

Le Cambodge

De l'ère des quotas textiles au libre-échange

Olivier Cattaneo



Yale University

et

Sarah Marniesse



Agence Française de Développement

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Les auteurs remercient F. Giovalucchi, directeur de l'agence AFD de Phnom Penh jusqu'en 2004, pour avoir initié cette étude, contribué au travail de terrain réalisé au Cambodge en décembre 2003 et participé aux réflexions qui ont conduit à la définition d'un projet de labellisation de la confection cambodgienne. Ils remercient également leurs collègues de l'agence de Phnom Penh pour leur accueil et leur disponibilité ainsi que les nombreux interlocuteurs qu'ils ont eu la chance de rencontrer pour la qualité des échanges et l'intérêt porté à cette étude. Ils n'oublient pas leurs collègues des départements "Asie", "Financements non souverains / appui au secteur privé" et "Développement rural" de l'AFD qui ont partagé leurs réflexions. Ils remercient enfin V. Sauvat, R. Peccoud, H. Bougault, S. Perrin, D. Rouzet et M. Caro pour leur relecture attentive et leurs conseils.

Sommaire

Résumé	8
Introduction	9

PREMIÈRE PARTIE

L'OUVERTURE MAÎTRISÉE DES ÉCHANGES ET LA NAISSANCE DE L'INDUSTRIE TEXTILE CAMBODGIENNE (1974-2004)	13
1. Trente années d'évolution du commerce mondial des textiles	14
1.1. Une ouverture maîtrisée des échanges	15
L'Accord multifibres (1974-1995)	15
L'Accord sur les textiles et les vêtements (1995-2004)	17
L'impact de l'ouverture maîtrisée sur la répartition des échanges	19
1.2. Un secteur au cœur des stratégies de développement	24
La chaîne de production, de la filature à la confection	24
Les éléments de compétitivité du secteur de la confection et la stratégie des pays en développement	27
2. La montée en puissance de l'industrie textile habillement dans l'économie cambodgienne	30
2.1. L'ère des accords commerciaux bilatéraux et l'entrée à l'OMC	31
Les relations commerciales du Cambodge avec les Etats-Unis	31
Les relations commerciales du Cambodge avec l'Union européenne	33
L'entrée du Cambodge à l'OMC	36
2.2. Un secteur devenu vital pour l'économie cambodgienne	38
Les principales caractéristiques du secteur textile habillement cambodgien	38
Le poids de l'industrie textile dans l'économie cambodgienne	45
2.3. Un secteur néanmoins fragile	52
La compétitivité de l'industrie textile cambodgienne en question	52
La dépendance vis-à-vis de certains acheteurs	55

DEUXIÈME PARTIE

AU-DELÀ DE 2005 : QUELLES PERSPECTIVES ET QUELLES STRATÉGIES POUR LE CAMBODGE APRÈS LA SUPPRESSION DES QUOTAS TEXTILES ?	61
1. L'industrie textile cambodgienne face à la suppression des quotas textiles	63
1.1. L'évolution anticipée des règles du commerce international et des échanges	63

Les mutations de l'offre et de la demande dans un régime plus concurrentiel	63
Les perspectives du cycle de Doha	66
1.2. Les perspectives pour l'industrie textile cambodgienne	68
L'évolution des termes de l'échange avec les Etats-Unis et l'Union européenne	68
Quelques signes encourageants ?	69
2. Les stratégies possibles pour amortir le choc de l'ouverture des échanges au Cambodge	71
2.1. Créer un environnement plus favorable à l'investissement et aux échanges	72
Réduire les coûts administratifs et lutter contre la corruption	72
Repenser l'intégration régionale	73
2.2. Rechercher des niches de production ou d'exportation	75
Les niches créées par les régimes de préférences	75
La niche "éthique" des labels de conformité aux normes environnementales ou du travail	76
Les marchés du futur	80
2.3. Utiliser les mécanismes de sauvegarde et de protection prévus par l'OMC	81
Les clauses de sauvegarde vis-à-vis de la Chine	81
Les clauses de sauvegarde générales (article XIX du GATT)	81
Les mesures antidumping (article VI du GATT)	82
2.4. Négocier des règles plus favorables au niveau bilatéral ou régional	83
Simplifier et flexibiliser les règles d'origine	83
Ajuster les systèmes de préférences	84
Veiller aux zones de libre-échange	84
2.5. Négocier des règles plus favorables au niveau multilatéral	85
L'accès aux marchés dans le cycle de Doha	85
Les négociations relatives à la facilitation des échanges	86
Faut-il prolonger les quotas ?	86
Conclusion	87
Bibliographie	91
Annexe	95

Résumé

Abstract

En janvier 2005 entrent en vigueur de nouvelles règles pour le commerce international du textile, instaurant une libéralisation des échanges. Ce document en étudie les implications sur l'industrie du textile au Cambodge et les mesures d'accompagnement possibles pour limiter les coûts de l'ouverture. Le Cambodge a profité des opportunités offertes par le régime précédent des quotas pour développer une importante industrie textile, qui représente plus de 200 000 emplois, une source de revenu pour de nombreux ménages ruraux (transferts) et plus de 80 % de ses exportations. Mais l'industrie cambodgienne du textile ne semble pas prête à affronter ses concurrents les plus directs. En particulier, la stratégie de compétitivité prix actuellement poursuivie par le Cambodge n'est pas soutenable, car les coûts de production du Cambodge sont supérieurs à ceux de ses voisins asiatiques. Une nouvelle stratégie doit donc être élaborée, dont nous étudions quelques dimensions : approvisionnement régional ; réduction des contraintes administratives et financières - formelles (taxes) ou informelles (corruption) - qui pèsent sur les exportateurs ; participation aux négociations commerciales multilatérales engagées dans le cycle de Doha ; et valorisation du respect des normes fondamentales du travail élaborées par l'OIT.

In January 2005 new rules will be implemented, liberalising the international trade of textile. Their impact on the Cambodian manufacturing sector is studied in this document, as well as accompanying measures that could limit the costs of openness. Cambodia took advantage of the preceding system of quotas and was able to create an important textile sector, employing today more than 200 000 workers transferring part of their wages to a large number of rural households. It also represents more than 80% of exports. Nevertheless, the Cambodian industry of textile do not appear to be ready to compete with its Asian neighbours : in particular, production costs in Cambodia are too high, making its strategy of price competitiveness unsustainable. A new strategy should be elaborated of which some elements are examined by the authors : regional supplying; lowering of financial and administrative constraints on exporters, either formal (taxes) or informal (corruption); participation in multilateral trade negotiations in the framework of the Doha cycle; promotion of the implementation of core labour standards as prescribed by ILO.

Introduction

Au 1^{er} janvier 2005, le commerce mondial du textile et de l'habillement connaîtra une évolution majeure : le régime des quotas d'importation, qui avait prévalu jusqu'alors, devrait disparaître pour laisser la place à un régime plus libéral et concurrentiel régi par les règles du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour de nombreux producteurs, dont certains pays parmi les plus pauvres, qui ont placé l'industrie textile au cœur de leur stratégie de développement, l'enjeu est de taille. S'agit-il, pour ces pays, d'une opportunité ou d'une menace ? Les voix qui s'élevaient avec force hier en faveur de la suppression des restrictions quantitatives aux échanges dans le secteur du textile sont aujourd'hui moins affirmées, et d'aucuns s'interrogent quant à la pérennité de la production dans certains pays moins avancés (PMA).

Durant les trente dernières années, le régime des quotas textiles a créé certains débouchés artificiels. Les industries textiles, qui ont fleuri dans quelques PMA, ont ainsi bénéficié de deux types d'opportunités : d'abord, les PMA n'étaient plus en concurrence avec l'ensemble des pays plus compétitifs qui avaient épuisé leurs quotas ; ensuite, les PMA bénéficiaient de la délocalisation de productions de pays en développement (PED) à revenu intermédiaire très compétitifs qui avaient épuisé leurs quotas. En l'absence de quotas, ces capitaux étrangers auraient été investis différemment.

Le cas du Cambodge illustre parfaitement ce phénomène. Ce pays a développé une importante industrie textile qui représente aujourd'hui plus de 200 000 emplois et 80 % de ses exportations. Or, on estime que les coûts de production de l'industrie textile au Cambodge sont de 10 à 20 % supérieurs à ceux de concurrents directs, comme la Chine ou le Vietnam. En outre, moins de 9 % des entreprises textiles du pays sont détenues par des intérêts nationaux, alors que plus de 50 % bénéficient de capitaux de Hongkong, du Taïpeh chinois et de la Chine. Une importante part de la production va-t-elle donc être rapatriée dans les pays d'origine des capitaux au moment de la suppression des quotas ?

Au 31 décembre 2004, la restauration des règles de la concurrence dans le secteur textile provoquera une modification profonde de l'offre et de la demande. Vis-à-vis des Etats-Unis, qui représentent plus de 70 % des débouchés de son industrie textile, le Cambodge n'aura plus aucun traitement préférentiel. Il ne pourra même pas bénéficier des préférences tarifaires dont se prévalent les pays éligibles à l'*Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA). Vis-à-vis de l'Union européenne, qui est son deuxième client, le Cambodge pourra toujours se prévaloir des préférences tarifaires accordées dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG) et de l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA), mais sous réserve du respect de strictes règles d'origine, qui excluent *de facto* près des trois quarts de ses exportations textiles.

Quelles sont les perspectives de l'industrie textile

cambodgienne dans un contexte où les débouchés ne seront plus « acquis » mais « conquis » ? Certaines études récentes prévoient que les Etats-Unis pourraient réduire de moitié les sources d'approvisionnement de leur marché au lendemain du 1^{er} janvier 2005. Un pays comme la République dominicaine pourrait perdre 40 000 des 120 000 emplois de son industrie textile à cette date¹. Le Cambodge est-il alors menacé, proportionnellement, de perdre 70 000 emplois dans les mois suivant l'ouverture ? Cette question renvoie à un débat de fond : comment assurer que l'ouverture commerciale soit menée dans un contexte approprié, notamment de renforcement de la compétitivité, afin que les coûts induits par l'ajustement économique et social n'excèdent ses bénéfices ? Une véritable stratégie doit être élaborée à cette fin.

1 Nathan Associates, 2003

L'ouverture maîtrisée des échanges et la naissance de l'industrie textile cambodgienne (1974-2004)

La libéralisation progressive du commerce textile a débuté en 1974, avec la conclusion de l'Accord multifibres. Conçu comme une exception au régime général du GATT et au principe de non-discrimination, cet accord a été remplacé en 1995 par l'Accord sur les textiles et les vêtements, sensé préparer la libéralisation complète du secteur à échéance du 31 décembre 2004.

Récemment ouvert aux échanges, le Cambodge a bénéficié de niches créées par la combinaison des restrictions quantitatives et des préférences tarifaires et a développé une importante industrie textile, malgré une compétitivité souvent inférieure à celle de ses voisins asiatiques.

1. Trente années d'évolution du commerce mondial des textiles

Le textile et l'habillement (ci-après désignés par commodité sous le terme générique « industrie textile ») ont longtemps été l'un des fleurons des économies du Nord, ayant joué un rôle particulier dans la révolution industrielle et le développement de ces pays. Ricardo, dans sa théorie des avantages comparatifs, avait d'ailleurs utilisé l'exemple du drap et du vin, l'Angleterre ayant son avantage comparatif dans la production de drap...

Depuis trente ans, le marché mondial du textile a profondément évolué, en dépit d'une ouverture très maîtrisée des échanges, qui a permis aux pays développés de maintenir des quotas et des droits de douane élevés sur les produits textiles. Aujourd'hui, ce marché est en pleine expansion, et la croissance profite essentiellement aux PED qui représentent 50 % des exportations textiles et 70 % des exportations d'habillement.

Pour de nombreux PED, en particulier en Asie, le commerce textile joue ainsi un rôle essentiel, comme en son temps dans les pays du Nord, dans les stratégies de développement basées sur une division internationale du travail.

1.1. Une ouverture maîtrisée des échanges

L'Accord multifibres (1974-1995)

L'Accord multifibres (AMF) a exempté le secteur du textile et de l'habillement de la discipline générale du GATT. Plus précisément, il a autorisé le maintien des restrictions quantitatives aux importations de textiles et vêtements de coton et les a étendues aux produits en laine et en fibres artificielles, alors que les quotas étaient interdits par l'article XI du GATT. En outre, et en contradiction avec la clause de la nation la plus favorisée de l'article I du GATT, il a admis le principe de traitements discriminatoires à l'intérieur des quotas.

L'objectif de l'AMF était de permettre à l'industrie textile des pays du Nord de s'adapter aux conditions du marché, et notamment à la concurrence des PED à bas salaires. Il visait à libéraliser les échanges de façon progressive et contrôlée, tout en évitant des chocs importants sur les marchés. S'il avait vocation transitoire, l'AMF a néanmoins été renouvelé cinq fois, jusqu'à son remplacement le 1er janvier 1995 par l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV). C'est sur la base de l'AMF qu'ont pu être adoptés les accords bilatéraux sur les textiles et l'habillement qui, en pratique, gèrent ces restrictions quantitatives (contingents ou quotas).

L'AMF, en imposant le régime des quotas, a bouleversé les conditions de la concurrence. Pour un pays exportateur, le quota est à la fois une contrainte (limite imposée à la croissance de ses exportations) et une garantie d'accès au marché, puisque les importateurs doivent se fournir auprès des pays qui conservent un droit d'exporter tant qu'ils n'ont pas épuisé leurs quotas. En

l'absence d'un tel système, certains exportateurs, moins compétitifs que d'autres, auraient disparu du marché. Avec les quotas, ils se maintiennent et développent leur production alors même qu'ils ne sont pas compétitifs.

Par ailleurs, certains pays qui épuisent régulièrement et prématurément leurs quotas d'exportation ont parfois délocalisé leur production dans les pays qui n'épuisaient traditionnellement pas leurs quotas. On a ainsi assisté à une réorientation de la production et à un accroissement de la capacité mondiale de production. Tout en maintenant le dynamisme des fournisseurs traditionnels, l'accroissement de la demande a stimulé le développement d'industries dans des pays qui seraient restés à l'écart de ce secteur de production dans des conditions normales de concurrence.

On estime qu'en l'absence de quotas, 50 % de la demande adressée à Hongkong au début des années 1990 se serait orientée vers des pays plus compétitifs². La délocalisation de la confection des nouveaux pays industrialisés d'Asie vers les pays proches à bas niveau de salaires a pu être, selon les cas, accélérée (des pays ayant épuisé leurs quotas vers ceux qui ne les avaient pas épuisés) ou limitée (dans le cas inverse)³.

Le Cambodge a directement profité de ce système en accueillant des capitaux étrangers venus de pays ayant épuisé leurs quotas (voir *infra*). L'enjeu pour les pays devenus exportateurs de textile par le jeu d'une exploitation judicieuse de la réglementation est donc la capacité à gérer le retour, en 2005, aux conditions de marché concurrentiel, comme il en a été

2. Navaretti *et al.*, 1995.

3. CEPII, 2001.

décidé à l'issue du cycle de négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay.

L'Accord sur les textiles et les vêtements (1995-2004)

Pour mettre un terme à la prorogation perpétuelle de l'AMF, les membres de l'OMC ont adopté en 1995 un nouvel accord transitoire non renouvelable sur les textiles et les vêtements⁴, qui prévoit la suppression progressive de tous les quotas à l'horizon du 31 décembre 2004 et l'application des règles du GATT à ce secteur (y compris la clause de la nation la plus favorisée).

La suppression des quotas devait être progressive, mais dans les faits, à la veille de l'entrée en vigueur de l'ATV, la plupart des exportations de textile demeurent soumises à des quotas. C'est au 1^{er} janvier 2005 que l'impact de la transition de l'AMF à l'ATV puis au régime du GATT sera véritablement perceptible.

Deux dispositions de l'ATV ont une importance particulière pour les PMA, notamment le Cambodge :

- les pays moins avancés bénéficient d'allocations préférentielles de quotas (donc de débouchés garantis dans les pays qui accordent ces quotas) ;
- l'article 6 de l'ATV prévoit des sauvegardes transitoires spécifiques au secteur textile, qui sont d'un usage plus aisé que les sauvegardes générales prévues par le GATT. Surtout, ces sauvegardes peuvent être utilisées de façon discriminatoire, autorisant les États-Unis ou l'Union

4. « La décision des ministres d'inclure, après plus de trente ans de systèmes toujours plus complexes, le secteur textile dans le champ des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay en 1986 était particulièrement importante. Sept ans de négociations complexes et difficiles ont débouché sur l'Accord sur les textiles et les vêtements, qui fait partie de l'engagement unique global que constitue l'ensemble des résultats du Cycle d'Uruguay » in www.wto.org.

européenne, par exemple, à exclure spécifiquement (pour une durée de trois ans maximum) les importations de textiles ou de vêtements émanant de tel ou tel concurrent qui menace de causer un préjudice grave à l'industrie locale. Les importations en provenance de petits producteurs, comme le Cambodge, étant peu susceptibles de causer un tel préjudice, ce sont donc leurs concurrents qui pourraient être mis au ban des échanges, à leur éventuel bénéfice.

Les allocations préférentielles de quotas et la possibilité de recourir aux sauvegardes transitoires disparaîtront le 31 décembre 2004. Le retour à des règles du jeu non discriminatoires (suppression des contingents, fin des discriminations entre les exportateurs par les pays importateurs) induira une révision des stratégies de l'ensemble des acteurs.

D'autres évolutions, comme l'entrée de la Chine à l'OMC, modifient également la donne sur ce marché. Selon une étude récente ⁵, ce pays devrait voir sa part de marché dans le secteur de l'habillement passer, suite à la suppression des quotas, de 16 à 50 % dans la zone États-Unis/ Canada et de 18 à 29 % en Europe. Au Japon, la Chine fournissait en 2002 près de 80 % des importations d'habillement (et près de 50 % des importations textiles). En Europe, à l'opposé, 20 pays exportateurs se partagent 80 % du marché et il y aurait entre 40 et 60 pays exportateurs aux États-Unis ⁶. La concentration que l'on observe au Japon deviendra-t-elle la règle ?

5. Nordas, 2004. Cette étude analyse les conséquences de la disparition des quotas sur les deux grands marchés que sont les États-Unis/Canada et l'Europe à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable.

6. DREE, 2002.

L'impact de l'ouverture maîtrisée sur la répartition des échanges

L'ouverture des échanges, même maîtrisée, a provoqué une réallocation de la production en faveur des PED, et de l'Asie en particulier. La tentative des pays industrialisés de contenir la poussée exportatrice des PED a rapidement laissé place à une stratégie de délocalisation de certaines activités en amont de la chaîne de production vers des pays voisins à bas coût de main-d'œuvre. Le système des quotas a ensuite favorisé l'émergence de la confection dans les PMA.

In fine, les grands groupes de l'habillement et les sociétés de distribution se sont internationalisés et les achats ont été répartis entre différents pays en fonction de plusieurs critères : diversification des fournisseurs, réactivité des fournisseurs (d'où une concentration des fournisseurs à la périphérie des marchés), niveau des marges (les régions caractérisées par de faibles coûts de production, une main-d'œuvre de qualité ou un régime fiscal favorable ont été privilégiées) et stabilité politique. Aujourd'hui, l'industrie textile est l'une des plus globalisées.

En 2002, les exportations textiles et d'habillement représentaient respectivement 152 et 201 milliards de dollars, soit 3,2 % et 4,3 % du commerce mondial de marchandises ⁷. L'industrie mondiale du textile (secteur formel uniquement) emploie 30 millions de personnes ⁸.

7. Les statistiques de cette section sont extraites des *Statistiques du commerce international*, OMC, 2003.

8. <http://www.ilo.org>

Tableau 1 – Répartition des exportations mondiales de textiles et habillement, 1995-2002, (en pourcentage)

	Exportations textiles	
	1995	2002
Asie	42.8	44.5
Europe occidentale	44.7	38.4
Amérique latine	n.c.	n.c.
Europe c./o., Etats baltes, CEI	n.c.	n.c.
Amérique du Nord	5.8	8.5

Source : OMC (2003), *Statistiques du commerce international*.

Note : c./o. pour centrale et orientale.

Tableau 2 – Origine des importations de textiles et d’habillement, 2002 (en pourcentage)

		Etats-Unis		Union européenne		Japon	
		Textiles	Habillement	Textiles	Habillement	Textiles	Habillement
Asie		51.5	57.0	17.1	29.7	77.5	88.8
Europe occidentale	19.3	6.0	70.1	49.9	14.6	8.7	
Amérique du Nord		11.5	2.7	2.4	0.5	6.2	1.6
Amérique latine		12.7	27.8	0.5	0.4	0.6	0.3
Europe c./o., Etats baltes, CEI		1.2	1.5	6.9	11.5	0.3	0.3
Afrique		1.0	2.5	1.6	7.4	0.2	0.2
Moyen-Orient		2.8	2.5	1.3	0.5	0.5	0.0

Source : OMC (2003), *Statistiques du commerce international*.

Note : c./o. pour centrale et orientale.

**Tableau 3 – Principaux courants d'échanges régionaux
dans les exportations mondiales de textiles, 2002,
(en milliards de dollars et en pourcentage)**

	Valeur 2002	Variation annuelle en pourcentage		
		1995-00	2001	2002
Intra-Asie	38,0	-1	-10	3
Intra-Europe occidentale	36,4	-4	-5	-1
Europe occidentale vers				
Europe c./o., Etats baltes, CEI	8,9	4	9	9
Asie vers Amérique du Nord	8,3	8	-7	13
Asie vers Europe occidentale	7,9	1	-9	1
Amérique du Nord vers				
Amérique latine	5,7	20	2	7

Source : OMC (2003), *Statistiques du commerce international*.

Note : c./o. pour centrale et orientale.

**Tableau 4 – Principaux courants d'échanges régionaux
dans les exportations mondiales de vêtements, 2002
(en milliards de dollars et en pourcentage)**

	Valeur 2002	Variation annuelle en pourcentage		
		1995-00	2001	2002
Intra-Europe occidentale	45,6	0	0	6
Asie vers Amérique du Nord	34,5	7	-5	-1
Intra-Asie	22,8	4	-3	-4
Asie vers Europe occidentale	20,9	4	-6	4
Amérique latine vers				
Amérique du Nord	19,7	22	-4	2
Europe c./o., Etats baltes, CEI vers				
Europe occidentale	9,6	6	10	6

Source : OMC (2003), *Statistiques du commerce international*.

Note : c./o. pour centrale et orientale.

Sur le marché du textile, la part de l'Asie dans les échanges ne cesse de s'accroître : sa production a augmenté de 98 % entre 1980 et 1995, alors qu'elle régressait de 32 % en Europe occidentale. Depuis peu, l'Asie est devenue le principal producteur de textiles.

Sur le marché de l'habillement, le bilan est semblable. Toutefois, si l'importance des produits asiatiques s'est accrue significativement, leur part dans les échanges internationaux a récemment connu une régression. L'Asie représente ainsi 45 % des exportations mondiales du secteur.

Ce retrait relatif de l'Asie peut s'expliquer par la régionalisation des échanges et le resserrement des liens entre les États-Unis, l'UE et leur périphérie, ainsi que par la diversification des fournisseurs ⁹ :

- le renforcement des liens entre les États-Unis et leur périphérie s'explique en partie par la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et par une politique défensive à l'égard de l'Asie qui a fait baisser sa part dans les importations de textiles et d'habillement d'environ 80 % en 1980 à 50-60 % en 2002. À la fin des années 1990, les échanges ont ainsi progressé de manière plus significative entre l'Amérique latine et les États-Unis qu'entre l'Asie et les États-Unis (+22 % contre +7 % entre 1995 et 2000). La Chine reste un partenaire important, mais elle est aujourd'hui devancée par le Mexique, le Honduras, le Salvador et le Guatemala. Par ailleurs, de nouveaux exportateurs ont

9. Fouquin *et al.*, 2002.

- fait leur entrée sur le marché américain, comme le Pakistan, le Cambodge ou les partenaires africains ¹⁰ (avec la signature de l'AGOA) ;
- le renforcement des liens entre l'UE et sa périphérie, en partie par le biais d'accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange, se traduit également par un recul de l'Asie. Les pays de l'Europe centrale et orientale ont le plus profité de ce mouvement. Entre 1995 et 2000, les exportations de vêtements ont ainsi progressé de 6 % entre l'Europe centrale et orientale et l'UE, contre 4 % entre l'Asie et l'UE. L'Asie ne représente plus que 17 % et 30 % respectivement des importations de textiles et d'habillement européennes. La Chine a été rattrapée par la Turquie ;
 - enfin, au Japon, près de 90 % des importations d'habillement sont d'origine asiatique (80 % de Chine, puis Vietnam et Corée du Nord).

Les principaux marchés ¹¹ de l'habillement sont situés en Europe (135 milliards d'euros), aux États-Unis (100 milliards d'euros), en Chine (environ 40 milliards d'euros) et au Japon (35 milliards d'euros). D'après les prévisions relatives aux habitudes de consommation des années à venir, un enjeu important de l'industrie textile devrait être d'habiller la classe moyenne des grands pays émergents (Chine et Inde en particulier).

10. Entre janvier et juillet 2002, les exportations en provenance d'Afrique subsaharienne auraient augmenté de 27 %, même si elles représentent peu en volume relatif.

11. Mesurés en volume de consommation apparente (= production + importations – exportations).

1.2. Un secteur au cœur des stratégies de développement

La chaîne de production, de la filature à la confection

Par commodité, l'expression secteur ou industrie textile est souvent utilisée tout au long de cette étude pour désigner plusieurs activités de la chaîne de production allant de la filature à la confection. Les statistiques montrent que le comportement des importateurs peut varier selon qu'il s'agit de textiles ou d'habillement et que les sources d'approvisionnement varient également selon les mêmes critères.

De fait, le textile et la confection sont deux activités de nature très différente ¹² :

- le textile (filature, tissage, ennoblissement) utilise des équipements lourds et demande une technicité de plus en plus importante, surtout depuis la création de nouveaux produits (Gore tex, Lycra, tissus « intelligents »). Le parc des machines dans les filatures et les unités de tissage se modernise : remplacement des métiers à tisser à navette par des métiers sans navette, informatisation des processus de production pour améliorer la qualité des filés, réduction des temps morts, etc. ;
- la confection, à l'opposé, emploie des techniques de production simples (nombreuses opérations de manutention et de manipulation des articles) et efficaces à petite échelle : l'automatisation est circonscrite à la coupe et au convoyage. Et même si des innovations ont amélioré l'efficacité de la production aux différentes étapes du processus (coupe automatique, par exemple,

12. Jacomet, 1992 et Nordas, 2004.

introduite en 1969), la chaîne d'assemblage reste très intensive en main-d'œuvre (la machine à coudre mobilise 75 % du temps de fabrication) ¹³ .

La chaîne de création, fabrication et distribution est de plus en plus globalisée et les différentes activités sont localisées en fonction des avantages concurrentiels des pays, des zones de production et des producteurs : les coûts de production restent importants dans la décision de localiser une activité dans tel ou tel pays ou de choisir un fournisseur, mais des données comme la qualité, la confiance ou les coûts de transaction sont également déterminantes.

En caricaturant, la position d'un pays donné dans la chaîne de production textile-habillement et son degré de spécialisation dépendent de son niveau de développement :

- certaines zones rurales se cantonnent à la transformation partielle ou embryonnaire de matières premières (coton), par exemple en Afrique subsaharienne ;
- d'autres pays à revenu intermédiaire s'adonnent à l'assemblage de vêtements (activités de façonnage) destinés à l'exportation, le tissu pouvant être fourni au confectionneur par l'importateur, comme c'est le cas dans les échanges entre l'UE et le Maghreb basés sur le perfectionnement passif ¹⁴ ;
- d'autres encore peuvent avoir un début de filière textile-habillement : fibres, fils, tissus, vêtements ;

13. DREE, 2002.

14. Le trafic de perfectionnement passif comprend l'exportation temporaire de marchandises pour ouvrison, transformation ou réparation, avec allègement de droits de douanes, pour réimporter, dans un deuxième temps, le produit fini.

- certains, comme la Chine, ont déjà une filière textile-habillement en pleine croissance ;
- dans certains pays développés, la filière textile-habillement est parvenue à la maturité, développant une confection haut de gamme (Italie, États-Unis) ;
- enfin, dans ces pays, les activités du secteur sont parfois dominées par le négoce et la distribution.

Dans cette division internationale du travail, les pays les moins avancés interviennent souvent dans la phase de confection, peu capitalistique. Toutefois, grâce au bas niveau des salaires et à la croissance des exportations, certains profits peuvent être utilisés pour monter des usines de production de filés, de tissus et parfois de fibres chimiques. Les plus grands producteurs de textile de l'Asie du Sud-Est se sont ainsi imposés sur la scène internationale en remontant progressivement la filière. Cette remontée de filière, quand elle est possible, apporte de la valeur ajoutée supplémentaire et une indépendance aux pays.

Le secteur du textile-habillement peut donc jouer un rôle très important dans le développement de pays ou de régions peu industrialisés. Le lancement d'unités de production de confection requiert peu de capital et de technologie et il est favorisé par l'abondance d'une main-d'œuvre à bas coût, dont le faible niveau de formation ne constitue pas un obstacle, au départ tout au moins.

Les éléments de compétitivité du secteur de la confection et la stratégie des pays en développement

Le secteur de la confection est, selon le segment concerné, une industrie intensive en main-d'œuvre peu qualifiée ou un secteur dynamique et novateur.

Sur le segment haut de gamme ¹⁵, l'industrie se caractérise par une technologie moderne, une main-d'œuvre qualifiée (notamment des stylistes et des couturiers de haut niveau) et bien payée et un degré élevé de flexibilité. L'avantage comparatif d'une entreprise sur ce marché réside dans sa capacité à répondre aux préférences des consommateurs, en accompagnant ou en suscitant les tendances, tout en minimisant les coûts de production.

Les entreprises peuvent adopter deux types de stratégies sur ce segment :

- une stratégie de *spécialisation* grâce au marketing, à un approvisionnement judicieux, une bonne organisation et une forte productivité, induisant des bénéfices élevés ;
- une stratégie de *différenciation*, qui se conçoit dans certains créneaux très profitables, et repose sur un degré élevé de flexibilité, la rapidité de réaction, la créativité, l'innovation et les qualités humaines de l'entrepreneur.

Les unités de production sont souvent localisées dans les pays développés (exemple de l'Emilie-Romagne, en Italie). Cela étant, un recours à la sous-traitance internationale ou aux délocalisations, avec impératif de proximité pour le réassort, a pu être observé. Un noyau dur industriel reste à

15. Voir pour une analyse plus détaillée, Nordas, 2004.

proximité du marché, garant de l'identité et du savoir-faire de l'entreprise, et une partie de la production est délocalisée à la périphérie. Les sous-traitants répondent alors à des besoins de proximité ou à des exigences de spécialité. Des pays comme la Chine commencent à se positionner également sur ce type de marchés (instituts de mode, etc.).

Le second segment est celui de la production de masse (produits standards tels que les tee-shirts, chemises, pantalons fabriqués à grande échelle). L'avantage concurrentiel est fondé sur de faibles coûts de production. Pour cette raison, les entreprises sont généralement situées dans des pays en développement. La main-d'œuvre est majoritairement féminine et peu payée.

Les entreprises de ce segment peuvent adopter deux types de stratégies de marché ¹⁶ :

- une stratégie de *volume*, basée sur une faible différenciation des produits, une standardisation, des volumes importants et un bon rapport qualité/prix ;
- une stratégie de *productivité*, qui joue à la fois sur les coûts et les volumes de production, et qui porte sur quelques produits seulement, induisant de faibles bénéfices.

Les faibles coûts du travail confèrent un avantage comparatif d'autant plus déterminant dans ce secteur que les opportunités créées par le régime des quotas vont disparaître. Ainsi, la notion de compétitivité coût, au niveau d'un pays ou d'une entreprise, redevient-elle déterminante. Parallèlement,

16. Jacomet, 1992.

le rôle de la compétitivité hors coût s'accroît. Les goûts des clients évoluent vite, le rythme des collections s'accélère et la nécessité d'une réponse rapide et fiable aux besoins du marché pose le problème des délais de livraison et de l'adéquation de l'offre à la demande. Dans ce contexte, les pays insuffisamment compétitifs pourraient perdre du terrain.

2. La montée en puissance de l'industrie textile habillement dans l'économie cambodgienne

Jusqu'à la fin des années 1980, le commerce extérieur demeurait un monopole d'Etat au Cambodge. La libéralisation des échanges est alors intervenue, de manière concomitante avec l'ouverture nationale aux investissements étrangers (1989). Toutes les restrictions au commerce ont finalement été levées en 1994.

En réponse à cette libéralisation progressive, les principaux pays développés ont ouvert leurs frontières aux importations cambodgiennes et ont progressivement régularisé leurs relations commerciales avec le Cambodge en lui accordant notamment le statut de la nation la plus favorisée. Dans un cadre juridique multilatéral très flexible, autorisant certaines restrictions aux échanges, des accords bilatéraux ont été conclus entre le Cambodge et ses principaux clients, qui réglementent encore aujourd'hui les exportations textiles cambodgiennes. L'entrée du Cambodge à l'OMC devrait encore accroître la prévisibilité et la sécurité juridique de ces relations commerciales.

Grâce au développement des échanges, dans un espace largement protégé par certains quotas, l'industrie textile a pris un poids considérable dans l'économie cambodgienne. Elle représente ainsi aujourd'hui plus de 80 % des exportations du pays et occupe plus de 200 000 actifs. A l'aube de changements dans les règles du commerce international, ce poids peut toutefois inquiéter, d'autant que l'industrie textile cambodgienne présente certaines faiblesses.

2.1. L'ère des accords commerciaux bilatéraux et l'entrée à l'OMC

Les relations commerciales du Cambodge avec les États-Unis

Suite aux réformes libérales engagées par le Cambodge, les États-Unis lui accordent en 1996 le statut de la nation la plus favorisée. Les exportateurs de textile habillement cambodgiens accèdent ainsi au marché américain et bénéficient des mêmes conditions tarifaires que les autres pays relevant de ce statut – en dépit du fait que le Cambodge n'était pas alors une partie contractante du GATT. Cet accès au marché américain assorti d'une sécurité juridique et d'une prévisibilité accrues a immédiatement provoqué l'afflux de capitaux étrangers dans ce secteur contraint dans d'autres pays voisins en raison des quotas.

Si le Cambodge figure depuis 1997 parmi les bénéficiaires du système de préférences généralisées (SPG) américain, le textile est exclu de son champ, car considéré comme sensible. Le Cambodge ne bénéficie pas non plus de

l'accès à droits zéro concédé par les Etats-Unis aux pays relevant du *United States Trade and Development Act 2000* (USTDA) ni d'autres sous-programmes de préférences régionaux. L'USTDA accorde à 48 pays d'Afrique et à 24 pays du Bassin des Caraïbes un accès libre de droits de douane et de quotas au marché américain. Les PMA qui bénéficient de ce programme ont donc un avantage comparatif vis-à-vis du Cambodge (marge de préférence équivalente à la valeur du droit de douane appliqué aux exportations textiles cambodgiennes). Toutefois, les règles d'origine et autres conditions attachées à l'attribution des préférences sont très strictes, en particulier dans le domaine des textiles, limitant les bénéfices réels liés à la participation au programme.

Face à la forte croissance des importations en provenance du Cambodge qui a suivi cette ouverture, les États-Unis ont rapidement imposé des quotas à certains articles de confection. Ces quotas ont été gérés, depuis janvier 1999, par un accord commercial bilatéral sur le textile qui lie les États-Unis et le Cambodge. Initialement prévu pour trois ans, cet accord a été renouvelé et récemment étendu jusqu'au 31 décembre 2004 (date prévue pour la suppression des quotas textiles à l'OMC). Cet accord prévoit une hausse annuelle des quotas d'importations de textiles cambodgiens vers les États-Unis de 6 %, qui peut être majorée si le Cambodge respecte certaines normes internationales du travail. Ces quotas supplémentaires (de l'ordre de 14 % initialement, puis 18 % depuis le renouvellement de l'accord)

sont donc octroyés en fonction du résultat d'expertises réalisées régulièrement par l'Organisation internationale du travail (OIT). Au total, 60 % des exportations textiles du Cambodge vers les Etats-Unis tombent sous le régime des quotas.

Les relations commerciales du Cambodge avec l'Union européenne

L'UE a régularisé de la même manière, et dans des délais similaires, ses relations commerciales avec le Cambodge. L'UE dispose de deux systèmes de préférences tarifaires auxquels le Cambodge est éligible, respectivement depuis 1994 et 2001 : le système de préférences généralisées (SPG) et « Tout sauf les armes » (TSA). Un accord bilatéral spécifique sur les textiles a également été conclu, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

En vertu du SPG, tous les PED bénéficient d'une réduction tarifaire de 20 % sur les exportations textiles à destination de l'UE qui répondent à certaines règles d'origine. Le régime du SPG est toutefois moins avantageux que celui de TSA, qui est spécifiquement dédié aux PMA – dont le Cambodge fait partie. Au titre de TSA, les PMA se voient offrir un accès libre de droits de douane et de quotas au marché de l'UE, toujours sous réserve du respect de règles d'origine. S'il n'existe pas d'exclusion *a priori*, comme dans le régime américain, les contraintes liées aux règles d'origine excluent pour tant *de facto* la plupart des exportations de textile-habillement du Cambodge. Ainsi, seulement 27,4 % de ces exportations ont bénéficié d'un accès à droit zéro au marché de l'UE.

Encadré 1

Les règles d'origine applicables aux exportations cambodgiennes de textile-habillement vers l'Union européenne

Si l'Union européenne est susceptible d'accorder un traitement tarifaire préférentiel à certains produits émanant de PED ou de PMA, encore faut-il que l'exportateur puisse prouver l'origine de ses produits, afin que ne bénéficient pas du traitement préférentiel, par exemple, des marchandises ayant uniquement transité ou ayant été marginalement modifiées dans un PED ou un PMA.

Les règles d'origine constituent un corpus très complexe du droit douanier (voir en particulier le Règlement n° 2454/93 du 2 juillet 1993 tel qu'amendé et le Règlement 2913/92 portant création du Code des douanes des Communautés européennes). Il est en effet très rare qu'un produit ait été entièrement obtenu dans un seul pays (les inputs sont souvent importés et la chaîne de production peut être segmentée dans différents pays). Le droit douanier fixe donc les règles relatives à la définition du contenu local requis pour l'attribution d'une origine spécifique.

Dans le cas des importations de textile habillement cambodgien, trois situations prévalent.

1. Le régime général

Pour la plupart des vêtements (selon une liste établie à partir des classifications tarifaires), une double transformation est requise, à savoir que le fil doit être transformé en tissu, puis en vêtement dans le même pays. Pour les autres, c'est le pourcentage de valeur ajoutée qui importe (elle doit être d'au moins 40%, en général, pour déterminer l'origine).

En réalité, la vaste majorité des exportations cambodgiennes ne satisfont pas ces règles du régime général, car le Cambodge importe les tissus ou le fil de ses vêtements.

2. Le cumul régional

A titre d'exception, un vêtement peut bénéficier de l'origine cambodgienne s'il a été obtenu à partir de produits originaires de l'ASEAN (hors Birmanie) et que le Cambodge a apporté une certaine valeur ajoutée (définie par le droit douanier) au produit final (simple transformation).

Ici encore, le Cambodge a quelques difficultés pour bénéficier de cette exception car il importe ses inputs de pays non membres de l'ASEAN, tels que le Taïpeh chinois, la Corée du Sud, Hongkong ou la Chine (voir graphique 1).

3. Les dérogations spéciales

Celles-ci sont spécifiques au Cambodge et sont soumises à des restrictions quantitatives à l'importation. S'agissant du cumul régional, la règle est étendue aux produits transformés au Cambodge dont les inputs sont originaires non seulement de l'ASEAN, mais aussi des pays Afrique Caraïbes Pacifique (dits ACP, liés à l'UE par l'Accord de Cotonou) et de l'Association pour la coopération régionale en Asie du Sud (SAARC : Inde, Pakistan, Bhutan, Népal, Sri Lanka, Bangladesh, Maldives). Dans ce cas, la règle de la double transformation est levée au profit de la transformation simple.

Il faut par ailleurs souligner que les formalités administratives liées à la preuve de l'origine sont extrêmement lourdes et que certains exportateurs préfèrent renoncer aux préférences tarifaires plutôt que de rassembler la documentation requise.

Source : *Mekong Capital*, 2003

Alors que le SPG est en cours de révision (échéance fin 2004, reportée à fin 2005), un assouplissement des règles d'origine européenne pourrait favoriser les exportations textiles du Cambodge.

Pour résumer, les exportations textiles cambodgiennes ne bénéficient pas de droits de douane préférentiels aux États-Unis et les contraintes liées aux règles d'origine excluent la plupart des textiles et vêtements cambodgiens du système de réduction tarifaire de l'UE : le principal avantage qui leur est accordé est donc l'allocation de quotas spécifiques, et il semble avoir joué un rôle déterminant dans l'explosion du secteur textile au Cambodge.

L'entrée du Cambodge à l'OMC

Aujourd'hui, le libéralisme est le mot d'ordre de la politique économique au Cambodge. Incarné par un code des investissements résolument libéral et surtout par l'adhésion du Cambodge à l'OMC, il représente, aux yeux des autorités, la clé du succès et de l'accélération des réformes.

Candidat à l'accession depuis la fin 1994, le Cambodge a finalement été admis à l'OMC lors de la Conférence ministérielle de Cancun (11 septembre 2003), conformément aux recommandations du groupe de négociations *ad hoc*. Reportée en raison du retard de la nomination du nouveau gouvernement, la ratification de l'accord est finalement intervenue le 13 octobre 2004, faisant du Cambodge le 148^e pays à rejoindre l'OMC, et le deuxième PMA.

Selon les termes de l'accord d'accession, le Cambodge s'engage à respecter l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV), et donc à bénéficier des seules augmentations de quotas sur les textiles prévues par l'accord, qui prendront fin au 31 décembre 2004.

Pour le Cambodge, les bénéfices anticipés de l'accession à l'OMC sont notamment les suivants ¹⁷ :

- la consolidation des réformes économiques et structurelles entreprises par le pays durant les années 1990 et l'ancrage à un système juridique stable, transparent et prévisible, susceptible de favoriser les investissements directs étrangers ;
- la promotion du commerce et de la concurrence ;
- l'assurance pour les exportateurs cambodgiens d'un accès aux marchés des autres pays selon des termes au moins aussi avantageux que ceux accordés aux autres membres de l'OMC, définis clairement et durablement au niveau multilatéral ;
- la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour défendre ses droits, et la protection contre les sanctions commerciales unilatérales ;
- la participation aux négociations commerciales multilatérales du Programme de Doha pour le développement, qui portent à la fois sur la libéralisation des échanges (obstacles tarifaires et non tarifaires) et la réforme institutionnelle de l'OMC.

17. D'après Pascal Lamy, Commissaire européen au Commerce, discours délivré au Cambodge le 18 février 2002, disponible sur le site www.mfaic.gov.kh.

En vertu de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) (article I du GATT), et en qualité de membre de l'OMC, le Cambodge ne pourra se voir imposer des droits de douane supérieurs à ceux consolidés, le cas échéant, et négociés au niveau multilatéral, qui sont imposés aux autres membres de l'OMC – exception faite des régimes de préférences et des accords régionaux.

Aujourd'hui, les taux NPF moyens pour les importations textiles sont de 12,3 % pour l'UE et 12,8 % pour les États-Unis – contre environ 4 % en moyenne pour l'ensemble des biens.

Les taux NPF se substitueront au 1^{er} janvier 2005 aux taux accordés aujourd'hui à l'intérieur de chaque quota – sauf si le pays peut se prévaloir de préférences tarifaires ou d'un accord régional ou de libre-échange.

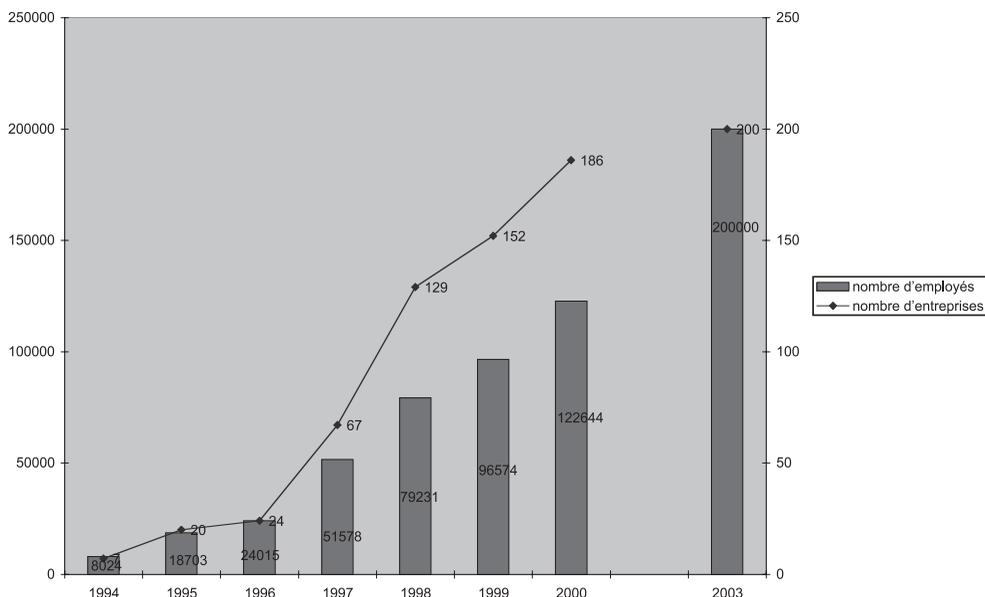
2.2. Un secteur devenu vital pour l'économie cambodgienne

Les principales caractéristiques du secteur textile-habillement cambodgien

Avant 1996, le secteur textile-habillement cambodgien se composait de trois unités locales qui fournissaient l'armée. À partir de 1997, des entreprises, pour la plupart étrangères, s'installent au rythme d'une usine tous les 10 jours. Les premiers investisseurs venus de Singapour et de Malaisie ont été bientôt suivis par d'autres de toute l'Asie du Sud-Est.

Trois facteurs ont été déterminants dans cette évolution : les conditions privilégiées d'accès aux marchés européen et surtout américain, la main-d'œuvre abondante dans ce secteur

Graphique 1 : Croissance du nombre d'entreprises et du nombre d'employés dans le secteur textile habillement



Source : ministère du Commerce du Cambodge.

(par rapport à des pays comme la Malaisie) et le code des investissements, très libéral.

Il n'en demeure pas moins que cette croissance exceptionnelle est surtout le résultat du premier de ces trois facteurs : les modifications ponctuelles des règles du jeu sur le marché du textile et de la confection, davantage que des caractéristiques intrinsèques du Cambodge, ont fait du pays un lieu d'accueil performant pour les investissements directs

étrangers (IDE). Entre janvier et septembre 2003, par exemple, onze nouvelles entreprises ont obtenu l'agrément du Conseil de développement du Cambodge¹⁸. Et les entreprises déjà installées ont continué de se développer (effectifs croissants).

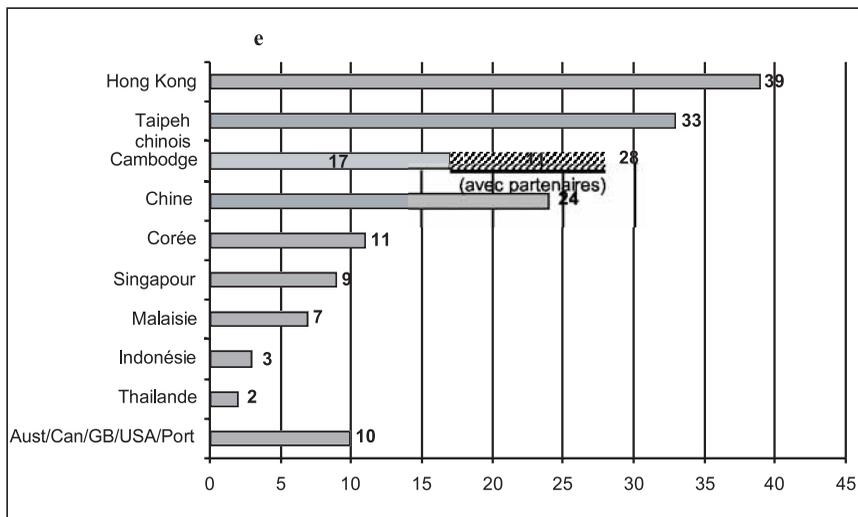
Sur un total de 200 entreprises¹⁹, 17 seulement sont détenues par des capitaux cambodgiens (11 par des capitaux cambodgiens et partenaires). Hongkong, le Taipei chinois et la Chine dominent le secteur, mais il demeure difficile de connaître exactement l'origine des capitaux.

Le secteur est essentiellement composé d'entreprises de confection qui produisent des pantalons, des shorts, des polos, des tee-shirts ou des sweat-shirts. La production cambodgienne s'inscrit dans une division régionale du travail. Le Cambodge ne produit pas de textile (ou à la marge). Les entreprises importent les inputs de la région (produits semi-finis ou finis comme les tissus, boutons, fils, etc.), le donneur d'ordre pouvant exiger que le confectionneur s'approvisionne chez un fournisseur étranger spécifique. La confection d'un article est réalisée sur la base de modèles envoyés par le donneur d'ordre. Elle est lancée à grande échelle dès que la réalisation de l'« article test » donne satisfaction au donneur d'ordre. Le produit est parfois complexe (pantalons

18. Le CDC est l'unique organisme compétent et l'unique porte d'entrée et de sortie en ce qui concerne la réhabilitation, le développement et l'investissement. Le CDC est l'état-major du gouvernement royal pour l'étude et la préparation des décisions en matière de réhabilitation, développement et investissements.

19. Des entreprises de chaussures sont également présentes : 14 entreprises de chaussures sont recensées par le ministère du Commerce. Toutes ont été créées entre 1997 et 1999.

Graphique 2 :
Répartition des entreprises selon l'origine du capital



Source : AFD, traitements à partir de données
du ministère du Commerce du Cambodge.

multi-poches, etc.) et demande une certaine technicité. Les produits finis partent vers les deux principaux marchés que sont les États-Unis et l'UE.

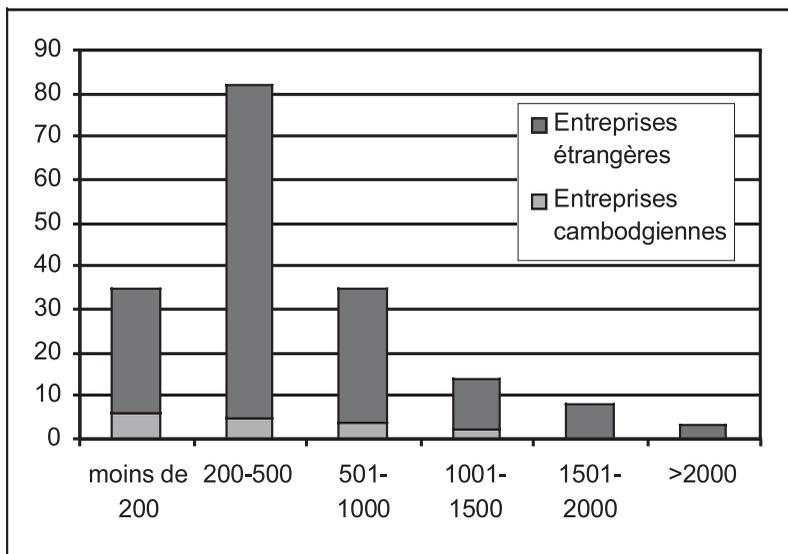
Les grands donneurs d'ordre qui s'approvisionnent au Cambodge sont par exemple Adidas, Puma, Gap, Polo Ralph Lauren, H&M. Ils s'adressent parfois directement aux confectionneurs cambodgiens ou passent, la plupart du temps, par les maisons-mères situées dans la région.

Les entreprises de confection présentes au Cambodge ont entre 60 et 2500 employés, avec une forte concentration dans la tranche 200-500 employés. Les entreprises cambodgiennes sont principalement petites et moyennes. Toutes les entreprises de plus de 1500 employés sont étrangères. Ces dernières sont peu nombreuses, mais elles pèsent beaucoup dans la production totale du secteur : les 15 plus grandes entreprises produisent 50 % de la totalité des exportations ²⁰.

Le secteur textile habillement est un secteur moderne qui se caractérise par de bonnes conditions de travail. Il faut rappeler que l'accord bilatéral sur le textile conclu entre le Cambodge et les États-Unis a lié l'augmentation des quotas d'importations américains au respect des réglementations du travail. Des quotas supplémentaires (en sus des 6 % supplémentaires accordés annuellement) sont ainsi octroyés si l'expertise réalisée régulièrement par l'OIT conclut à une amélioration des conditions de travail dans la plupart des entreprises textiles enquêtées. Les inspections menées par l'OIT sont réalisées dans le cadre d'un projet financé par les

20. Ministère du Commerce du Cambodge.

Graphique 3 :
Répartition des entreprises par nombre d'employés



Source : AFD, traitements à partir de données du ministère du Commerce du Cambodge.

gouvernements américain et cambodgien (2 millions de dollars sur trois ans, puis 1,5 millions de dollars sur les deux ans, jusqu'à fin 2004). Elles bénéficient de la coopération du GMAC ²¹.

Au final, le Cambodge est l'un des rares PED à avoir ratifié l'ensemble des conventions de base (*core conventions*) de l'OIT relatives au travail forcé, à la liberté d'association, au droit à la négociation collective, à l'égalité des rémunérations, au travail des enfants et au salaire minimum. Dix fédérations syndicales sont actives dans le secteur textile, certaines étant liées au pouvoir ou à l'opposition. Selon l'OIT, l'indépendance et la compétence des syndicats progressent. L'assassinat récent d'un dirigeant syndical proche du PSR (parti d'opposition dure) est toutefois un mauvais signal, même si l'on ne peut savoir s'il est directement lié à des questions syndicales.

Les premiers rapports ont confirmé qu'aucun enfant ne travaillait dans les entreprises de confection et qu'on ne constatait pas de harcèlement sexuel ni de travail forcé.

21. Le GMAC (Garment Manufacturers Association of Cambodia) est le syndicat patronal des entreprises de confection cambodgiennes. Sa fonction principale consiste à fournir un appui aux entreprises du secteur (connaissance du marché, suivi des réglementations, foires et salon, portail internet, etc.). Son rôle est également politique, de négociation (lobbying) vis-à-vis de l'État : prise de conscience par l'État des obstacles à la compétitivité du secteur, pouvoir de conviction pour que l'État défende les intérêts du secteur dans les négociations internationales, etc. Il joue également un rôle à la fois politique et commercial de négociation avec les partenaires de la sous-région, crucial dans un contexte où la division régionale du travail peut sauver le textile cambodgien. Par ailleurs, une alliance régionale (dans le cadre de l'ASEAN probablement) permet de disposer, dans les négociations commerciales internationales, d'un pouvoir de négociation sans commune mesure. Enfin, il joue un rôle "technique" d'appui au système de formation professionnelle dans le textile/confection (par exemple, le GMAC cherche désormais à former des contremaîtres qui se substitueront à l'encadrement chinois) et devrait contribuer à améliorer la politique du gouvernement en la matière, sur la base d'un partenariat public-privé.

Les salaires distribués sont plus élevés qu'ailleurs dans l'économie. Les conditions de sécurité sont bonnes (gants pour la coupe, masques, etc.), de même que les conditions de confort (par exemple, les repasseuses travaillent sous des ventilateurs). Des congés de maternité de trois mois sont accordés ainsi que des horaires aménagés pour les femmes enceintes. Des infirmeries et des crèches sont créées dans certaines usines (les crèches restent cependant vides car les enfants ne suivent pas leurs mères en ville).

À côté de ces aspects positifs, certains points noirs demeurent, comme l'obligation d'assurer des heures supplémentaires quand l'entreprise le demande ou une discrimination anti-syndicale.

Le programme financé par les États-Unis et le gouvernement cambodgien pour veiller au respect des normes fondamentales du travail a d'abord été perçu comme une contrainte par les industriels installés au Cambodge, mais se révèle être aujourd'hui un atout pour le secteur. Les conditions de travail sont en constante amélioration et, en regard, les donneurs d'ordre semblent de plus en plus intéressés par l'obtention de garanties dans ce domaine, qu'ils sont prêts à financer (à quel prix ?). En effet, les conditions de travail constituent désormais une caractéristique à part entière du produit vendu, valorisée par le consommateur.

Le poids de l'industrie textile dans l'économie

Les indicateurs disponibles, aussi peu fiables soient-ils, donnent du Cambodge l'image d'un pays à très faible niveau

de développement humain (121^e sur 162 dans le classement 2002 du Programme des Nations unies pour le Développement ²²), loin derrière la Malaisie, la Thaïlande, la Chine, le Vietnam ou même l'Indonésie. Le Cambodge serait situé plus loin encore dans le classement si l'indice de développement humain n'accordait pas autant de poids à l'alphabétisation des adultes, relativement meilleure au Cambodge que dans d'autres pays comme l'Inde ou le Bangladesh.

La population du Cambodge est dans sa grande majorité rurale (84 %) et très pauvre ²³. Le sous-emploi est généralisé dans les campagnes. La croissance repose sur un tissu économique peu dense et peu diversifié. Les ressources fiscales sont très faibles, ce qui entraîne une forte dépendance à l'égard d'une aide internationale massive. On parle de plus en plus ouvertement d'Etat mafieux, de corruption à grande échelle et d'élites qui pillent l'économie.

Le tableau 5 donne une idée du poids croissant de l'industrie, en particulier l'industrie textile, dans l'économie cambodgienne.

Le poids de l'agriculture (33,5 % du PIB en 2002, contre 34,4 % pour les services et 26,4 % pour l'industrie ²⁴) reste très important dans une société essentiellement rurale. Ce secteur est néanmoins en perte de vitesse depuis quelques années relativement aux autres secteurs, du fait de la forte

22. Classement basé sur l'indice de développement humain (IDH) développé par le PNUD.

23. Ici encore, il est difficile de donner des chiffres fiables.

24. PNUD, 2004.

Tableau 5 : Répartition sectorielle du PIB et des contributions à la croissance (en pourcentage)

	Croissance 1999-2001	Répartition du PIB en 1998	Répartition du PIB en 2002	Part de la population active (1999)	Contributions à la croissance 99-01	Contributions à la croissance 93-02
<i>Agriculture, pêche, forêt</i>	0,3	43,7	33,5 (?)	76	1,8	18,5
Industrie	20	16,8	26,4	7 (est.)	56	43,4
<i>textile-confection</i>	34,4	5,1	12,5	4	35,7	27,4
Services	6,3	35,6	34,4	16 (est.)	30,5	28,7
<i>hôtels</i>	15,6	3	3,8			

Source : PNUD, 2004

(la somme des contributions ne fait pas 100 car la croissance des impôts nets et les charges bancaires ne sont pas comprises).

croissance de la production manufacturière et de difficultés propres (comme l'accès au foncier). L'agriculture continue d'occuper 76 % de la population active cambodgienne²⁵. Toutefois, le poids de l'agriculture dans le PIB et la population active ne reflète pas le faible niveau de sa contribution à la croissance.

Le secteur textile est, avec le tourisme, l'un des deux moteurs qui tirent actuellement la croissance du pays. Si son expansion est récente (elle débute en 1997), le secteur

25. PNUD, 2004.

textile est devenu vital pour l'économie cambodgienne²⁶. Entre 1999 et 2001, les deux tiers de la croissance du secteur industriel étaient attribuables à l'industrie du textile habillement qui représentait 12,5 % du PIB en 2002. Cette industrie est concentrée en ville, à Phnom Penh ou Sihanoukville²⁷.

La valeur ajoutée par actif dans les secteurs exportateurs (donc principalement le textile habillement et le tourisme) est de 70 à 250 % plus élevée que la moyenne : alors qu'un travailleur cambodgien contribue au PIB, en moyenne, à hauteur de 570 \$ par an, ce chiffre tombe à 300 \$ dans le secteur agricole et atteint respectivement 1330 \$ et 2000 \$ dans le textile habillement et le tourisme²⁸.

Les statistiques détaillées de la balance des biens et services ne sont pas disponibles. Le détail des exportations cambodgiennes peut être obtenu par la méthode des statistiques miroirs. Sur un total de 1,75 milliards de dollars d'exportations en 2002, le secteur textile-habillement contribue à hauteur de 1,4 milliards de dollars, soit près de 80 % des exportations cambodgiennes²⁹. En comparaison, ce secteur représente 52 % des exportations au Sri Lanka, 75 % au Bangladesh et 67 % en Inde.

26. 4,8 % en 2003. Mesurée sur la période 1993-2001 (prix constants en riels 1993), elle s'élèverait à 5,7 %. Mais mesurée en dollars constants sur la même période, elle n'atteindrait que 1,1 % par an. Le PIB par habitant a chuté sur la même période de 251 \$ à 197 \$ (PNUD).

27. PNUD, 2004.

28. Ministère cambodgien du Commerce, 2003.

29. National Bank of Cambodia, 2003.

Les performances du textile habillement cambodgien à l'export ont été impressionnantes : quasi-inexistante jusqu'en 1995³⁰, cette industrie s'est hissée en 2002 au 16^e rang des fournisseurs de textile habillement dans le monde.

Le dynamisme du secteur est également illustré par son poids relatif dans le tissu productif. Sur les 9000 entreprises cambodgiennes comptabilisées en 2003, il y aurait 340 entreprises de taille moyenne ou grande, dont 200 dans le textile habillement.

Dans le domaine de l'emploi, on dénombre un peu plus de 200 000 personnes travaillant dans les usines de confection, soit 4 % de la population active cambodgienne. Ce chiffre est toutefois trompeur : faible pourvoyeur d'emplois en apparence, le secteur du textile est en réalité d'une importance cruciale dans l'économie cambodgienne. En effet :

- l'emploi est le principal problème du pays : la croissance rapide de la population et de la population active, le faible niveau de consommation intérieure, lié au faible niveau de revenu par habitant et à une répartition très inégalitaire, et l'insuffisante création d'emplois sont les maillons d'un cercle vicieux difficile à briser. Des trappes à pauvreté semblent maintenir une grande majorité de la population dans des situations de grande précarité ;
- à la différence des « petits boulots », habituels au Cambodge, très peu rémunérateurs et très précaires, les

30. 1994 : 4 millions de dollars ; 1995 : 24 millions ; 1997 : 227 millions ; 2000 : 965 millions ; 2001 : 1,1 milliards ; 2002 : 1,4 milliards de dollars.

emplois dans le secteur textile sont plutôt stables et rémunérés au-delà du salaire minimum. Les employés du textile gagnent en moyenne 55 à 60 \$ par mois, parfois jusqu'à 100 \$ et plus. La masse salariale représentée par cette population est plus que proportionnelle à son poids dans la population active.

Cette population est en majorité féminine (90 %), une grande partie de ces femmes étant originaire de zones rurales. En travaillant dans une usine textile, elles peuvent améliorer considérablement leur niveau de vie (l'alternative étant souvent la prostitution), d'autant que les conditions de travail dans les entreprises de confection semblent évoluer plutôt favorablement. Toutefois, l'effort d'épargne des ouvrières pour leur famille vient limiter ces progrès (elles ne s'alimentent pas convenablement par exemple).

La société cambodgienne demeure très inégalitaire et les femmes ont un salaire souvent très inférieur à celui des hommes. Selon les données du recensement socio-économique de 1997, dans six professions témoins, les femmes gagnent 50 % de moins que les hommes (mêmes âge, qualifications et profession). Dans le secteur textile habillement, en revanche, ce phénomène disparaît³¹.

Les employés reçoivent une formation de un à trois mois au moment de leur arrivée à l'usine. Les plus habiles peuvent ensuite progresser vers des tâches plus complexes et mieux rémunérées.

31. Institut national de la statistique.

Encadré 2

Estimation de la part du textile dans la masse salariale du Cambodge rural

On évalue la population active à 5,5 millions de personnes. La population active rurale représente environ 4,6 millions de personnes. Seules 11% d'entre elles ont un salaire (510 000 personnes) :

- si l'on fait l'hypothèse que ce salaire représente aux alentours de 35\$ par mois, alors la masse salariale de la population rurale est environ de 18 millions de dollars par mois ;

- si l'on fait l'hypothèse que ce salaire est le salaire moyen observé dans le textile (55\$ par mois), alors la masse salariale de la population rurale est environ de 28 millions de dollars par mois.

La population active dans le textile gagne en moyenne 55\$ par mois et envoie entre la moitié et les deux tiers de cette somme au ménage de référence resté à la campagne. Ainsi, 200 000 personnes enverraient environ 32 dollars par mois dans le monde rural : la masse salariale parvenant dans les campagnes est environ de 6 millions de dollars par mois, soit le quart de la masse salariale totale des campagnes dans l'hypothèse basse, et en excluant les autres revenus transférés (prostitution...) qu'on ne peut évaluer.

En outre, le secteur textile habillement générerait un million d'emplois indirects, non pas par le canal des liaisons entre entreprises, car l'industrie textile fonctionne sans lien avec l'économie locale, à quelques exceptions près comme le transport et le fret, le bâtiment et autres services, mais plutôt par le biais de la consommation générée par les revenus du secteur.

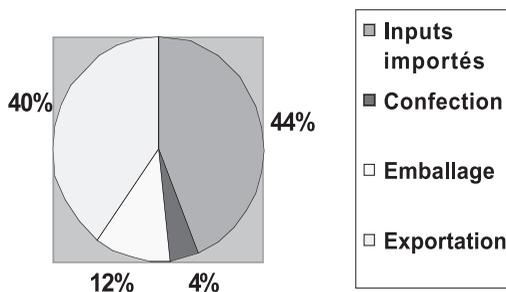
2.3. Un secteur néanmoins fragile

La compétitivité de l'industrie textile cambodgienne en question

Par nature, le secteur de la confection est un secteur volatile : les investissements sont peu coûteux (c'est moins vrai dans les grandes entreprises modernes) et les usines facilement démontables. La main-d'œuvre employée est peu qualifiée et peut donc être rapidement remplacée. En outre, au Cambodge, les entreprises sont pour la plupart à capitaux étrangers. Alors que ce secteur s'est largement développé sur la base d'avantages temporaires, la question de sa pérennité se pose avec acuité aujourd'hui, notamment au regard de sa faible compétitivité.

Dans la typologie des formes de compétitivité propres au secteur textile-habillement, la « compétitivité volume » ou la « compétitivité productivité » comptent particulièrement au Cambodge. Il s'agit donc essentiellement d'une compétitivité basée sur les coûts de production. Toutefois, la compétitivité hors coût, qui recouvre des aspects comme la qualité, la fiabilité ou « l'image » véhiculée, est de plus en plus importante sur les marchés mondiaux.

Graphique 4 : Répartition des coûts de production de l'industrie textile cambodgienne



Source : Banque mondiale, 2003.

L'analyse de la chaîne de valeur permet d'isoler les maillons les plus coûteux de la chaîne de production. Il apparaît que le coût des inputs est très élevé (44 %), de même que celui de l'exportation (transport et formalités administratives) (40 %). La confection ne représente que 4 % du coût total (coupe, couture et finitions) ³².

Les coûts du travail ne constituent que 15 % du produit fini. Ils ont ainsi un impact limité sur la compétitivité générale du secteur. Le salaire horaire au Cambodge est relativement faible (salaire horaire moyen de 0,29 \$ en 1999/2000, comparé à 0,22 \$ en Indonésie ou 0,19 \$ au Bangladesh, mais 0,29 \$

32. Banque mondiale, 2003.

33. Royal Government of Cambodia, 2003a.

au Vietnam, 0,51 \$ en Thaïlande et 1,14 \$ en Chine)³³. Bien sûr, la productivité en Chine est, selon les acteurs du secteur, sans commune mesure. Et, si l'application du code du travail et l'amélioration des conditions de vie des salariés ne semblent pas être considérées comme des postes coûteux par les chefs d'entreprises, en revanche, les grèves ou les menaces de grèves constituent de véritables contraintes à leurs yeux. Les profits représenteraient seulement 2 % du coût total³⁴.

La productivité totale des facteurs (PTF) est inférieure de 18 % au Cambodge à celle mesurée en Inde et de 24 % à celle mesurée en Chine. Elle est proche de celle du Bangladesh, tout en lui restant inférieure. C'est la productivité du travail qui tire la PTF vers le bas : elle est beaucoup plus faible qu'en Chine et qu'en Inde (inférieure de plus de 60 %)³⁵.

L'essence coûte plus cher au Cambodge qu'en Thaïlande ou au Vietnam, de même que l'électricité. Surtout, les charges administratives sont très élevées. Par exemple, les frais de mise à FOB d'un container de 40 pieds s'échelonnent entre 255 \$ à Hongkong et 1126 \$ au Cambodge, essentiellement sous l'effet de surcoûts administratifs et de divers délais³⁶. Le cadre réglementaire légal est doublé d'un cadre illégal qui fixe ses règles du jeu et ponctionne les entreprises exportatrices. Selon la Banque mondiale³⁷, plus de 16 % du temps consacré à la gestion de l'entreprise est destiné à des tâches administratives (contre 4 % au Bangladesh et 12 % en Chine)

34. Banque mondiale, 2003.

35. Royal Government of Cambodia, 2003a.

36. Royal Government of Cambodia, 2003a.

37. Banque mondiale, 2003.

et, sur un échantillon de 447 entrepreneurs enquêtés au Cambodge, 82 % affirment payer des pots de vin et 75 % considèrent la corruption comme la principale contrainte au bon fonctionnement de l'entreprise³⁸. Selon le GMAC, mesurée sur une année, la corruption représenterait 7 % de la valeur des exportations³⁹, somme deux fois plus élevée qu'au Bangladesh ou au Pakistan. Une soustraction des charges qu'elle induit permet de retrouver des charges administratives d'export assez comparables à celles des concurrents. Les coûts directs, pertes de temps et retards générés par des pratiques « non conformes » pèsent ainsi sur la compétitivité des produits finaux.

Enfin, il faut ajouter qu'une taxe sur les exportations bénéficiant de préférences est prélevée par le ministère du Commerce cambodgien.

Au final, on estime aujourd'hui que les coûts de production de l'industrie textile habillement cambodgienne sont de 10 à 20 % supérieurs à ceux de certains de ses concurrents comme la Chine ou le Vietnam, et que des frais administratifs prohibitifs sont à l'origine de cette faible performance. Le gouvernement doit donc prendre conscience de la nécessité de réduire les charges administratives, de lutter contre la corruption et, plus généralement, d'améliorer le climat d'investissement.

38. Banque mondiale, 2003.

39. Banque mondiale, 2003.

Encadré 3

Eléments de diagnostic de la compétitivité

On pourrait résumer la problématique de la compétitivité du secteur textile habillement au Cambodge par les éléments suivants :

ce secteur n'est pas compétitif en terme de coût ;

le surcoût ne provient pas de salaires trop élevés, ni du financement de normes trop coûteuses ;

le surcoût s'explique par des frais administratifs très élevés (officiels ou corruption) et par des infrastructures insuffisantes (transport difficile, coût de l'électricité élevé) ;

cette faible compétitivité coût ne pourra pas être infléchie à court terme. La solution est peut-être à chercher du côté de la compétitivité hors coût.

La dépendance vis-à-vis de certains acheteurs

Les exportations de textile habillement du Cambodge sont très concentrées vers un acheteur principal : les États-Unis, qui absorbe plus de 70 % des exportations du secteur. En 2003, le Cambodge était le 14^e plus gros fournisseur du marché américain de la confection en volume et le 21^e en valeur, dominé par la Chine, le Mexique et Hongkong⁴⁰. Considérant que les exportations textiles représentent les quatre cinquièmes du total des exportations cambodgiennes, cela signifie que les résultats à l'exportation du Cambodge dépendent pour plus de moitié du marché américain. Deux produits y sont principalement exportés : les pantalons et les tee-shirts.

L'UE est le second marché d'exportation pour le textile habillement cambodgien, très en retrait par rapport aux États-Unis, avec 27 % des exportations textiles du pays.

Sur deux catégories de pantalons et une catégorie de chemises et chemisiers, selon les années, le Cambodge a utilisé de 75 à 100 % de ses quotas. Le non épuisement des quotas s'expliquerait par une mauvaise gestion du système.

Une étude réalisée en octobre 2002⁴¹ sur une catégorie spécifique de produits d'habillement (catégorie 347/348) donne des chiffres différents : le Cambodge est le pays qui utiliserait le moins efficacement ses quotas (62 %) sur un panel de 14 pays, comptant notamment le Bangladesh (100 % d'utilisation), la Chine (85 %), l'Inde (96 %), le Pakistan (69 %),

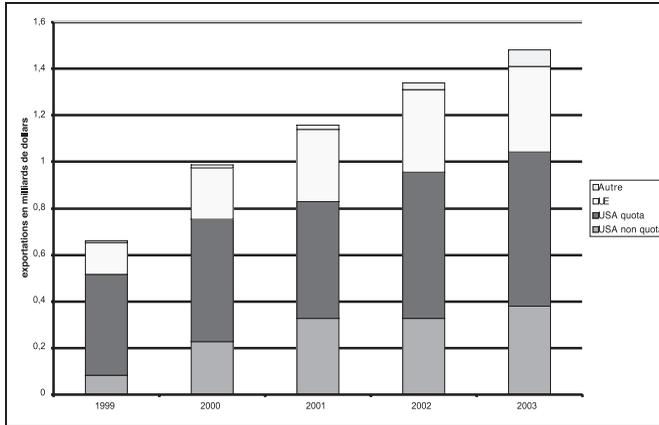
40. Banque mondiale, 2004 et Comtrade database.

41. ITC, CNUCED/OMC, 2002.

les Philippines (69 %), le Sri Lanka (94,4 %), la Thaïlande (89,7 %). Outre la difficulté à gérer les quotas de manière optimale, une autre hypothèse pourrait expliquer la mauvaise performance du Cambodge : la production cambodgienne est peut-être très spécialisée sur des sous-produits, par exemple des sous-produits classés en catégorie 347, ce qui limiterait l'utilisation de quotas octroyés sur le produit 348.

Cela étant, les quotas n'expliquent pas tout. Sur le marché américain, on constate une forte croissance des exportations hors quotas, qui ne se voit pas clairement sur le graphique 5, car les prix de ces produits ont diminué (de 30 % en quatre ans en moyenne). La production cambodgienne est compétitive sur ces marchés et pourrait le rester si le prix de ces biens restait au niveau actuel. Cette éventualité n'est cependant pas garantie. Imaginons que ces produits soient hors quotas au Cambodge mais sous quotas en Chine : avec la suppression des quotas, les produits chinois, probablement moins chers, chasseraient les produits cambodgiens sur la base d'une analyse comparative des coûts.

Graphique 5 : Répartition des exportations par pays, 2003



Source : ministère du Commerce du Cambodge.

Au-delà de 2005 : Quelles perspectives et quelles stratégies pour le Cambodge après la suppression des quotas textiles ?

Du point de vue de l'analyse économique, l'industrie textile cambodgienne devrait régresser progressivement au profit de concurrents plus compétitifs, au fur et à mesure de la disparition des niches créées par la combinaison des quotas et des préférences tarifaires. Elle n'est pas compétitive en termes de prix, alors que sa stratégie d'exportation est précisément fondée sur le prix des produits.

Or, cette industrie est devenue un poumon de l'économie cambodgienne. Son effondrement se traduirait par une détérioration dramatique du solde de la balance des paiements,

une forte croissance de la pauvreté et une dégradation durable des conditions de vie dans un pays déjà très pauvre.

Quelles sont réellement les perspectives et les marges de manœuvre ? Faut-il soutenir à tout prix ce secteur et si oui, sous quelles conditions ?

Il ne fait pas de doute que le textile est prioritaire au Cambodge. Son effondrement doit être évité, ou tout au moins retardé, tant qu'aucun autre secteur d'activité ne peut prendre sa relève. Pour autant, il ne s'agit pas d'aller à l'encontre d'une allocation optimale des ressources en maintenant sous perfusion un secteur d'activité voué à disparaître. Il s'agit plutôt d'accompagner le repositionnement de ce secteur sur des créneaux porteurs, étant donné ses forces et surtout ses faiblesses actuelles.

1. L'industrie textile cambodgienne face à la suppression des quotas textiles

À partir de 2005, la fin de l'exception textile aura un impact important sur le marché, tant du point de vue de l'offre que de la demande. Le phénomène de réallocation des ressources productives devrait alors s'amplifier. Le Cambodge verra ainsi disparaître certains de ses privilèges et certaines des niches créées par les quotas. Notamment, ses exportations textiles vers les États-Unis ne recevront plus aucun traitement préférentiel, alors qu'il s'agit de son principal client.

1.1. L'évolution anticipée des règles du commerce international et des échanges

Les mutations de l'offre et de la demande dans un régime plus concurrentiel

Au 1^{er} janvier 2005, le régime des quotas autorisé par l'ATV prendra fin et les disciplines générales du GATT s'appliqueront au secteur textile. Les conséquences seront importantes pour l'industrie textile du Cambodge, qui sera

en concurrence plus ouverte avec d'autres pays plus compétitifs comme la Chine, l'Inde ou le Pakistan.

Pour certains pays, les quotas constituent une véritable contrainte et leur suppression devrait être suivie d'un fort accroissement des exportations : c'est le cas des pays qui ont systématiquement épuisé leurs quotas dans le passé. Pour d'autres, en revanche, les quotas garantissent un accès aux marchés et des débouchés pour des produits qui ne seraient pas compétitifs en situation de concurrence : c'est le cas des pays qui ne parviennent pas à épuiser leurs quotas pour des raisons autres que celles liées aux faibles capacités de production. Le Cambodge a ainsi épuisé ses quotas pour quelques produits spécifiques (pantalons, chemises, chemisiers), mais son taux d'épuisement des quotas demeure bien inférieur à celui de ses principaux concurrents, laissant présager un faible accroissement des exportations au lendemain du 1^{er} janvier 2005, voire un recul des exportations en raison de la concurrence.

On estime que la moitié des fournisseurs des États-Unis devraient disparaître. Certaines études montrent qu'en République dominicaine par exemple, près de 50 000 emplois (sur 120 000 que compte l'industrie textile) seront supprimés⁴². La Chine sera sans doute le principal bénéficiaire de cette ouverture des marchés. Elle représente déjà 80 % des importations du Japon qui n'impose pas de quotas sur les textiles et peut donc être considéré comme un cas d'école pour le marché global (les estimations prévoient ainsi

42. Nathan Associates, 2003.

que la Chine représentera, à terme, 50 % des parts du marché mondial). L'expérience montre que, dans les secteurs qui ont été libéralisés aux Etats-Unis en 2002, les exportations chinoises ont été multipliées par 2,5 au moins : + 242 % sur les gants, + 250 % sur les brassières, + 557 % sur les robes ⁴³.

Les prix devraient également chuter en raison de la concurrence accrue et seules les industries les plus compétitives pourront survivre. La consolidation/concentration des industries textiles devrait continuer. Cela signifie que la délocalisation des industries textiles des pays développés vers les PED va se prolonger. L'essentiel de cette délocalisation a cependant déjà eu lieu et certaines niches de production des pays les plus riches (haute qualité, fibres de haute technologie) devraient continuer à être épargnées par ce mouvement. Les mouvements de concentration interviendront donc principalement au sein des PED : par exemple, certains producteurs qui avaient délocalisé leur production textile au Cambodge pour bénéficier des quotas pourraient recentrer leur production dans des pays plus compétitifs. Il faut rappeler que 90 % des entreprises textiles implantées au Cambodge sont financées par des capitaux étrangers.

S'agissant des droits de douane, le statut de PMA du Cambodge devrait lui permettre de bénéficier de préférences tarifaires plus importantes que la Chine et les autres PED. Les PMA non membres de l'OMC (Vietnam, Laos) seront pour leur part toujours soumis aux quotas et à des droits de douane négociés de façon bilatérale.

43. De Coster , 2003.

Les perspectives du cycle de Doha

Le Programme de Doha pour le développement et les PMA

À la Conférence ministérielle de Doha, en novembre 2001, les membres de l'OMC ont lancé un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, qui devait s'achever au 31 décembre 2004. Il est acquis aujourd'hui que le cycle de Doha ne s'achèvera pas dans les délais prévus, mais le mandat des négociations reste valide et les discussions continuent. Le 1^{er} août 2004, les membres de l'OMC ont adopté une décision relative au programme de travail de Doha ⁴⁴. La prochaine Conférence ministérielle de l'OMC devrait se tenir à Hongkong en décembre 2005.

Parmi les dispositions de la Déclaration de Doha pertinentes pour l'industrie textile cambodgienne, le paragraphe 42 énonce l'objectif d'accès libre de droits et de quotas des produits des PMA sur les marchés des pays développés. Au début de l'année 2004, le Commissaire européen Pascal Lamy a suggéré d'étendre cet objectif à tous les pays du G90. Concrètement, cela reviendrait à généraliser le régime de « Tout sauf les armes » au niveau multilatéral, et donc l'USD-TA, à tous les PMA. Cette proposition n'a pas obtenu de consensus, d'autant que sa mise en œuvre concrète risque de se heurter à diverses questions techniques, dont celle des règles d'origine. Celles afférant aux préférences tarifaires, par exemple, ne sont pas harmonisées parmi les pays développés.

Cette suppression des droits de douane par les pays développés pour les produits importés des PMA accroîtrait la

44. Document WT/L/579 du 2 août 2004, disponible sur le site www.wto.org.

prévisibilité et la sécurité des échanges et donc favoriserait l'investissement dans ces pays. L'avantage conféré aux PMA serait un accroissement de la compétitivité prix vis-à-vis des pays développés (valeur du droit de douane NPF) et des autres PED (valeur du droit de douane préférentiel majorée du prix de l'incertitude liée au potentiel retrait des préférences). Cet avantage ne pourrait toutefois se matérialiser que dans la mesure où les conditions attachées à l'exemption des droits de douane ne sont pas trop contraignantes (règles d'origine, coûts administratifs, etc.).

La baisse générale des droits de douane et l'érosion des préférences

Au-delà de la suppression des droits de douane et des quotas en faveur des PMA, le cycle de Doha a un objectif plus général de baisse des droits de douane. Cette baisse généralisée facilite les échanges et accroît l'accès aux marchés étrangers. Elle est favorable à tous, y compris au Cambodge. Il apparaît en effet qu'en dehors des régimes préférentiels, ce sont les taux NPF qui s'appliquent aux exportations de textiles et de vêtements du Cambodge (100 % des exportations à destination des États-Unis et 72,6 % des exportations vers l'UE). Par ailleurs, l'objectif de suppression des droits du paragraphe 42 de la Déclaration de Doha n'engage que les pays développés ; or, les droits de douane les plus élevés sont ceux des PED et font obstacle aux échanges Sud-Sud dont le potentiel de développement est important.

Toutefois, les exportateurs de vêtements cambodgiens bénéficieront plus ou moins de ces effets selon la formule (linéaire ou non linéaire) adoptée pour la baisse générale des tarifs. Notamment, les questions de la progressivité des droits de douane et des pics tarifaires sont particulièrement importantes dans des secteurs comme le textile et l'habillement.

En outre, la baisse générale des droits de douane entraîne l'érosion des préférences dont bénéficient actuellement les PED, et les PMA en particulier. Concrètement, l'avantage de compétitivité prix conféré par les préférences tarifaires (y compris l'accès à droit zéro) est réduit du montant de la baisse des droits de douane. Cette incertitude sur les préférences pèse d'ores et déjà sur l'investissement. Toutefois, elle devrait être minorée dans le cas spécifique du textile car le montant des exportations bénéficiant des préférences tarifaires est aujourd'hui modeste.

1.2. Les perspectives pour l'industrie textile cambodgienne

L'évolution des termes de l'échange avec les États-Unis et l'Union européenne⁴⁵

À partir de 2005, le Cambodge n'aura plus de régime préférentiel (quotas) pour ses exportations vers les États-Unis, qui seront taxées au taux NPF comme celles de tous les autres membres de l'OMC – quel que soit leur niveau de développement – à l'exception de celles des pays bénéficiant de l'USTDA.

45. Voir annexe.

Certains accords de libre-échange conclus entre les États-Unis et d'autres pays producteurs de textile (par exemple le Maroc) sont également susceptibles de générer un avantage comparatif pour certains concurrents du Cambodge sur le fondement des différences de droits de douane.

Simultanément, l'UE supprimera également ses quotas. Toutefois, le Cambodge continuera de bénéficier de droits de douane préférentiels dans la mesure où ses exportations de vêtements continueront de satisfaire aux conditions du système de préférences généralisées et de « Tout sauf les armes ». Les autres exportations bénéficieront des taux NPF.

Quelques signes encourageants ?

Plusieurs signes permettent de penser que les délocalisations pourraient rester limitées.

D'abord, les exportations hors quotas continuent de se développer, même si rien ne garantit qu'elles continueront à croître après 2005, lorsque les exportations chinoises seront toutes hors quotas également.

Ensuite, les investissements sont récents et relativement coûteux, ce qui complique et renchérit le démontage. L'augmentation régulière du nombre d'employés par entreprise pourrait être interprétée, conjointement, comme le signe d'une consolidation de l'industrie cambodgienne.

Dans le cadre de l'ASEAN, les négociations (encore informelles) avancent pour parvenir à une production sur la base d'une division régionale du travail et contrer la montée de la Chine. Le GMAC participe aux négociations. Le yuan

devrait également être réévalué, ce qui renforcerait la compétitivité relative du Cambodge par rapport à la Chine.

Enfin, du point de vue des entreprises, il serait trop risqué de localiser l'ensemble de la production textile en un seul endroit.

Toutefois, rien ne permet d'affirmer que de telles suppositions sont réalistes et le GMAC a engagé une étude pour déterminer les comportements prévisibles des entrepreneurs.

2. Les stratégies possibles pour amortir le choc de l'ouverture des échanges au Cambodge

Le secteur textile est trop important au Cambodge pour qu'il soit abandonné à la dérive, dans un contexte où les efforts de libéralisation fournis par le pays au cours des dix dernières années n'ont pas encore porté tous leurs fruits. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit de promouvoir une régulation économique plus libérale tout en consolidant la démocratie ; des difficultés économiques et sociales dans le secteur textile ne pourraient que nourrir le désespoir et les tentations régressives.

Pour autant, tenir à bout de bras un secteur non compétitif et continuer de favoriser une mauvaise spécialisation de l'économie ne sont pas des options tenables à terme. L'objectif est donc de renforcer la compétitivité du secteur et de le placer sur des marchés porteurs. Plusieurs leviers sont de fait disponibles, aux niveaux national, bilatéral ou régional et multilatéral.

2.1. Créer un environnement plus favorable à l'investissement et aux échanges

Réduire les coûts administratifs et lutter contre la corruption

Comme souligné ci-dessus, la compétitivité coût de l'industrie textile cambodgienne est dégradée et il n'est pas possible d'attendre de véritables améliorations dans ce domaine à court terme. Des actions sont en revanche envisageables en ce qui concerne l'environnement de la production, notamment une réduction des coûts administratifs.

La corruption compte parmi les principaux coûts administratifs (7 % du coût de production). Réduire significativement le niveau de corruption s'annonce difficile dans un contexte où l'État ne joue plus son rôle. La communauté internationale n'est pas dupe, comme le montre le rapport du Fonds monétaire international (FMI) épinglant la corruption et les dérives mafieuses de l'Etat cambodgien (alors que le Cambodge était encore qualifié de bon élève en 2003)⁴⁶. L'aide pourrait diminuer si ces pratiques devaient perdurer. Un programme de soutien au secteur textile n'aura de sens que s'il s'inscrit dans un programme plus vaste de réduction de la corruption.

Le coût de l'exportation représente 40 % de la chaîne de valeur dans le secteur textile habillement au Cambodge. Il est lié à celui des transports et à celui des formalités administratives (y compris la corruption). Le Cambodge pourrait

46. "550 millions de dollars d'aide ont été déboursés en 2003, dont la moitié captée par des ONG créées pour la circonstance" (FMI, 2004).

bénéficiaire, à terme, des négociations actuellement en cours à l'OMC sur la facilitation des échanges (seul sujet de Singapour maintenu après l'accord sur le programme de travail de Doha du 1^{er} août 2004). Les inputs importés représentent 44 % de cette même chaîne de valeur et supportent vraisemblablement les mêmes surcoûts (transport, formalités administratives). L'effet de levier de la facilitation des échanges devrait s'en trouver accru.

Enfin, il semble difficile de concevoir que le Cambodge puisse maintenir une taxe à l'export sur ses produits de textile habillement, sachant que cette taxe pèse sur la compétitivité des exportations et contribue à menacer, à terme, la pérennité du secteur. En l'absence de quotas, les producteurs sauront jouer de la concurrence fiscale entre pays souhaitant attirer ou conserver des IDE.

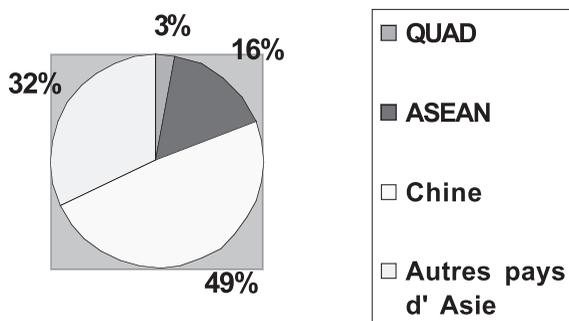
Repenser l'intégration régionale

L'opportunité de mieux ancrer le secteur textile cambodgien dans la filière textile sous-régionale mériterait d'être étudiée plus avant. En effet, des gains de compétitivité pourraient être obtenus grâce au recours accru à des inputs originaires de pays proches, comme le Vietnam ou la Thaïlande. Les industries cambodgiennes pourraient également essayer de « remonter la filière », pour certains types de textiles élaborés où elles auraient un avantage comparatif. Aujourd'hui, la Chine est le principal fournisseur d'inputs de l'industrie de confection cambodgienne. Sachant que la Chine ne respecte pas les normes relatives au travail ou à

l'environnement, la diversification des sources d'approvisionnement ou la remontée de la filière pourraient être globalement bénéfiques dans la perspective de proposer des produits « éthiques » .

L'intégration régionale permettrait en outre aux exportations cambodgiennes de satisfaire plus facilement les règles

Graphique 6 : Origine des importations de tissus au Cambodge



Source : Banque asiatique de développement (2001).

d'origine imposées par l'UE et donc de bénéficier de préférences tarifaires.

Le Cambodge n'est pas membre de l'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Or, l'objectif de l'APEC est de créer une zone de libre-échange à l'horizon 2010-2020. Sachant que les Etats-Unis sont membre de l'APEC, la réalisation de ce projet signifierait une perte importante de compétitivité (à hauteur des droits de douanes appliqués au Cambodge) vis-à-vis de ses concurrents voisins, comme le Vietnam ou la Thaïlande. Le Cambodge pourrait donc gagner à repenser sa stratégie d'intégration régionale.

2.2. Rechercher des niches de production ou d'exportation

Les niches créées par les régimes de préférences

En attendant la fin du cycle de Doha et l'érosion potentielle des préférences tarifaires, le Cambodge peut tenter de bénéficier des avantages tarifaires conférés aux PMA dans certains systèmes de préférences généralisées. Pour ce faire, une connaissance précise des conditions attachées à chaque système est requise.

Par exemple, le Cambodge pourrait accroître ses exportations vers le Canada, qui accorde aux PMA un accès libre de droits de douane et de quotas à son marché, selon certaines conditions (règles d'origine) moins contraignantes que celles imposées par le système européen de préférences. Mis en place le 1^{er} janvier 2003, ce système est d'autant plus favorable aux PMA que les droits de douane moyens sur les textiles (12-14 %)

et l'habillement (18 %) sont plus élevés qu'en Europe ou aux Etats-Unis. En d'autres termes, l'avantage prix accordé par ce système est supérieur à celui accordé par « Tout sauf les armes » au sein de l'UE. Surtout, les règles d'origine attachées au système étant moins strictes que celles du SPG européen, permettent à un plus grand nombre de produits d'entrer sur le marché canadien à droit zéro. La marge de manœuvre n'est cependant pas forcément très importante, sachant que les importations d'habillement du Canada sont déjà à 70 % d'origine asiatique⁴⁷.

Le Cambodge pourrait également ajuster sa production aux règles d'origine assignées par l'UE, afin de tirer un meilleur parti des exemptions de droits associées à « Tout sauf les armes ». Par exemple, les industries de l'habillement pourraient utiliser des tissus d'origine européenne ou de la zone ASEAN qui bénéficient d'une exception au titre de la règle du cumul régional dans la définition de l'origine des produits. Le coût généré par cette redistribution des sources d'approvisionnement des industries de vêtements cambodgiennes devrait être évalué au regard des modifications des règles d'origine du SPG européen attendues en 2005, afin qu'il n'excède pas le bénéfice éventuel de l'accès à droit zéro au marché de l'UE.

La niche « éthique » des labels de conformité aux normes environnementales ou du travail

Les « labels » sont nés de l'application à l'entreprise du concept de développement durable et des pressions diverses

47. OMC, 2003.

(société civile, presse, actionnaires, organisations internationales, etc.) exercées sur les entreprises pour qu'elles assument – outre leur fonction de production et de commercialisation – leurs responsabilités en termes de protection de leur main-d'œuvre et de respect de l'environnement.

Dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises, le Cambodge est bien placé par rapport à ses concurrents, à plusieurs titres :

- le processus d'amélioration des conditions de travail est bien avancé dans l'ensemble des entreprises, grâce au programme de l'OIT qui semble avoir durablement modifié leurs pratiques. Le respect des normes devrait se poursuivre après 2005, date de la fin de l'accord bilatéral avec les États-Unis, pour deux raisons principales : (i) les coûts engendrés par le respect des normes pèsent peu dans la chaîne de valeur ; (ii) les entrepreneurs ont conscience de l'avantage compétitif « hors coût » qu'apporte une production « éthique » ;
- en outre, le nombre d'entreprises de confection est suffisamment faible pour que les contrôles puissent être généralisés, ce qui est loin d'être le cas en Inde, au Bangladesh ou, bien sûr, en Chine. Ce faible nombre d'entreprises permet d'envisager une labellisation du secteur, qui serait très visible sur les marchés internationaux. C'est le sens du projet de « label social » soutenu par l'Agence française de développement (AFD) et la Direction des relations économiques extérieures (DREE) dans le cadre du

Programme de renforcement des capacités commerciales du Cambodge (PRCC)⁴⁸.

En l'absence de systèmes de sanction autres que la pression des consommateurs, le respect des normes internationales du travail et de protection de l'environnement reste fragile puisqu'il dépend essentiellement du « risque d'image » perçu par les donneurs d'ordre. Toutefois, les indications positives abondent sur leurs engagements dans ce domaine, quelles qu'en soient les raisons profondes, et de grands groupes comme H&M, Gap ou Nike cherchent à faire connaître leurs préoccupations sociales.

Au niveau de la reconnaissance par l'OMC, lors d'une affaire récente qui a opposé l'Inde à l'Union européenne à propos du SPG européen (conditionnalité drogue), l'Organe d'appel a affirmé que les systèmes de préférences tarifaires pouvaient prendre en compte les besoins spécifiques des PED et différencier les traitements de ces pays selon des critères clairs et objectifs. Cette jurisprudence est importante car elle clarifie un point de droit qui était une zone grise (à savoir si les systèmes de préférences tarifaires pouvaient être discriminatoires parmi les PED), mais la question demeure de savoir quels doivent être ces critères objectifs. Une interprétation large de cette jurisprudence

48. Le programme bilatéral pour le renforcement des capacités commerciales (PRCC) est mis en œuvre conjointement par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (DREE) et l'Agence française de développement (AFD). Le PRCC permettra de financer des actions de coopération technique visant à aider les pays bénéficiaires à mieux participer aux négociations multilatérales, à accroître leurs exportations et à tirer avantage de l'ouverture des marchés liée à la mondialisation. Voir par exemple : www.dree.org/rapport2002/definir/articulation/.

pourrait permettre d'accorder des préférences spécifiques aux pays qui respectent les normes internationales du travail. Ce serait un moyen d'encourager ce type de bonnes pratiques et de consolider les mécanismes incitatifs.

Toutefois, il faut avoir conscience que les normes du travail ont été massivement rejetées par les PED, qui les considèrent souvent comme un surcoût imposé par les pays du Nord et un obstacle au développement. L'adoption de ces normes par un PMA comme le Cambodge devrait donc avant tout être volontaire et non imposée par les pays développés. Cette démarche devrait également être fondée sur des études d'impact de l'adoption des normes internationales du travail (coûts et avantages).

Autre limite évidente, les inputs de l'industrie du textile habillement représentent 44 % des coûts de production au Cambodge. Or, ces inputs proviennent principalement de Chine. Sachant que la Chine ne respecte pas les normes internationales du travail, dans quelle mesure une labellisation du produit qui vanterait le respect des normes du travail lors de la transformation des inputs (phase qui ne représente que 5 % de la valeur finale du produit) ne serait-elle pas trompeuse ? Le consommateur qui paie plus cher pour avoir un produit éthique accepterait-il que, dans la chaîne de la valeur ajoutée, il contribue à financer, à hauteur de la moitié du prix du produit, des usines qui exploitent des femmes et des enfants et sont une importante source de pollution en Chine, et à hauteur de 7 % du prix du produit les réseaux de corruption cambodgiens ? Il est fondamental que la

labellisation respecte elle-même une certaine éthique et porte sur l'ensemble de la chaîne de production.

Les marchés du futur

L'existence de certaines niches ne suffit pas à assurer la pérennité d'une industrie entière. Le Cambodge doit d'ores et déjà anticiper la libéralisation des marchés pour déterminer quels seront ses avantages comparatifs vis-à-vis de ses concurrents en Asie et dans le reste du monde. Il s'agit d'élaborer un plan de développement pour l'industrie nationale.

Par exemple, la République dominicaine rencontrera les mêmes problèmes que le Cambodge au 31 décembre 2004. Toutefois, ce pays peut miser sur la proximité géographique des États-Unis et la faculté de répondre dans les 24 heures aux commandes des clients – contrairement aux fabricants de l'Asie qui doivent compter une semaine de transport maritime. La production de ce pays devrait donc se concentrer sur les produits de mode pour lesquels la réactivité doit être maximale. Au Cambodge, au contraire, la spécialisation devrait porter sur les produits pour lesquels le temps de réaction est d'une moindre importance.

D'autres pays, comme l'Égypte, ont développé une réputation de qualité exceptionnelle pour certains produits (ici les draps en coton). Au sein des pays développés, la production s'est concentrée sur certaines fibres très techniques et la production de luxe. Cela implique, encore une fois, une remontée de la filière (pour améliorer la

qualité des inputs), ou l'amélioration de la qualité ou de la complexité du travail fourni lors de la phase de confection.

2.3. Utiliser les mécanismes de sauvegarde et de protection prévus par l'OMC

Les clauses de sauvegarde vis-à-vis de la Chine

L'accord d'accession de la Chine à l'OMC prévoit diverses mesures de sauvegardes, dont certaines spécifiques au secteur textile, que les membres de l'OMC pourront invoquer en cas de perturbation de leur marché causée par les importations chinoises. Ces sauvegardes pourront être invoquées jusqu'en 2008 (sauvegardes spécifiques au textile) et 2013 (sauvegardes générales). Les États-Unis ont déjà mis en œuvre ces sauvegardes pour certains produits textiles et l'industrie textile européenne a fortement incité l'UE à faire de même. Le Cambodge pourra donc bénéficier temporairement, le cas échéant, de cette exclusion de la Chine du marché concurrentiel.

Les clauses de sauvegarde générales (article XIX du GATT)

Le GATT prévoit dans son article XIX la possibilité pour un pays de prendre des mesures de sauvegarde lorsqu'une augmentation soudaine des importations cause ou menace de causer un préjudice grave à une industrie locale. Un accord sur les sauvegardes fait également partie du cadre juridique de l'OMC, qui détaille les conditions de mise en œuvre de ces sauvegardes. Les bénéfices escomptés de

l'utilisation pourraient être, *a priori*, ceux décrits ci-dessus pour les sauvegardes transitoires de l'ATV et l'accord d'accès de la Chine. Ce n'est pas le cas cependant, car ces sauvegardes doivent être appliquées de manière non discriminatoire à toutes les importations. En d'autres termes, si les États-Unis ou l'UE invoquaient ces sauvegardes pour remédier à une hausse des importations chinoises, les importations cambodgiennes devraient également subir les hausses de droits de douane, la restauration de quotas ou autres mesures qui auraient été décidées pour protéger temporairement l'industrie nationale du pays importateur.

Cela n'exclut pas, bien entendu, la possibilité pour le Cambodge de recourir à ces sauvegardes si son industrie nationale était menacée par une hausse subite des importations textiles ou de vêtements émanant de ses voisins et concurrents. Mais cela permettrait de préserver uniquement les parts de marché sur le marché intérieur et non à l'exportation.

Les mesures antidumping (article VI du GATT)

En vertu de l'article VI du GATT et de l'accord antidumping de l'OMC, un pays peut prendre des mesures antidumping à l'encontre de tout autre pays dont les exportations sont vendues à un prix inférieur au prix pratiqué sur son marché intérieur. À l'inverse des mesures de sauvegarde de l'article XIX du GATT, les mesures antidumping sont ciblées et peuvent être discriminatoires. Lorsque le dumping est avéré, le pays importateur peut prendre des

mesures compensatoires variées, dont une hausse des droits de douane ou l'instauration de quotas.

Les pays développés pourraient prendre davantage de mesures antidumping dans le secteur des textiles et de l'habillement à partir de 2005. Ces mesures sont peu susceptibles de viser le Cambodge, mais plutôt ses principaux concurrents, comme la Chine. L'effet de ces mesures sera donc bénéfique pour le Cambodge, car ses concurrents condamnés pour dumping devront rehausser leurs prix et seront temporairement mis hors course dans les échanges. Ces mesures, ou même le risque qu'elles représentent, peuvent également inciter les importateurs de textiles en aval et les producteurs en amont, à diversifier géographiquement les fournisseurs.

2.4. Négociier des règles plus favorables au niveau bilatéral ou régional

Simplifier et flexibiliser les règles d'origine

En théorie, toutes les exportations textiles du Cambodge à destination de l'UE devraient être exemptes de droits de douane ; en pratique, seulement le quart de ces exportations bénéficie des préférences prévues par « Tout sauf les armes » . Les contraintes liées aux règles d'origine sont en partie responsables de ce constat. Les règles d'origine du SPG européen devraient être assouplies prochainement afin que les PED, et les PMA en particulier, puissent bénéficier des préférences accordées par le SPG et « Tout sauf les armes ». Le Cambodge a donc un intérêt particulier dans ces négociations.

Au niveau multilatéral, une attention particulière devrait également être portée aux négociations sur les règles d'origine qui seront attachées à l'accès à droit zéro, le cas échéant, des PMA aux marchés des pays développés.

Ajuster les systèmes de préférences

En vertu de la jurisprudence dans l'affaire Inde contre Union européenne à propos du SPG drogue, le Cambodge et les pays en situation analogue pourraient demander aux pays développés une différenciation des préférences en leur faveur sur la base de leur respect de certaines normes fondamentales du travail. Il pourrait être défendu que le respect de ces normes constitue un critère objectif, au sens de la jurisprudence, qui justifie l'attribution de préférences supplémentaires. Cette différenciation constituerait soit un avantage comparatif fondé sur les prix, soit une incitation pour les autres PED et PMA à respecter ces normes et un facteur d'harmonisation des coûts de production.

Le Cambodge devrait veiller également à ce que les textiles ne soient pas exclus, comme c'est le cas aux États-Unis, du régime des préférences.

Veiller aux zones de libre-échange

L'absence de progrès des négociations multilatérales ne signifie pas le *statu quo*, car la libéralisation peut se faire par d'autres moyens. Ainsi, nombre de PED ont négocié ou sont en cours de négociation d'accords de libre-échange avec les principaux pays développés dont les États-Unis et l'UE.

Le Cambodge devrait porter une attention particulière à ces négociations bilatérales et régionales. En effet, chaque fois qu'un concurrent du Cambodge conclut un accord de libre-échange avec les États-Unis ou l'UE, ce concurrent bénéficie automatiquement d'un accès à droit zéro pour ses produits sur le marché du pays partenaire. Du point de vue économique, cela signifie que les produits du concurrent deviendront comparativement plus attractifs car moins chers (effet de détournement de commerce qui peut intervenir tant que la différence entre le prix du concurrent et celui du producteur cambodgien est inférieure au droit de douane imposé sur le produit cambodgien importé).

L'importance des accords de libre-échange entre PED est également croissante. Le Cambodge est ainsi partie prenante de l'ASEAN, mais pas de l'APEC. D'autres accords sont susceptibles d'être conclus au niveau régional.

2.5. Négocier des règles plus favorables au niveau multilatéral

L'accès aux marchés dans le cycle de Doha

Le Cambodge a un intérêt tout particulier dans la négociation d'un traitement spécial et différencié pour les PMA. Notamment, dans le domaine des textiles, un accès aux marchés des pays développés exempt de droits de douane est souhaitable et le Cambodge devrait veiller aux développements relatifs au paragraphe 42 de la Déclaration de Doha.

Les négociations relatives à la facilitation des échanges

Au regard du coût des formalités administratives dans les exportations cambodgiennes, une attention particulière devrait être portée aux négociations relatives à la facilitation des échanges qui, en vertu de la décision du 1^{er} août 2004 sur le programme de travail de Doha, ont été clairement lancées. Notamment, des efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités sont prévus dans ce domaine et l'OMC se devra de coopérer plus étroitement avec l'Organisation mondiale des douanes et la Banque mondiale.

Faut-il prolonger les quotas ?

Certaines voix se sont fait entendre en faveur du maintien des quotas et de la prorogation de l'ATV. L'objectif serait de protéger les industries des PMA contre la concurrence de certains PED à revenus intermédiaires, dont la Chine. Toutefois, si le coût d'ajustement ne peut être négligé, la libéralisation est favorable à la rationalisation du marché. Le maintien des quotas n'est pas souhaitable, du fait de leur nature restrictive (pour la production comme pour les échanges) et du caractère arbitraire de leur allocation.

Conclusion

Des menaces sérieuses pèsent sur l'industrie cambodgienne, dont les principaux débouchés ont été créés artificiellement par le régime des quotas qui a prévalu durant ces trente dernières années. Au lendemain du 31 décembre 2004, ces débouchés sont susceptibles de disparaître. Pire encore, les capitaux étrangers (en grande majorité chinois) qui financent l'industrie textile cambodgienne pourraient être rapatriés dans leurs pays d'origine qui ne seront plus soumis aux quotas et pourront accroître le volume de leurs exportations.

Certains facteurs viennent modérer cette vision pessimiste, comme la nécessité pour les investisseurs de diversifier leurs sources de production. Par exemple, si la Chine venait à faire l'objet de sanctions dans le cadre d'une procédure antidumping, il pourrait être utile pour les exportateurs de textiles chinois d'avoir des usines dans d'autres pays.

Néanmoins, l'industrie textile cambodgienne ne semble pas prête à affronter ses concurrents les plus directs. En particulier, la stratégie de compétitivité prix actuellement poursuivie par le Cambodge n'est pas soutenable, car les coûts de production du Cambodge sont supérieurs à ceux de ses voisins asiatiques. Une nouvelle stratégie doit donc être élaborée.

Au niveau de la structure productive, il semble que peu de gains sont à attendre de la réduction du coût du travail qui ne représente que 15 % du produit fini. En revanche, des gains sont possibles au niveau des inputs (44 % du coût de production) et de l'exportation (40 % du coût de production). Parmi les stratégies susceptibles de réduire le coût des inputs, celle de l'approvisionnement régional présente un avantage supplémentaire : permettre aux produits finis cambodgiens de respecter les règles d'origine de l'Union européenne et donc de bénéficier d'un accès à droits zéro au marché européen. Toutefois, eu égard à l'origine des capitaux sur lesquels reposent les industries textiles cambodgiennes (souvent chinois), il est difficile d'imaginer que ces entreprises rejettent soudainement tout input venu... de Chine. Afin de réduire le coût de l'exportation, le Cambodge devrait réduire les contraintes administratives et financières qui pèsent sur les exportateurs, dont certaines sont formelles (taxes à l'exportation sur les textiles) et d'autres informelles (corruption). L'aide internationale pourrait être orientée vers la rationalisation de ces formalités et procédures et devrait inciter le Cambodge à créer un environnement plus favorable aux investissements, notamment en luttant contre la corruption. Elle pourrait également fournir au Cambodge une partie des infrastructures qui facilitent et réduisent le coût des exportations.

Au niveau du système commercial, le Cambodge devrait veiller à ne pas rester isolé des principaux accords régionaux ou bilatéraux de libre-échange. L'absence de participation ne

signifie pas le *statu quo*, mais la perte d'avantages comparatifs vis-à-vis de concurrents qui pourront bénéficier d'accès à droits de douane nuls vers les principaux marchés. Surtout, le Cambodge doit participer activement aux négociations commerciales multilatérales engagées dans le cycle de Doha. De nombreux enjeux sont associés, pour le Cambodge et son industrie textile, à ces négociations : l'accès aux marchés pour les PMA, l'élaboration de règles effectives sur le traitement spécial et différencié, etc. Le Cambodge devra également veiller aux progrès des négociations relatives aux règles d'origine, au sein de l'Union européenne notamment.

Enfin, le Cambodge devrait pouvoir valoriser le respect de certaines normes fondamentales du travail élaborées par l'OIT. Cette valorisation a existé dans le passé, puisque les Etats-Unis ont toujours attribué au Cambodge des quotas supplémentaires sous condition du respect de ces normes. L'incitation ne devrait pas disparaître. Pour autant, elle deviendra plus complexe, car elle tombera entre les mains des consommateurs ou, tout au moins, des entreprises. Encore faut-il que le consommateur soit informé dans son choix, ce qui implique l'élaboration et la mise en place de labels sociaux. Du point de vue des entreprises, l'incitation à produire dans de tels pays vertueux sera générée par la conjonction d'une demande accrue des consommateurs pour des produits respectant les normes fondamentales du travail et la crainte d'une perte d'image en cas de production dans des pays ne respectant pas ces normes (syndrome Nike).

À la crainte doit donc se substituer le volontarisme. Des solutions sont envisageables pour répondre aux enjeux de l'ouverture des échanges : elles supposent un effort considérable de la part du gouvernement cambodgien pour remédier à certains travers comme la corruption, mais également de la part de la communauté internationale pour accompagner le Cambodge dans ses réformes. Il s'agit d'aider le dernier membre en date de la communauté de l'OMC à donner un véritable sens à son adhésion.

Bibliographie

BALLET J. et F. DE BRY (2001), *L'entreprise et l'éthique*, Points Seuil, Paris.

CEPII (2001), « Textile-Habillement : la fin d'une protection discriminatoire », *Lettre du CEPII* n°198, février.

COMMISSION EUROPÉENNE (2001), « *Promouvoir un cadre européen pour la promotion sociale des entreprises* », Commission européenne, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, livre vert, juillet 2001, Bruxelles.

CSR EUROPE et EURONEXT (2001), « Perception de l'investissement socialement responsable », Communiqué de presse (20/11/01).

DE COSTER J. (2003), *The Future of Textiles and Clothing after 2005*, disponible sur le site www.sweatshopwatch.org.

DREE (2002), *Le textile habillement dans les pays méditerranées et d'Europe centrale : l'enjeu de la compétitivité*, Dossiers de la Direction des relations économiques extérieures, ministère de l'Economie et des Finances, Paris.

FOUQUIN M., P.MORAND, R.AVISSE, G.MINVIELLE, P.DUMONT (2002), « Mondialisation et régionalisation : le cas des industries du textile et de l'habillement », Document de travail n° 2002-08, CEPII, Paris.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (2002), *Second synthesis report on the working conditions situation in Cambodia's garment sector*, Genève.

IMF (2004), *Concluding Statement for the 2004 Article IV Consultation Discussions* (15 July, 2004), Washington, D.C.

JACOMET P. (1992), *Les textiles*, Economica, Paris.

NORDAS K.H. (2004), *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing*, OMC, Genève.

MINISTÈRE DU COMMERCE (2003), *Integrated Framework*, ministère du Commerce, Royaume du Cambodge, Phnom Penh (http://www.moc.gov.kh/intergrated_framework/default.htm).

NATHAN ASSOCIATES (2003), « *Economic and Employment Impacts on the Dominican Republic of Changing Global Trade Rules for Textiles and Apparel* », USAID supported Study/Document.

NATIONAL BANK OF CAMBODIA (2003), *Balance of Payments Statistics Bulletin*, Series N°1, mars.

NAVARETTI G.N., R. FAINI et A.SIBERSTON (1995), « *Beyond the MFA : Third World Competition and Restructuring Europe's Textile Industry* », Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OMC (2003), *Statistiques du commerce international*, Genève.

PNUD (2004), *The macroeconomics of poverty reduction in Cambodia*, UNDP Asia-Pacific Regional Programme on the Macroeconomics of Poverty Reduction, Phnom Penh.

ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (2001), *Socio-Economic Development Plan II 2001-2005*, Ministry of Planning, Phnom Penh.

ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (2003a), *Country Study on Trade in Textile and Clothing*, Phnom Penh.

ROYAL GOVERNEMENT OF CAMBODIA (2003b), *National Poverty Reduction Strategy*, Phnom Penh.

STEPHANY D. (2003), « Développement durable et performances de l'entreprise : bâtir l'entreprise DD », *collection liaisons sociales*, Liaisons sociales, Paris.

WORLD BANK (2003), *Toward A Private Sector-Led Strategy for Cambodia – Value Chain Analysis*, Washington, D.C.

WORLD BANK (2004), *Seizing the Global Opportunity : Investment Climate Assessment and Reform Strategy for Cambodia*, Washington, D.C.

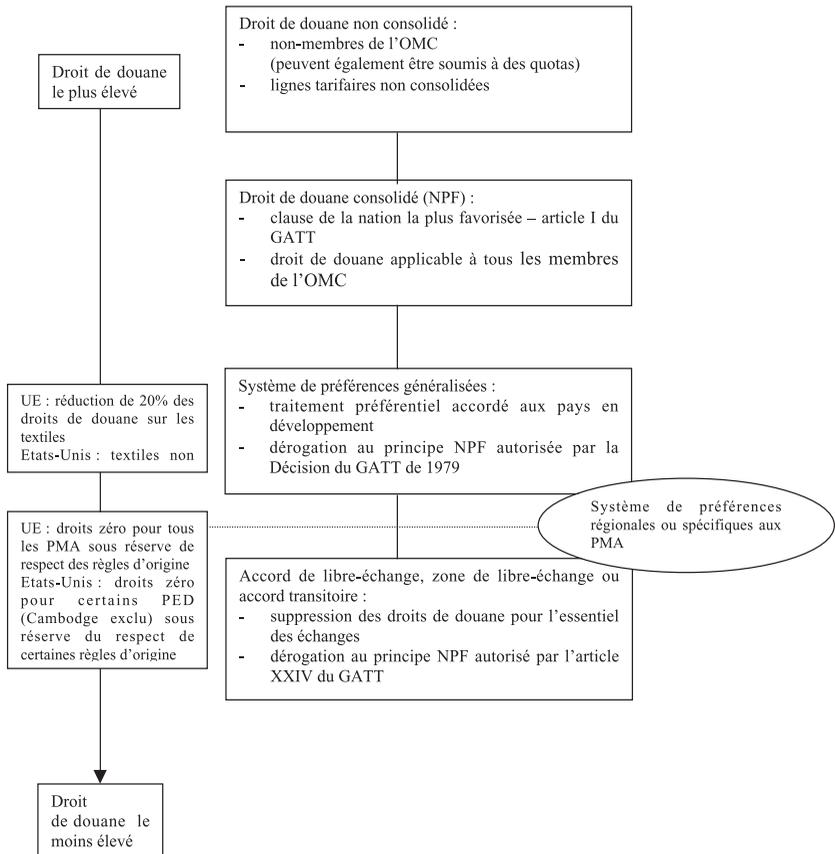
Site de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère français de l'Economie, des Finances et des Entreprises : www.dree.org/rapport2002/definir/articulation/

Site de la DG Commerce, Commission européenne : <http://trade-info.cec.eu.int/textiles/comm.cfm>

Site de l'Organisation mondiale du commerce : www.wto.org

Annexe

Les différents droits de douane disponibles



© MAGELLAN & CIE, 59 rue Caulaincourt - 75018 Paris
Tél : 01 53 28 03 05 - E-mail : wiltmag@club-internet.fr
pour la conception et la mise en page

Imprimé en France - N°xxxxx
Dépôt légal - 4^e trimestre 2004