

RÉSUMÉ

1. La stabilité macro-économique étant solidement établie au moment de l'accession du Cambodge à l'OMC (en 2004), le pays s'est lancé dans des réformes d'envergure afin de parvenir à un développement socioéconomique rapide et durable. Le commerce international a joué un rôle crucial dans cette entreprise car il a été le moteur d'une grande partie de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté enregistrées récemment par le pays, instaurant des liens plus étroits entre l'économie cambodgienne et les marchés régionaux et mondiaux.

1) ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

2. Le Cambodge a accédé à l'OMC en 2004, en pleine décennie de forte croissance économique. Les résultats économiques et sociaux enregistrés entre 1998 et 2007 ont été particulièrement impressionnants: la croissance réelle du PIB a approché les 10% en moyenne pendant cette période – taux le plus élevé de tous les pays à faible revenu d'Asie – d'où un revenu par habitant qui a pratiquement doublé; selon les estimations, le taux de pauvreté n'a cessé de diminuer; l'inflation des prix à la consommation a fortement baissé par rapport aux années 1990; et la mise en œuvre de politiques budgétaires prudentes a soutenu la stabilité économique. La découverte de pétrole et de gaz pourrait être une véritable aubaine pour le pays et, si ces gisements sont bien administrés, ils devraient fournir les ressources nécessaires pour continuer de résoudre diverses questions socio-économiques.

3. La récession mondiale a provoqué une contraction de l'économie cambodgienne d'environ 2% en 2009 et a révélé les faiblesses structurelles qui fragilisent depuis longtemps le pays, notamment le fait que la croissance tirée par les exportations repose encore sur une base étroite (industrie du vêtement et tourisme). En 2010 cependant, l'économie cambodgienne, portée par les exportations, a

amorcé une reprise plus soutenue que prévu, avec une croissance du PIB estimée à 4,8%. Le Cambodge reste très tributaire des exportations de vêtements à destination des États-Unis et de l'Union européenne, ses principaux marchés d'exportation. Il importe essentiellement des produits manufacturés, des produits alimentaires et des carburants, principalement d'Asie.

4. Malgré des coûts élevés pour les entreprises, le caractère libéral du régime de l'investissement du Cambodge a contribué à attirer des flux d'investissement étranger direct en provenance de la Chine et d'autres pays asiatiques toujours plus importants, notamment dans l'industrie vestimentaire, mais aussi dans les infrastructures, le tourisme et les biens immobiliers. Les autorités sont conscientes du fait qu'une croissance diversifiée tirée par le secteur privé est importante pour augmenter le potentiel de croissance du pays. À cette fin, plusieurs initiatives ont été prises durant la période à l'examen pour renforcer le climat de l'investissement, réduire le coût de l'activité commerciale et améliorer la compétitivité internationale du Cambodge, accroître l'accès aux marchés par le biais d'accords commerciaux et renforcer le développement agricole et l'infrastructure rurale pour diversifier les sources de croissance.

2) CADRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

5. Le Cambodge a obtenu le statut de Membre de l'OMC le 13 octobre 2004, devenant ainsi le premier PMA à accéder à l'Organisation à l'issue du processus d'accession. Il accorde au minimum le traitement NPF à tous ses partenaires commerciaux. Le pays bénéficie des schémas SGP des pays développés. Il est membre de l'ASEAN depuis 1999.

6. Le programme de développement du commerce du gouvernement, connu sous le nom d'approche sectorielle du commerce (approche SWAp), vise à soutenir la

croissance en diversifiant la base économique du pays, aujourd'hui encore réduite, puisqu'elle se limite aux secteurs de l'habillement et du tourisme. L'approche SWAp du commerce vise à regrouper des activités du domaine commercial autour d'un même cadre de suivi. Sa structure permet une organisation des problématiques en trois grands domaines ou piliers stratégiques: i) les réformes et questions transversales concernant le développement du commerce (réformes juridiques, facilitation des échanges, règlements et pratiques OTC et SPS); ii) le développement des exportations de produits et de services, l'accent étant mis sur les produits identifiés dans l'EDIC; et iii) le renforcement des capacités en vue du développement du commerce. L'approche SWAp du commerce, adoptée en 2008 par le gouvernement, en consultation avec les partenaires de développement, fait également office de stratégie nationale en matière d'Aide pour le commerce et a permis au Cambodge de mieux gérer et de s'approprier davantage cette initiative.

7. Suite au processus d'accession à l'OMC, le Cambodge a adopté un programme de travail prévoyant tout un ensemble de réformes juridiques et réglementaires destinées à mettre ses régimes régissant les entreprises, le commerce et l'investissement en conformité avec les normes internationales et à les rendre transparents et prévisibles. Ce programme comprend essentiellement des lois axées sur ces objectifs et la législation subsidiaire et les mesures administratives et autres nécessaires pour que ces lois soient dûment appliquées et respectées. Le Cambodge a fait des progrès considérables en adoptant une législation relative à l'environnement commercial général, au commerce des marchandises et des services et à la protection des droits de propriété intellectuelle. Le gouvernement est en train d'élaborer d'autres lois et règlements visant à instaurer un climat favorable au commerce et à l'investissement. Une loi sur les contrats commerciaux ainsi que d'autres lois importantes touchant les entreprises, par exemple sur la création d'un tribunal de

commerce, le commerce électronique, les télécommunications et la location de biens meubles, sont en cours d'élaboration. Le Cambodge est également en train d'élaborer un projet de loi sur la concurrence et une loi sur les mesures correctives commerciales.

3) ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

8. Le tarif douanier est le principal instrument de politique commerciale du Cambodge. Les droits de douane sont par ailleurs une source importante de recettes publiques: ils représentaient 16,9% des recettes fiscales totales en 2010. Globalement, les taxes liées au commerce, qui sont les droits de douane, la TVA et les droits d'accise sur les importations ainsi que les taxes à l'exportation et des droits additionnels, représentaient plus de 56% des recettes fiscales totales en 2010, contre presque 70% en 2004. La forte dépendance par rapport aux taxes liées au commerce diminue progressivement, réduisant ainsi la vulnérabilité budgétaire du Cambodge; cela cadre avec la stratégie à moyen terme du gouvernement en matière de recettes, qui consiste à réduire progressivement la dépendance à l'égard des recettes douanières en renforçant la base d'imposition nationale, qui, équivalant à environ 8% du PIB, reste peu importante par rapport aux autres pays de la région. S'agissant des exemptions de droits, le montant des recettes sacrifiées a, au cours de la période considérée, largement dépassé celui des droits de douanes perçus.

9. Dans le cadre de la réforme de la structure de son tarif douanier, le Cambodge avait ramené le nombre de taux de droits de 12 à quatre avant de rejoindre l'OMC et les taux les plus élevés de 40%, 50%, 90% et 120% ont été supprimés. Le tarif douanier comprend quatre niveaux: zéro, 7%, 15% et 35%. Plusieurs produits semi-finis et biens de consommation sont protégés par un taux de droit de 35%, notamment les produits carnés et laitiers transformés, les fruits et légumes transformés, les boissons et le tabac, les

chaussures, et les véhicules à moteur. Plus de 53,4% des lignes tarifaires sont en franchise de droits ou soumises au taux de droit minimum de 7%, contre 44% en 2001. L'écart-type de 9,2% relevé en 2011 indique qu'une certaine dispersion des taux de droits demeure. La moyenne des taux NPF appliqués aux produits agricoles (selon la définition de l'OMC), de 14,5%, reste plus élevée que celle des taux appliqués aux produits industriels, qui est de 11,3%. Il y a une progressivité des droits parallèle au degré de transformation. Le Cambodge a réduit le nombre global de ses lignes tarifaires, qui est tombé d'environ 10 700 au moment de son accession à moins de 8 300 en 2011 d'après la nomenclature du SH de 2007.

10. Le Cambodge a consolidé la totalité de ses lignes tarifaires. Le taux de droit moyen consolidé global est de 20,1%, tandis que le taux moyen appliqué est de 11,7%. Au cours de la période considérée, pour plusieurs raisons, le taux appliqué a été plus élevé que le taux consolidé correspondant, pour certaines lignes tarifaires. En février 2011, le gouvernement a approuvé la modification des taux de droits sur ces articles afin de respecter les taux consolidés sur lesquels il s'était engagé. Les autres droits et impositions ont été consolidés à zéro.

11. Le Cambodge a entrepris une réforme de son régime douanier afin de simplifier les opérations douanières et d'en améliorer l'efficacité, et de faciliter les échanges. La Loi douanière de 2007 a ouvert la voie à l'adoption de plusieurs règlements avec notamment pour objectifs de respecter les engagements pris à l'égard de l'ASEAN d'adopter le Tarif préférentiel commun effectif (CEPT), d'adhérer à la Convention de Kyoto révisée de 1999, et de mettre en œuvre l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. D'après les autorités, toutes les importations se font dans le respect des méthodes d'évaluation de l'OMC depuis janvier 2011. En 2010, le Cambodge a notifié l'OMC qu'il n'avait plus aucune loi ni aucun règlement sur l'inspection avant expédition.

12. Le gouvernement a simplifié les procédures d'importation et d'exportation. En conséquence, le nombre de jours nécessaires au traitement des documents pour les importations et les exportations, ainsi que les coûts à l'exportation par conteneur, ont diminué. Les autorités affirment que suite à l'introduction du système SYDONIA, plus de 90% des déclarations d'importation sont traitées en 24 heures (depuis le dépôt de la déclaration des marchandises jusqu'à leur mainlevée).

13. La liste 2007 des marchandises faisant l'objet d'une interdiction ou de restrictions indique les lignes tarifaires soumises à une prohibition à l'importation ou à l'octroi de licences d'importation, principalement pour des raisons de protection de la santé humaine, des intérêts des consommateurs, de la sécurité nationale et de l'environnement. En principe, l'octroi des licences est automatique et les quantités et la valeur des importations ne sont pas limitées. Le Cambodge a l'intention de respecter les dispositions de l'OMC concernant l'application des règles d'origine préférentielles et non préférentielles et est en train d'élaborer les règlements y relatifs, qui en sont à un stade préliminaire. En 2009, avec l'aide de donateurs, le Cambodge a commencé à élaborer une législation relative aux mesures correctives commerciales. Le projet de loi actuel, qui se présente sous la forme d'un texte unique portant à la fois sur les mesures antidumping, compensatoires et de sauvegarde, est actuellement examiné par un groupe de rédaction interministériel.

14. Le Cambodge perçoit des taxes à l'exportation sur certaines matières premières et certains produits non transformés pour encourager le traitement des produits dans le pays et les exportations de produits finis, et pour protéger la santé humaine. Le Cambodge applique des droits d'exportation sur une base NPF et ses partenaires de l'ASEAN n'en sont pas exonérés. En 2000, les taxes à l'exportation représentaient environ 2% des recettes douanières perçues par l'administration des douanes; en 2010, elles

représentaient moins de 0,5%. Des prohibitions à l'exportation sont maintenues essentiellement pour des raisons liées à la santé, à l'équilibre écologique, à la sécurité, à la valeur archéologique ou au maintien d'une offre nationale suffisante. Des permis ou autorisations d'exportation sont requis pour plusieurs produits, notamment les ouvrages en bois transformés et le sable. Le Cambodge n'applique pas de subventions à l'exportation.

15. Au moment de l'accession du Cambodge à l'OMC, onze entreprises d'État importaient et exportaient des produits comme le riz, le caoutchouc, les engrais, les produits de la pêche, les produits pharmaceutiques et le matériel agricole. Suite à un programme de désengagement, la Green Trade Company est la dernière entreprise commerciale d'État à importer et à exporter des produits alimentaires.

16. Le Cambodge s'efforce d'augmenter les exportations au moyen de zones économiques spéciales (ZES) délimitées géographiquement dans le but d'attirer l'investissement étranger direct. Le gouvernement prépare une Loi sur les zones économiques spéciales et note que le projet de loi ne prévoit pas de mesures fondées sur les résultats à l'exportation ni de prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale. Jusqu'à présent, le Cambodge a approuvé 22 projets de ZES, dont 14 ont déjà été créés et cinq sont en activité, les principaux secteurs concernés étant ceux des vêtements, des chaussures, des bicyclettes, de l'agro-industrie et du matériel électrique.

17. Lors de son accession à l'OMC, le Cambodge a établi un plan d'action pour améliorer les normes, les règlements techniques, la métrologie et la capacité d'évaluation de la conformité, et établir un point d'information OTC. La Loi de 2007 sur les normes du Cambodge est le fondement juridique de toutes les mesures liées aux normes et aux règlements techniques; les autorités reconnaissent qu'il est peut-être nécessaire de réexaminer et de réviser

certaines parties de cette loi. Cette dernière a donné naissance à l'Institut de normalisation du Cambodge (ISC), qui assure le secrétariat du Conseil national de normalisation et est chargé de l'élaboration et de la diffusion des normes. Il existe à l'heure actuelle 71 normes cambodgiennes qui concernent principalement des produits alimentaires, des appareils électriques et des outils. La politique et l'approche pratique du Cambodge consistent à adopter des normes internationales en tant que normes ou règlements techniques nationaux lorsque cela s'avère approprié pour sa situation économique.

18. L'engagement du Cambodge envers une conformité intégrale aux mesures SPS a constitué pour lui une priorité au cours de la période considérée. L'un des défis persistants pour l'efficacité des systèmes de gestion SPS consiste à faire en sorte que les organismes compétents en la matière s'accordent pour minimiser les doublages, pour réduire les inspections non nécessaires et pour améliorer les mécanismes d'information liés à la sécurité sanitaire des aliments. Favorisé par la prolifération des instruments législatifs subsidiaires, le problème du doublage des fonctions et des inspections entre différentes instances a peut-être nui à l'efficacité des politiques, des dispositifs d'information et des systèmes de mise en œuvre dans la sphère SPS. Les autorités soutiennent cependant que depuis l'établissement d'un règlement en 2010 (sur la mise en œuvre d'un arrangement institutionnel relatif à la sécurité sanitaire des aliments et fondé sur l'approche "de la ferme à la table"), la répartition des responsabilités entre les organismes concernés a été clarifiée.

19. Plusieurs ministères, organismes et institutions jouent un rôle dans la politique de la propriété intellectuelle et dans les moyens mis en œuvre pour la faire respecter. Le Conseil des ministres a pris une mesure importante visant à regrouper la formulation de la politique en matière de DPI, la mise en œuvre de cette politique et l'assistance technique connexe lorsqu'il a créé en 2008 le

Comité national pour la gestion de la propriété intellectuelle. Ce Comité est chargé d'élaborer la politique nationale en matière de propriété intellectuelle, de renforcer la coopération interinstitutionnelle et d'assurer la diffusion des nouvelles lois et réglementations, en plus de jouer le rôle d'un pivot pour l'assistance technique liée au secteur de la propriété intellectuelle. Le Cambodge a adopté, ou est en train d'élaborer, un certain nombre de lois et règlements relatifs à des questions comme les brevets, les marques, le droit d'auteur, les indications géographiques et la protection des variétés végétales. Le pays bénéficie d'un délai supplémentaire (jusqu'en juillet 2013) pour pleinement mettre en œuvre l'Accord sur les ADPIC.

20. Bien qu'aucun cadre juridique relatif à la politique de la concurrence ne soit en vigueur, le Ministère du commerce a finalisé en mai 2010 le mandat d'un groupe de travail de la concurrence chargé de superviser la rédaction d'une loi sur la concurrence.

4) ÉVOLUTION DES POLITIQUES SECTORIELLES

21. L'agriculture reste le principal secteur économique du Cambodge en termes de contribution au revenu et à l'emploi de la grande majorité de la population rurale, qui représente environ 85% des Cambodgiens. Le taux de croissance du PIB agricole a atteint en moyenne 5,8% par an en termes réels au cours de la période 2004-2010, mais en dépit de ces résultats relativement satisfaisants, la part de l'agriculture dans le PIB a progressivement reculé, tombant de 40% au milieu des années 1990 à environ 33% en 2010; ce secteur reste toutefois la première source d'emploi pour au moins 70% de la population. L'augmentation de la productivité dans l'agriculture, secteur à forte intensité de main-d'œuvre, reste un sujet de préoccupation.

22. Les exportations de produits agricoles ne sont pas très importantes d'après les chiffres officiels, représentant moins de 6% des exportations totales. Cela est en partie dû à

l'irrégularité de l'offre, aux difficultés à respecter les prescriptions SPS et à l'insuffisance du soutien institutionnel lié au commerce. La plupart des exportations de produits agricoles cambodgiens ne sont pas officielles, et les produits sont expédiés sous forme non transformée vers les pays voisins, ce qui illustre la très faible valeur ajoutée du secteur. Les subventions à l'exportation de produits agricoles sont consolidées à zéro. Le Cambodge n'applique plus aucune subvention à l'exportation des produits agricoles. S'agissant du soutien interne, le Cambodge n'a recours à aucune mesure relevant des catégories orange ou bleue. Les dépenses liées aux mesures de la catégorie verte (pour 2007 et 2008) ont principalement pris la forme de versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles.

23. Sous le slogan "Riz = or blanc", le gouvernement a adopté en 2010 une nouvelle politique en la matière, qui repose sur un programme quinquennal ambitieux d'accroissement de la production et des exportations. Par suite de l'initiative "Tout sauf les armes", les exportations de riz usiné à destination de l'UE sont exonérées de droits d'importation et ne sont plus contingentées depuis 2009. Cette mesure préférentielle, conjuguée à la suppression des prescriptions en matière de licence applicables aux exportateurs de riz usiné et au doublement du capital de la Banque de développement rural, a contribué à développer les exportations. Le Cambodge étant récemment parvenu à afficher une production excédentaire de riz, y compris pour l'exportation, le gouvernement entend développer sa production et ses capacités d'exportation et faire du pays une grande nation exportatrice.

24. Le secteur manufacturier, qui a représenté entre 14 et 19% du PIB au cours de la période considérée, reste fortement tributaire de la production de vêtements, activité à forte intensité de main-d'œuvre. La fabrication de vêtements, principalement destinés à l'exportation, a affiché une croissance rapide à partir du milieu des

années 1990 et en 2010, 319 000 personnes étaient employées dans ce secteur. L'industrie vestimentaire représente les deux tiers du secteur manufacturier (12% du PIB) et 80% des recettes d'exportation. Par le passé, l'amélioration des normes d'emploi et des conditions de travail a en général aidé les exportateurs de vêtements à conserver leurs contrats d'exportation et à écarter la menace de la concurrence d'autres producteurs à bas coûts de la région. Toutefois, les perspectives d'évolution des exportations de vêtements sont assombries par les changements structurels survenus sur le marché et par un manque de compétitivité. Les prix unitaires des vêtements cambodgiens continuent de baisser sous l'effet de la concurrence agressive de la Chine, du Viet Nam et du Bangladesh en particulier. En outre, les marges de croissance du secteur de l'habillement ont diminué du fait de l'expiration, fin 2008, des mesures de sauvegarde imposées à la Chine par les États-Unis et l'UE.

25. Les services représentent près de 40% de l'économie cambodgienne et leur importance devrait croître encore à mesure que le pays se développe, bien que leur part dans la production totale stagne. Grâce à l'importance du tourisme, qui est l'un des principaux moteurs de la croissance du pays depuis dix ans, le Cambodge est un exportateur net de services. Le tourisme est devenu une source majeure de recettes en devises depuis que le Cambodge a retrouvé sa stabilité; les trésors archéologiques khmers de la région de Siem Reap sont la principale attraction touristique. On compte désormais plus de 2,5 millions de visiteurs étrangers par an, un chiffre plus de dix fois supérieur au nombre d'arrivées internationales enregistrées en 1995. Le tourisme est considéré comme l'une des sources de devises les plus importantes dans l'immédiat et à long terme, rapportant plus de 1,7 milliard de dollars EU par an et créant, directement ou indirectement, des possibilités d'emploi pour environ 300 000 personnes.

26. Le Cambodge est également désireux de développer les services d'infrastructure

essentiels – notamment les services financiers, les télécommunications et les transports – bien que des défaillances et des lacunes persistantes limitent la disponibilité de services de haute qualité à des prix raisonnables. Le Cambodge a, dans le cadre de son accession à l'OMC, adopté un régime relativement libéral pour ce qui est du commerce des services. Il a pris des engagements en matière d'accès aux marchés dans tous les secteurs de services. Il a inclus 74 sous-secteurs dans sa Liste, certains engagements concernant l'intégralité du sous-secteur, d'autres étant partiels et assortis de périodes de transition, par exemple dans le secteur des télécommunications.

5) PERSPECTIVES

27. Les résultats économiques qu'affiche le Cambodge depuis 2004, conjugués à la volonté de réforme des autorités, devraient lui permettre d'enregistrer une croissance soutenue et de réduire la pauvreté. Toutefois, avec un PIB par habitant estimé à 790 dollars EU en 2010, le Cambodge reste un pays pauvre. Le gouvernement espère atteindre une croissance économique de 6% par an et un revenu par habitant de près de 1 000 dollars EU d'ici à 2013. Il est crucial de maintenir une croissance économique multisectorielle solide et une politique favorable aux pauvres pour atteindre le but visé c'est-à-dire ramener le taux de pauvreté à 19,5% d'ici à 2015 (contre 30% en 2007), conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge.

28. Sans tabler pour autant sur un retour de la croissance annuelle du PIB au niveau exceptionnel de 10% environ, enregistré avant 2008, on s'attend à ce que celle-ci reste forte en 2011, à 6% environ, car les principales exportations se portent bien, en raison notamment de l'assouplissement de la règle d'origine de l'UE sur les tarifs préférentiels pour les exportations en provenance des PMA vers les marchés européens, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. L'agriculture devrait devenir une source de croissance économique de plus en plus importante, étant

donné que le gouvernement prévoit d'intensifier les exportations de riz usiné et cherche à développer d'autres sources de croissance. À plus long terme, l'intensité des efforts déployés pour renforcer et simplifier le cadre juridique institutionnel en vue d'élaborer

une politique cohérente, et pour promouvoir la diversification des exportations et des marchés déterminera en grande partie le rythme et la durabilité de la croissance économique du pays.