétent, on peut néanmoins identifier non seulement le gain d'efficacité pour l'administration publique, mais aussi la réduction du temps d'attente pour l'entreprise privée. S'il ne permet pas de mesurer l'incidence de la prise en charge par le VUCE, cet indicateur permet de connaître l'impact des améliorations à partir du travail de réaménagement qui est réalisé une fois que les démarches sont automatisées sur la plate-forme. De 30,6 heures en 2016, le temps de réponse moyen du VUCE est tombé à

24,5 heures en 2017 (soit une réduction de 20%) grâce aux améliorations que le VUCE apporte au dispositif de concert avec les organismes concernés.

2.68. L'une des retombées d'une initiative comme le VUCE est la réduction de la consommation de papier, pour le plus grand bien de l'environnement. Pour la mesurer, on considère les principaux intrants du produit (arbres, eau et énergie). Depuis la mise en service de la plate-forme, ce sont 14 millions de feuilles de papier qui ont été économisées, ce qui représente plus de 1 700 arbres et plus de 4 millions de litres d'eau épargnés.

2.69. Il y a lieu de voir dans l'Initiative VUCE un processus de capitalisation sur les acquis, à partir des demandes formulées par les différents acteurs de la communauté du commerce extérieur. Ce qu'il importe de mettre en lumière, c'est l'approche qui est encouragée en matière de collaboration et de coordination, qui permettra de construire un outil de facilitation répondant aux attentes et aux besoins des diverses parties prenantes.

2.3.5 Micro, petites et moyennes entreprises (MPME)

2.70. En vertu de la Loi n° 16.201, l'Uruguay a déclaré que la promotion, le développement et la modernisation technologique des micro, petites et moyennes entreprises présentent un intérêt national, l'objectif étant de favoriser leur décentralisation géographique, l'augmentation de la productivité de leurs ressources et la création d'emplois sur l'ensemble du territoire.

2.71. En Uruguay, la promotion des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) se fait par le biais de programmes et d'instruments efficaces, efficaces et transparents mis en place par l'Agence nationale de développement économique (ANDE).

2.72. Dans cette optique, l'objectif est que les MPME disposent de divers instruments correspondant aux différentes phases et nécessités du processus de création d'entreprise.

2.73. Afin de renforcer la productivité des MPME dans la chaîne de valeur et de contribuer à l'accroissement de la productivité sectorielle, tout en améliorant les conditions de l'activité des entreprises, l'accès à l'information et la qualité des processus, l'ANDE a créé plusieurs programmes, dont les suivants:

- le Programme de développement des fournisseurs a pour but de contribuer au développement des MPME compétitives, en renforçant leur participation aux chaînes de valeur nationales;
- le Programme pour les biens publics vise à soutenir les projets qui favorisent le développement des biens publics sectoriels afin de répondre aux défaillances du marché et aux lacunes en matière de coordination et/ou d'information, de manière à créer les conditions nécessaires à l'accroissement de la productivité du secteur.

2.74. Par ailleurs, pour réduire les asymétries territoriales entre les entreprises situées dans des parties reculées du pays, l'ANDE s'emploie à créer des Centres pour la compétitivité des entreprises, qui sont des instances au sein desquelles les MPME et les entrepreneurs d'un territoire donné peuvent accéder à un ensemble de programmes de soutien global destinés à favoriser leur croissance et leur développement.

2.4 L'Uruguay et l'OMC

2.75. L'Uruguay est très attaché au multilatéralisme en général, et au multilatéralisme commercial en particulier. Il compte parmi les premiers signataires de la Charte de San Francisco, a signé la Charte de La Havane et est devenu membre du GATT dès 1953. De même, il a participé activement à tous les cycles de négociation et joué des rôles importants dans des comités divers.

2.76. L'Uruguay a défendu et défendra le multilatéralisme comme moyen de garantir les droits des pays les moins avancés face au concert des nations. Quant à la libéralisation du commerce, il soutient que cette pratique mutuellement avantageuse contribue au développement et au bien-être des peuples. À cet égard, il a toujours ouvertement préconisé l'inclusion de l'agriculture dans les négociations multilatérales. Il ne faut pas oublier que l'agriculture figurait précisément au

programme des négociations du Cycle "d'Uruguay", qui s'est achevé avec l'adoption, pour la première fois, de disciplines dans ce domaine très sensible pour notre pays, ainsi qu'avec la création du système de règlement des différends, qui est d'une importance capitale pour tous les pays et pour les pays en développement en particulier, en tant qu'instrument de protection des règles du système commercial multilatéral. On se souviendra à cet égard du rôle fondateur du Groupe de Cairns des pays exportateurs de produits agricoles, qui a été décisif au moment de faire aboutir le Cycle d'Uruguay.

2.77. On a dit des accords conclus pendant le Cycle d'Uruguay qu'ils étaient insuffisants pour permettre une ouverture effective du monde au commerce des produits agricoles. Pour l'Uruguay, ils ont constitué un net progrès dans la réalisation de l'objectif consistant à doter le commerce de ces produits de règles soumises à une acceptation mondiale et à un contrôle multilatéral. Néanmoins, le travail qui reste à faire dans ce domaine est important et présente un grand intérêt pour notre pays.

2.78. L'attachement indéfectible de l'Uruguay au système commercial multilatéral, doublé d'une ferme conviction qu'il s'agit du meilleur moyen d'aborder les négociations agricoles – en matière d'accès aux marchés comme de soutien gouvernemental – s'est traduit par une participation proactive à l'OMC en vue de la conclusion du Cycle de Doha ou d'accords plurilatéraux.

2.79. Vu le contexte international actuel, dans lequel le système commercial international est interpellé, l'Uruguay considère qu'il est crucial de redynamiser le rôle de l'OMC dans le commerce mondial et de conclure le Cycle de Doha dans les meilleurs délais. C'est essentiel pour tous, et en particulier pour un pays comme l'Uruguay qui, compte tenu de son marché intérieur restreint, est tributaire du commerce extérieur pour sa croissance et son développement.

2.80. Le cadre multilatéral convient manifestement à un débat sur les nouveaux thèmes du commerce mondial du XXI^e siècle, tel que celui du commerce électronique.

3 CONCLUSIONS

3.1. Depuis le précédent examen, l'Uruguay a continué de consolider un ensemble de réformes qui ont jeté les bases du développement économique, en comblant les lacunes sur le plan productif, social, financier et budgétaire. Ces réformes ont stimulé la croissance économique en favorisant l'investissement productif. Cela a entraîné l'accroissement de la production, de l'emploi et du commerce extérieur, et la diminution de la pauvreté et de la misère. Le pays traverse une phase de croissance continue depuis 15 ans, avec un recul significatif de la pauvreté et une amélioration sans précédent de la répartition des revenus, du moins depuis que l'on tient des registres statistiques. Comme cela a été expliqué dans le présent rapport, les axes centraux des politiques engagées par le gouvernement durant la période ont été le maintien de la stabilité macroéconomique ainsi que, dans le domaine du commerce extérieur, l'amélioration du cadre réglementaire, le renforcement du gouvernement électronique et du guichet unique et l'ajustement du cadre réglementaire pour promouvoir la participation du secteur privé au financement de travaux d'infrastructures nécessaires pour soutenir le développement. Ces réformes ont placé le pays dans une meilleure position pour faciliter et promouvoir son commerce extérieur. La priorité est actuellement d'entreprendre des réformes de longue haleine en matière d'éducation, de logement et de sécurité. L'intégration extérieure n'en reste pas moins un aspect central de la stratégie de développement. Le gouvernement ne perd pas de vue les engagements internationaux pris par l'Uruguay – au niveau multilatéral, bilatéral ou régional. La politique commerciale s'inscrit précisément dans ces efforts d'amélioration et d'adaptation aux objectifs nationaux et aux engagements internationaux susmentionnés.

3.2. L'Uruguay demeure attaché au multilatéralisme. La promotion du libre-échange et le respect des règles sont essentiels dans le contexte actuel, où l'on cherche à remettre en question les règles du système commercial international qui ont permis d'apprécier, depuis sa création, les avantages d'un commerce fondé sur des règles. C'est dans ce cadre que des efforts ont été déployés à l'Organisation mondiale du commerce, et surtout dans le cadre du Cycle du développement de Doha en cours. Parallèlement, l'Uruguay mise sur un programme extérieur élargi, confirmant ainsi son engagement en faveur d'un régionalisme ouvert, et il cherche, partout où c'est possible, à mettre la politique commerciale au service du développement économique et du bien-être de la population.

3.3. Pour ce qui est de l'orientation future de la politique commerciale, l'Uruguay poursuivra son processus d'intégration internationale conformément aux règles convenues, en continuant de s'intégrer dans le cadre multilatéral comme sur les plans régional et birégional, et en essayant d'obtenir des progrès plus rapides en ce qui concerne les accords commerciaux préférentiels et son programme interne afin d'accroître l'efficacité et la compétitivité de ses secteurs de production et de faciliter les échanges.
