

Commerce de produits de contrefaçon et zones franches

Constats issus de tendances récentes

SYNTHÈSE



Préface

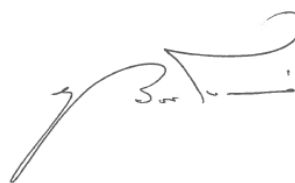
De nombreux pays ont mis en place des zones franches afin de stimuler l'activité économique et de recueillir les bénéfices du libre-échange. Ces zones ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de routes commerciales pour les chaînes d'approvisionnement intégrées de l'économie mondiale. Cependant, les zones franches peuvent également faciliter les activités illégales et criminelles telles que le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés, en offrant un environnement relativement sûr, de bonnes infrastructures et un contrôle restreint.

Afin de comprendre pleinement le défi posé par le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés et de définir les meilleurs moyens de le relever, les responsables politiques ont besoin d'informations permettant de mettre en évidence les liens entre les zones franches et le commerce illicite, y compris le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés. Tel est précisément l'objet de la présente étude menée conjointement par l'OCDE et l'EUIPO, qui apporte un nouvel éclairage sur l'utilisation abusive des zones franches pour le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés. Nous remercions l'Organisation mondiale des douanes, la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne ainsi que le ministère de la sécurité intérieure des États-Unis d'avoir mis à notre disposition les données sans lesquelles cette étude n'aurait pas pu être réalisée.

Nous sommes très heureux que nos deux organisations aient pu coopérer afin de mener à bien ce travail de recherche solide et unique fondé sur des éléments concrets. Nous sommes convaincus que les résultats de ce travail faciliteront l'élaboration de politiques novatrices pour relever les défis du commerce de produits de contrefaçon et d'autres formes de commerce illicite.

António Campinos
Directeur exécutif de l'EUIPO

Marcos Bonturi
Directeur, OCDE/GOV



Avant-propos

De nombreux pays dans le monde ont créé des zones franches afin de favoriser le développement économique. Les zones franches offrent des avantages fiscaux et d'autres exemptions qui ont stimulé la facilitation du commerce, la création d'entreprises et les investissements étrangers. Les travaux de recherche indiquent que le nombre de zones franches augmente et que les flux qui les traversent sont de plus en plus importants.

Même si les zones franches apportent des avantages économiques indéniables à leurs économies d'accueil, la possibilité existe qu'elles soient utilisées à des fins de trafic et de contrebande de produits de contrefaçon et de produits piratés. Cette situation suscite des préoccupations, d'une part, quant à l'incidence de la criminalité et des activités commerciales illicites sur la bonne gouvernance, la sécurité publique et l'État de droit et, d'autre part, quant aux effets négatifs du commerce des produits de contrefaçon sur l'avantage concurrentiel légitime des détenteurs de droits et, par conséquent, sur l'innovation, l'emploi et la croissance économique à long terme. Le rapport établi récemment par l'OCDE et l'EUIPO, intitulé *Mapping the Real Route of Trade in Fake Goods* (Cartographie des véritables routes commerciales des produits de contrefaçon) recense les risques posés par le commerce illicite de contrefaçons transitant par les zones franches et les défis sous-jacents liés aux lacunes dans la mise en œuvre de la législation. Les conclusions donnent à penser qu'une part importante de l'ensemble du commerce illicite de produits de contrefaçon transite par les zones franches ou s'appuie sur celles-ci, et qu'une analyse plus approfondie s'impose.

Ce rapport conjoint OCDE-EUIPO étudie les liens empiriques entre le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés et les zones franches. Il présente des données empiriques solides qui mettent en évidence ces liens en s'appuyant sur des études réalisées antérieurement par l'OCDE et l'EUIPO sur le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés. Au niveau de l'OCDE, cette étude a été supervisée par le groupe de travail relatif à la lutte contre le commerce illicite (TF-CIT, *Task Force on Countering Illicit Trade*), dont la tâche principale consiste à réaliser des travaux de recherche fondés sur des preuves et des analyses poussées, afin d'aider les décideurs politiques à recenser et à comprendre les failles du marché qui sont exploitées et créées par le commerce illicite.

Le présent rapport a été rédigé par Piotr Stryszowski, économiste en chef de la direction de la gouvernance publique de l'OCDE, conjointement avec Michał Kazimierzczak, économiste de l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle de l'EUIPO, sous la supervision de Stéphane Jacobzone, Chef adjoint de division auprès de l'OCDE, et de Nathan Wajzman, économiste en chef auprès de l'EUIPO. Les auteurs remercient Peter Avery et Florence Mouradian (OCDE) ainsi que Claire Castel (EUIPO) de leurs contributions.

Ils adressent également leurs remerciements aux experts de l'OCDE qui ont largement contribué, par leurs connaissances et leurs idées, à la qualité de l'étude: Rachel Bae, Dominique Guellec et Przemysław Kowalski. Les auteurs saluent par ailleurs l'aide précieuse apportée par les experts des pays membres de l'OCDE et les participants aux divers séminaires et ateliers. Ils expriment en particulier leur gratitude au P^f Chirara Franzoni, de Politecnico di Milano, et au P^f Jean Marc Siroën, de l'Université Paris Dauphine.

Les auteurs se sont fondés, pour ce qui est des informations quantitatives à la base de la présente étude, sur une base de données mondiale répertoriant les saisies douanières, mise à disposition par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), complétée par les données régionales soumises par la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne, l'US Customs and Border Protection Agency (service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis) et l'US Immigration and Customs Enforcement (agence fédérale américaine de contrôle de

l'immigration et des douanes). Les auteurs expriment leur gratitude à ces institutions pour ces informations, ainsi que pour leur précieux soutien.

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite enfin remercier Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer et Will Bromberg pour l'appui offert lors de la rédaction et de la production du rapport.

Synthèse

Les zones franches jouent un rôle précieux dans le commerce international depuis au moins le début du 18^e siècle. Elles peuvent procurer des avantages nombreux et indéniables aux entreprises et aux pays d'accueil. Toutefois, les zones franches peu réglementées attirent également des groupes qui se prêtent à des activités illégales et criminelles telles que le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés, la contrebande ou le blanchiment d'argent, car ces zones offrent un environnement relativement sûr, caractérisé par de bonnes infrastructures et un contrôle restreint.

La présente étude confirme les liens entre les zones franches et le commerce de produits de contrefaçon. Il existe une corrélation entre la présence, le nombre et la taille des zones franches dans un pays et l'augmentation de la valeur des exportations de produits de contrefaçon et de produits piratés depuis ce pays. À une zone franches supplémentaire au sein d'une économie est associée une augmentation moyenne de 5,9 % de la valeur de ces exportations problématiques. L'étude a également débouché sur des conclusions claires en ce qui concerne les liens entre, d'une part, la valeur des exportations de produits de contrefaçon d'une économie et, d'autre part, le nombre d'entreprises exerçant des activités dans des zones franches et la valeur totale des exportations depuis ces zones.

Si les zones franches ont été créés à l'origine pour faciliter le transit des marchandises en dispensant les commerçants de l'accomplissement de nombreuses formalités douanières qui s'appliqueraient aux marchandises entrant dans un pays à des fins de consommation, ces zones ont évolué au fil du temps. Elles sont devenues un outil important d'attraction des investissements étrangers et de promotion du développement économique et de la croissance, en particulier dans les pays en développement, qui peuvent les utiliser pour brûler les étapes de la croissance économique. Cependant, les économies développées ont également tiré parti de ces zones, comme l'illustre l'existence de plusieurs centaines de ces zones dans les seuls États-Unis.

Ces zones se présentent sous plusieurs formes et sont soumises à la législation et à la réglementation spécifiques des différents pays. Les coûts et les avantages pour les entreprises et les pays d'accueil varient donc considérablement d'une économie à l'autre. Pour les entreprises, les zones offrent de nombreux avantages, y compris des économies d'impôts et de droits de douane, une plus grande flexibilité des règles en matière de travail et d'immigration que sur le territoire douanier des pays d'accueil, une réglementation et un contrôle plus souples des activités commerciales, une moindre restriction des activités des entreprises et des possibilités supplémentaires de distribution de produits sur différents marchés. En outre, si le choix de s'établir dans une zone peut supposer certains coûts, éventuellement une série de redevances spéciales, cette charge est souvent assez légère, avec des coûts qui peuvent même être inférieurs à ceux qui seraient supportés si l'entreprise était établie sur le territoire douanier du pays d'accueil.

Pour les pays d'accueil, les zones peuvent être bénéfiques aux économies dans la mesure où elles attirent des investissements étrangers, créent des emplois et améliorent les résultats en matière d'exportations. Ces avantages entraînent néanmoins un coût pour les pays d'accueil, dans la mesure où les gouvernements sont contraints de renoncer à des recettes et les gains découlant des activités dans la zone ne compensent pas souvent les pertes. De plus, les avantages potentiels pour les économies ne s'appliquent qu'aux activités de la zone qui, autrement, n'auraient pas été exercées sur le territoire douanier du pays d'accueil.

Au-delà des coûts et avantages économiques pour les États et les entreprises, ces zones peu réglementées attirent également des groupes qui se prêtent à des activités illégales et criminelles. Certaines zones ont inévitablement facilité le commerce de produits de contrefaçon et de produits piratés, la contrebande et le blanchiment d'argent. Le problème s'aggrave lorsque les pouvoirs publics ne surveillent pas les zones de manière adéquate. Tel peut être le cas lorsque des zones sont assimilées à des entités étrangères ne relevant pas des activités intérieures de surveillance. Lorsque des zones sont exploitées par des entités privées, il est probable que le principal intérêt de ces entités consiste à trouver des moyens d'étendre l'occupation de la zone et d'offrir des services rentables aux entreprises de la zone. Elles peuvent par conséquent n'avoir que peu d'intérêt immédiat et/ou de capacité à mener des activités répressives. Elles peuvent également manquer de la capacité ou de l'autorité nécessaires pour exercer un contrôle effectif des activités dans la zone. Même lorsque les pouvoirs publics participent activement au contrôle des activités de la zone, il apparaît que la coordination entre ces autorités et les opérateurs de la zone, notamment s'il s'agit d'opérateurs privés, peut être faible, laissant davantage de latitude aux acteurs mal intentionnés d'exploiter les zones aux fins de leurs activités illicites.

Il est urgent de prendre des mesures plus efficaces et de renforcer la coordination aux niveaux national et international pour faire en sorte que ces zones ne soient pas minées par des activités illicites. Cette situation a attiré l'attention de l'OCDE, de l'EUIPO, de l'Office européen de lutte antifraude, d'Europol, de l'Organisation mondiale des douanes, de l'Organisation mondiale du commerce, d'Interpol, de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime et de l'Organisation mondiale de la santé. Les organisations suivantes ont formulé des propositions pour remédier à cette situation: le Groupe d'action financière des Caraïbes, le *Black Market Peso Exchange System Multilateral Experts Working Group* (groupe d'experts multilatéral sur le système d'échange de pesos sur le marché noir), la Chambre de commerce internationale et l'Association internationale des marques.

C'est à travers la collaboration que la communauté internationale peut faire en sorte que les zones franches continuent de se développer comme des structures importantes qui promeuvent le commerce international sans faciliter des activités illicites: ces deux objectifs ne sont pas incompatibles.