

OFF

A38A42

A29/P5

Annexe22

annexe technique

22

au plan de développement 1967-1972
du bas-st-laurent, de la gaspésie
et des îles de la madeleine

(un projet arda)

MINISTÈRE DE LA SANTÉ
BIBLIOTHÈQUE

les zones franches

et le

développement régional

vély leroy

bureau d'aménagement de l'est du québec

Mai 1966



Bibliothèque Nationale du Québec

ANNEXE TECHNIQUE

au plan de développement 1967-1972
du bas-st-laurent, de la gaspésie
et des îles-de-la-madeleine.

(un projet arda)

Les zones franches et le
développement régional

Vély Leroy

Bureau d'aménagement de l'est du Québec
Mai 1966.

11/2/11
10/11

OFF

A38 A42

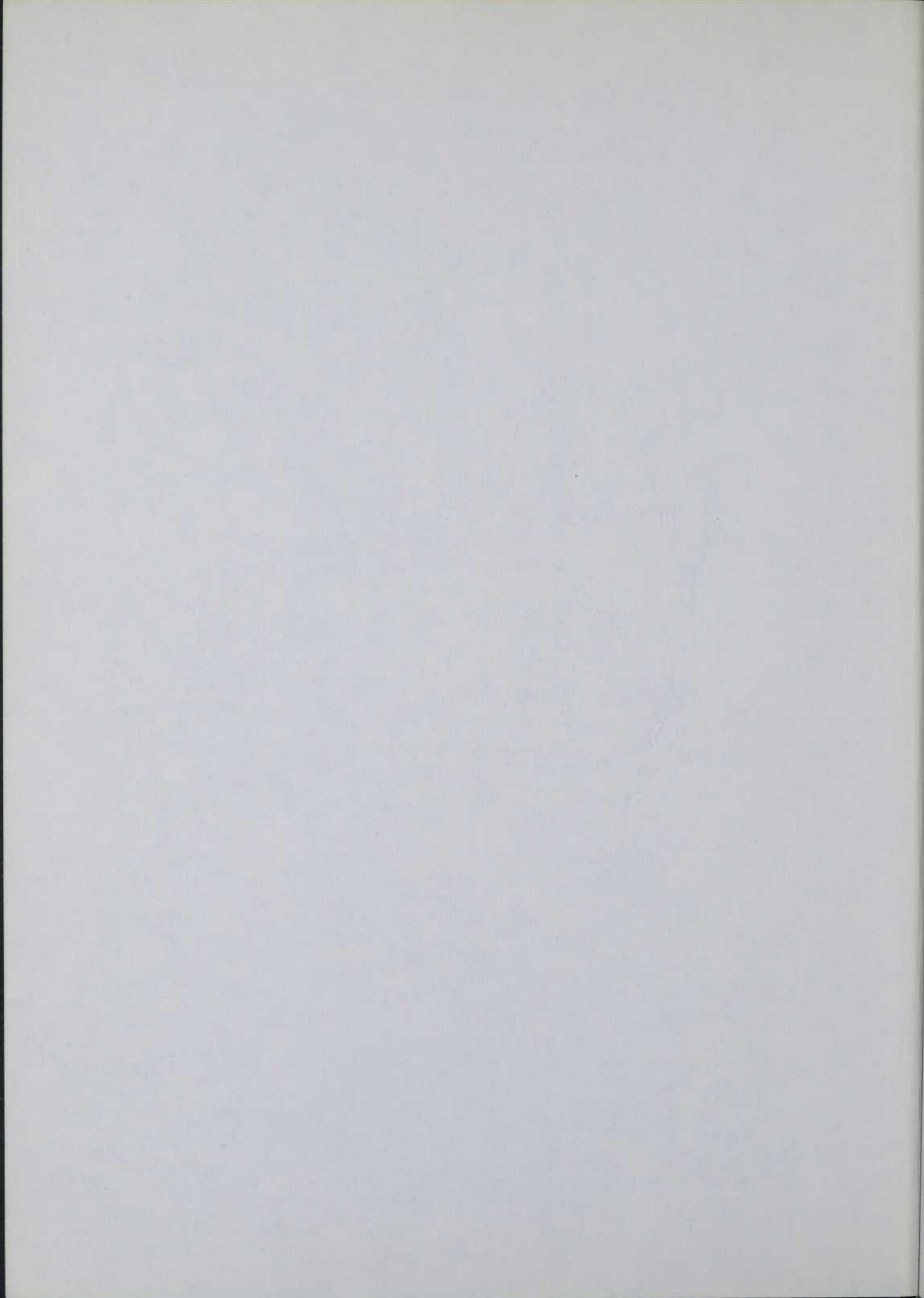
A29/P5

Annex 22

LES ZONES FRANCHES
ET LE
DEVELOPPEMENT REGIONAL

B.A.E.Q.
Mai 1966.

VELY LEROY



INTRODUCTION

Ce rapport traite des Ports Francs, également dénommés Zones Franches. Son principal intérêt se situe du côté de la prospective, c'est-à-dire de la possibilité de recourir au système mercantile des ports francs en vue de promouvoir l'essor économique d'une région. Il s'agit donc non seulement d'étudier le système, mais encore d'y chercher des facteurs de développement économique, des forces motrices susceptibles d'être endiguées au profit d'une région visée par des politiques d'aménagement.

Il ne nous a point été demandé d'envisager carrément l'implantation d'un port franc dans le territoire-pilote. Néanmoins, notre schème de pensée ainsi que les points qui retiennent le plus notre attention dans ce rapport, témoignent du souci d'offrir, avec un minimum de détails, une description utile des ports francs conformément au plan que voici.

PLAN GENERAL

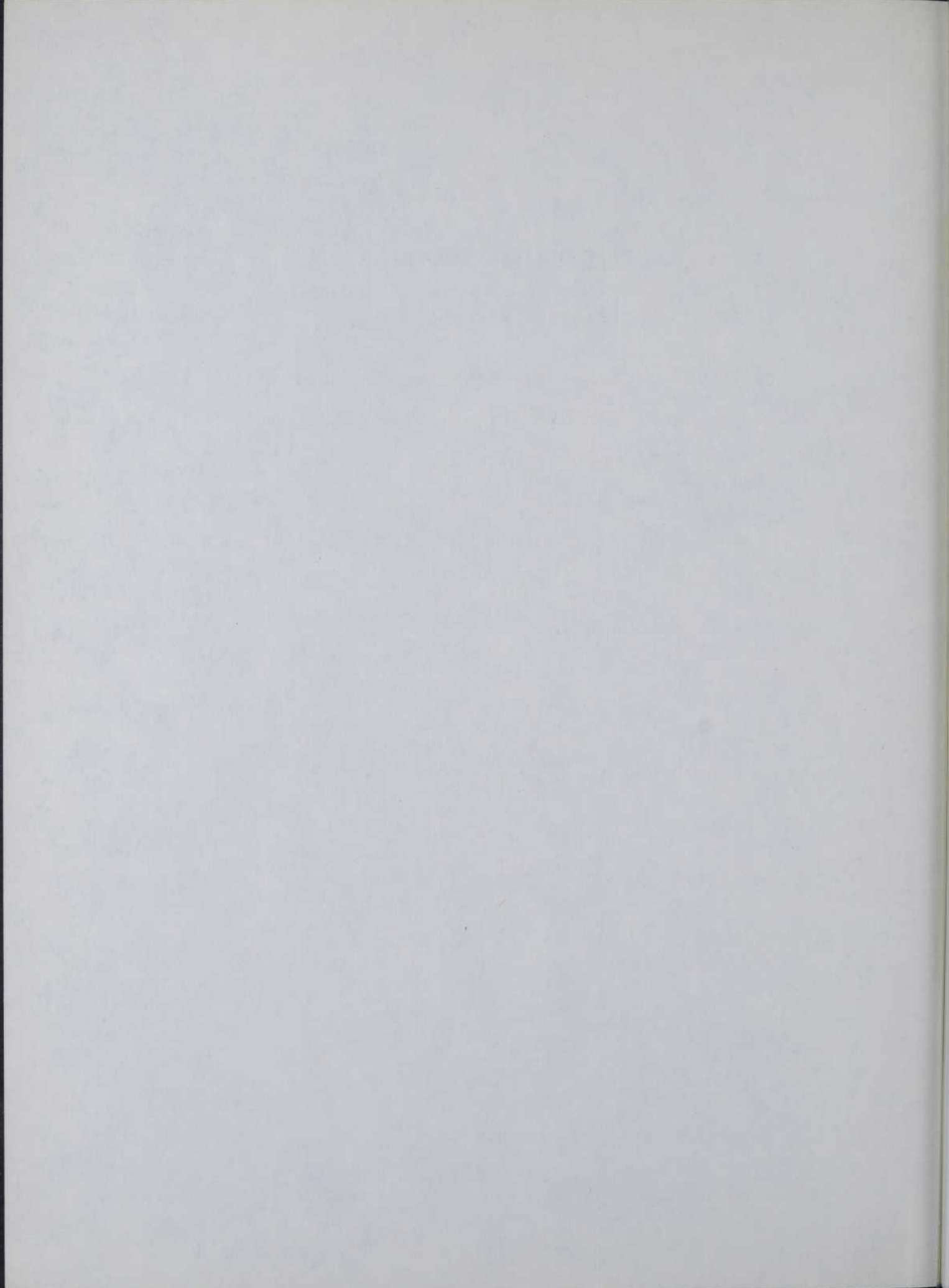
- CHAPITRE 1 La Zone ou le Port Franc.
- a) La notion du Port Franc.
 - b) Caractéristiques essentielles des Ports Francs.
 - c) Formes d'organisation concurrentes des Ports Francs.
- CHAPITRE 2 Logique ou fondement économique de l'établissement d'un Port Franc.
- I) Considérations d'ordre général.
 - II) L'Hinterland.
- CHAPITRE 3 Le Port Franc au service d'une région en voie de développement.
- I) Le développement régional via l'intégration.
 - II) Considérations sur les effets d'entraînement possibles d'un port Franc via
 - a) l'industrie en général -exemples
 - b) l'industrie du tourisme-exemples

PLAN GENERAL (suite)

ANNEXE 1 Free Trade Zones.

CHAPITRE 4 Considérations sur des questions
d'ordre fiscal.

CHAPITRE 5 Conclusion.



CHAPITRE 1

LA ZONE OU LE PORT FRANC

La notion de Port Franc.

Un "Port Franc" désigne avant tout une institution mercantile. C'est un mode d'organisation économique inspiré du principe de la liberté du commerce. Sauf dans le cas des "villes libres" dont se rapprochent le plus Hong-Kong et Singapour par exemple, l'application de ce principe à l'intérieur des systèmes de port franc connus n'est pas totale et demeure sujette à diverses restrictions variant d'un port à l'autre et d'un pays à l'autre.

Institution ou mode d'organisation économique. L'expression "port franc" peut en effet prêter à confusion, surtout de nos jours. Comme telle, elle est un vestige de l'histoire, un souvenir de plusieurs siècles de commerce maritime export-import, au cours desquels plusieurs ports de la Méditerranée, de la Mer du Nord ou de la Baltique connurent une activité des plus intenses. De nos jours, cependant, même une enclave à l'intérieur des terres, isolée de la mer ou de toute voie de navigation,

peut porter le nom de zone ou port franc. De nombreux cas d'application attestent l'espoir que l'on confie au régime des ports franc pour ce qui est d'inciter les touristes étrangers à dépenser sur des produits importés qu'ils paient généralement plus cher dans leur propre pays. Nous pensons particulièrement aux bijoux, aux parfums et autres articles de valeur de marque étrangère réputée.

Autrement dit, un "port franc" n'est pas nécessairement une zone maritime aménagée en fonction du débarquement et de l'embarquement de marchandises. L'expression ne réfère plus nécessairement aux ports de mer situés au carrefour des grandes routes maritimes qui ont valu à Carthage dans l'Antiquité, aux villes de la ligue hanséatique au Moyen Age, et qui valent encore de nos jours à Hambourg, par exemple, de figurer en tête de liste dans l'échelle des grands ports du monde. De toute évidence, c'est au mot "franc" qu'il faut surtout prêter attention; Quant au mot "port", il n'intervient au fond que pour souligner une idée sous-jacente: celle d'un commerce qui relie deux rives placées sous des juridictions

nationales ou administratives (le cas des colonies) différentes, ou qui implique un transfert de marchandises entre commerçants de pays différents, ou entre commerçants d'un pays et acheteurs d'autres pays.

Un port franc est donc avant tout un mode d'organisation économique débarassé de certaines entraves douanières. Or celles-ci peuvent emprunter plusieurs formes, allant de l'inspection et du contrôle pur et simple aux tarifs et aux droits de douane. Il est donc possible que des facteurs de toutes sortes différencient les ports francs, les uns des autres, facteurs tenant aux combinaisons particulières des restrictions et des formalités douanières abolies, selon les ports et suivant les pays.

L'institution d'un régime de port franc dans une enclave commerciale située en plein centre d'une ville fréquentée par des touristes, ou susceptible de le devenir, s'inspire d'une politique qui vise à développer le tourisme pour en retirer des bénéfices sur au moins deux plans:

1) création de revenus favorisée par l'arrivée de touristes qui dépensent;

2) entrées de devises étrangères convoitées parce que nécessaires au financement des importations et des sorties de capitaux, ou encore indispensables à l'accumulation de réserves de change ou, simplement, de liquidités internationales.

Ce deuxième point est d'une aussi grande importance que le premier même dans le cas d'une région qui ne serait fréquentée principalement que par des touristes venus d'autres régions du pays (Ex. Touristes canadiens dans les Laurentides). A l'instar d'un pays, une région possède en fait une balance commerciale et une balance des invisibles avec l'extérieur, c'est-à-dire, le reste du monde. Elle a ses importations et ses exportations de marchandises et de services; elle possède aussi une balance des capitaux. Et dans le cas des régions touristiques, le tourisme constitué par l'arrivée de résidents d'autres régions s'avère très utile afin de permettre à la région visitée de contrebalancer, par des entrées, des sorties de fonds imputables à ses achats de biens et de services à l'extérieur et à

ses envois de capitaux vers l'extérieur via, par exemple, le système bancaire et d'autres institutions telles que les compagnies d'assurances qui récoltent une partie de l'épargne locale grâce aux primes d'assurances perçues. L'excédent des entrées sur les sorties de fonds représenterait une accumulation de liquidités, c'est-à-dire, de fonds disponibles et mobilisables pour diverses fins. Nous y reviendrons.

Par crainte de donner, du "Port Franc", une interprétation qui réduirait indûment l'extensibilité de ce système, nous jugeâmes bon d'en préciser d'abord le contenu économique. Néanmoins, il importe que nous passions en revue des définitions déjà répandues. En voici une liste que nous empruntons à R. S. Thoman.⁽¹⁾

- a) "A Trade Zone (free port) is a neutral, stockaded area where a shipper can put down his load, catch his breath, and decide what to do next."⁽²⁾

(1) R.S. Thoman, Free Ports and Foreign-Trade Zones, Cornell Maritime Press, 1956, pp. 6-7.

(2) M. Thompson, "Role of Foreign-Trade Zones in World Trade Significantly Enlarged", in Foreign Commerce Weekly, (June 26, 1950), cité par R.S. Thoman.

ou b) "The modern free port is an area of a port separated from the customs area of a nation by a stockade. Ships may enter such a port, discharge, load and depart without customs formalities. The goods may be stored, repacked, manufactured, and re-exported without customs formalities. Only when the goods pass the barrier to reach the consuming public of the country do they undergo customs revision and pay the necessary duty. A free port is a "Customs Outland" within the political boundary of a country."⁽¹⁾

ou c) "Out-of-customs places (Zollausschluesse) are (in part) the portions of seaports excluded from customs territory; they carry the designation, free ports (Freihaefen)."⁽²⁾

(1) R. S. MacElwee, Port Development (1926), p.381, cité par R. S. Thoman.

(2) E. Siegert, Zollgesetz und Zollltarifgesetz, 1953, p. 26, traduit et cité par R. S. Thoman.

ou d) "From the commercial viewpoint, a free port is a neutral, denationalized, extraterritorialized plot of ground that is considered to be foreign territory, pushing back, in effect, the action of customs and placing it behind a given line, to which (place) may enter freely all vessels, whatever be their nationality, and all merchandise, whatever be their nation of origin, for purposes of warehousing, manipulation, and exportation without unnecessary formalities and restrictions and without customs requirements, as long as the goods do not move into the interior of a country." (1)

ou e) "By free port is understood such an establishment which, under supervision of the customs, is intended for general use in connection with certain trade and industrial activities..." (2)

(1) Charles Monnet, La Création de Zones Franches dans nos Ports Maritimes est-elle Désirable? (1905), p. 17, traduit et cité par R.S. Thoman.

(2) Royal Free Port Ordinance Given at the Stockholm Palace on May 31, 1935, Paragraph 7, cité par R. S. Thoman.

The free port will be considered as foreign territory so far as customs and other duties, as well as import duties, are concerned...⁽¹⁾
A customs officer may, in discharging his official duties, make an inspection of buildings, open spaces, transport equipment and goods in the free port, and also make a bodily search of persons leaving the free port in accordance with the regulations enacted in the law regarding penalty for the unlawful importation of goods."⁽²⁾

ou f) "A Free Port or free zone is a place, limited in extent, that differs from adjacent territory in being exempt from the customs laws as affecting goods destined for reexport; it means, simply, that, as regards customs duties, there is freedom, unless and until imported goods enter the domestic market.

A free zone may be defined as an isolated,

(1) Royal Free Port Ordinance Given at the Stockholm Palace on May 31, 1935, Paragraph 6, cité par R. S. Thoman.

(2) Ibid., Paragraph 11.

enclosed, and political area, in or adjacent to a port of entry, without resident population, furnished with the necessary facilities for loading and unloading, for supplying fuel and ship's stores, for storing goods and for reshipping them by land and water; an area within which goods may be landed, stored, mixed, blended, repacked, manufactured, and reshipped without payment of duties and without the intervention of customs officials. It is subject equally with adjacent regions to all laws relating to public health, vessel inspection, postal service, labor conditions, immigration, and, indeed, everything except the customs." (1)

Toutes ces définitions mettent en lumière un fait majeur: un port franc est exempt des tarifs ou de droits de douane; c'est dans ce sens que les

(1) U.S. Tariff Commission, Information Concerning Free Zones in Ports of the United States (Washington, G.P.O., 1933), p. 8, cité par R. S. Thoman.

allemands l'appellent Zollausschlussgebiet (domaine:Gebiet; suppression:Ausschluss; douane: Zoll). Mais, comme nous l'avons souligné au début de ce chapitre, la présence d'un port n'est pas la condition sine qua non d'un port franc.

Il nous plaît aussi de souligner un passage de la définition adoptée par la U.S. Tariff Commission. Nous l'avons ainsi traduit:

" Une zone ou un port franc est un endroit, bien délimité, différent des espaces qui l'entourent en ce qu'il n'est pas assujéti aux règlements douaniers lorsqu'il s'agit de biens importés et destinés à être réexportés; cela signifie tout bonnement que les droits de douane sont supprimés en autant que les marchandises importées ne pénètrent pas sur les marchés domestiques."

Cela dénote clairement la possibilité d'établir une zone ou un port franc, même loin à l'intérieur des terres, à l'intention des touristes étrangers et dans le but de leur revendre des produits importés. Car revendre à des touristes é-

trangers des produits importés, c'est pratiquer la réexportation.

D'ailleurs, R. S. Thoman lui-même nous propose la définition suivante:

"...The term "free port" will be used to designate that portion of a seaport or airport (mots soulignés par nous) specifically separated from customs by a barrier fence, and "free port form" for related varieties of the term - varieties that will be explained when the need arises."⁽¹⁾

A la suite de ces considérations, nous présenterons un bref aperçu des principales caractéristiques des ports francs actifs du monde.

(1) R. S. Thoman, op.cit., p. 8.

Les Principales Caractéristiques
des
Ports Francs

Tout en tenant compte des réserves faites dans la section précédente en ce qui a trait au véritable "contenu économique" de l'institution dénommée port franc, nous présenterons sommairement quelques-unes des caractéristiques essentielles communes à la plupart des ports francs en opération.

1) L'espace occupé par un port franc est circonscrit par une barrière. Lorsqu'il s'agit de ports de mer, seule une fraction de l'espace disponible en totalité est réservée au port franc. Toutefois, la barrière douanière peut être tangible ou intangible; rien n'empêche qu'elle soit intangible ou invisible.

2) L'essence d'un port franc tient à la levée de restrictions ou à la suppression de formalités douanières à l'intérieur des limites qui définissent la zone déclarée franche. Néanmoins, la douane nationale conserve, directement ou indirectement, pleine juridiction sur cette zone. Et c'est un fait, même si cela semble contredire

le postulat fondamental de non-intervention complète des autorités douanières, qui est à la base même d'un régime de port franc.

3) Un port franc est un port de débarquement ou d'embarquement, de chargement ou de déchargement de marchandises dont le commerce n'est pas prohibé par la loi. On n'y exerce aucune discrimination quant au lieu de provenance des moyens de transport. Et les formalités douanières sont réduites à leur strict minimum. En général, l'inspection ou le contrôle douanier a lieu aux frontières de la zone et pas tellement dans les établissements mêmes de la zone ou à bord des moyens de transport affrétés.

4) En fait de services, un port franc en offre plusieurs, notamment aux agences d'exportation, aux marchands, banquiers, assureurs ainsi qu'aux firmes qui pourvoient à l'entreposage des marchandises, etc. Outre l'entreposage proprement dit, des opérations telles que le triage, le nettoyage, l'emballage et l'empaquetage des marchandises sont généralement permises. Quant aux manufactures, elles sont souvent interdites par la loi; dans bien des cas, on n'en autorise pas l'éta-

blissement même lorsque la loi le permet en principe. Dans certains cas, cependant, on en trouve: l'aéroport franc de Shannon, par exemple, compte un "Industrial Estate" garni d'un nombre d'usines qui va croissant.

5) Dans les ports francs, il est généralement interdit de se livrer au commerce de détail, du moins sur une grande échelle. Il existe néanmoins des exceptions importantes. Des villes comme Hong Kong sont des cas particuliers en autant qu'elles ont plutôt statut de villes libres. Cependant, l'application limitée du système des ports francs à l'intention des touristes de l'étranger déroge au principe du commerce de détail limité. Au contraire, les zones franches créées à l'intention des touristes étrangers sont très bien garnies de magasins, et des plus chics, qui pratiquent le commerce d'importation sur une grande échelle. Ces établissements desservent aussi, évidemment, la clientèle locale sans la faire bénéficier toutefois, comme il se doit d'ailleurs, des exemptions douanières accordées aux touristes étrangers.

6) Les ports francs sont généralement pourvus de sites d'exhibition ou d'étalage public de marchandises.

7) Dans les ports francs, on encourage aussi les escales de navires ou des moyens de transport en général dans un but de ravitaillement. Pareille autorisation s'accompagne néanmoins de mesures de contrôle propres à décourager la contrebande.

8) Sauf dans le cas des villes libres ou de celles qui s'en rapprochent (Hong Kong, par exemple), des personnes autres que le personnel de surveillance ne sont pas autorisées à demeurer dans l'enceinte d'un port franc. Evidemment, on conçoit bien que cette règle doive être considérablement assouplie si l'on désire étendre le système à des zones commerciales urbaines, à l'intention des touristes étrangers. Là encore, on notera la grande flexibilité de la formule des ports francs dont l'essence réside dans la suppression (Ausschluss) conditionnelle ou inconditionnelle, de la douane (Zoll) dans un domaine (Gebiet) qui peut être défini comme étant un espace géographique, mais qui pourrait être également une ou cer-

taines catégories d'activités et de transactions (Par exemple: application exclusive aux achats de produits importés, par des touristes venus de l'étranger). Puisqu'il s'agit de déplacer la "douane", dans l'espace ou dans le temps, cela peut être réalisé par la mise en place d'un système de comptabilité ou de facturation qui se prête aisément à la vérification, sans causer de bouleversements ni de déplacements de population ou de détournements de trafic maritime, aérien ou terrestre.

9) Les ports francs sont pour la plupart gérés par des organismes à caractère autonome même si ceux-ci demeurent propriété d'un gouvernement local, sinon par des agences gouvernementales. Il semble que la gestion ne se fait nulle part à l'échelon du gouvernement central ou national.

Des différences existent bien sûr d'un port à l'autre, d'un pays à l'autre, quoique les aspects traités soient considérés comme étant les points à retenir. Ceux-ci, inspirés essentiellement de l'ouvrage de R. S. Thoman ⁽¹⁾, ont été présentés

(1) Op.cit., pp. 7-8.

néanmoins de façon à souligner l'extensibilité de la notion de port franc ainsi que l'adaptabilité du régime des ports francs, chose qui n'a pas préoccupé Thoman au même point que nous.

Passons maintenant à la description, brève il est vrai, des formes d'organisation concurrentes des ports francs.

Formes d'organisation concurrentes, d'après une
définition littérale du Port Franc

R. S. Thoman, dans sa définition du port franc juxtapose les expressions "seaport" et "airport".⁽¹⁾ Par la suite, il a étudié la brève expérience de la zone franche de San Antonio (U.S.A.) qui occupait en fait une partie de l'aéroport municipal, quoique la plupart des cas sur lesquels il s'est penché fussent des ports de mer. Nous ne saurions lui en vouloir d'avoir mis l'accent sur les ports de mer. Il eût été impossible de faire autrement, vu que les ports francs sont pratiquement tous des stations aménagées pour recevoir des navires.

Si nous retenions plutôt une définition littérale du port franc, c'est-à-dire, en postulant l'existence réelle d'un port destiné aux navires ou d'un lieu consacré aux cargos aériens, que l'on désignerait zone franche, alors d'autres modes d'organisation qui exigent beaucoup moins d'immobilisations se distinguent comme des formes d'organisa-

(1) R. S. Thoman, op.cit., p.8.

tion rivales des ports francs. Ce sont principalement: les entrepôts douaniers et le système des remboursements conditionnels (drawbacks). Nous allons les passer brièvement en revue.

Les entrepôts douaniers - Ceux-ci revêtent plusieurs formes. Ils sont fixes, comme dans le cas des immeubles destinés à l'entreposage des marchandises, ou mobiles comme dans le cas des camions de transport, des remorques et des wagons de marchandises. En termes très brefs, ces entrepôts, immobiles ou mobiles, servent à l'emmagasinage de marchandises importées et sujettes à des droits, à des tarifs et d'autres formalités de douane. La douane n'intervient qu'au moment où l'importateur veut céder les marchandises sur le marché domestique. Ces entrepôts présentent au moins deux avantages du point de vue de l'importateur:

- 1) ils lui permettent de déplacer dans le temps les formalités douanières; ils reculent la douane dans le temps, jusqu'au moment où les denrées importées et assujetties aux droits et aux

tarifs douaniers vont atteindre les marchés intérieurs;

2) ils évitent à l'importateur à la fois des problèmes d'espace, pour l'entreposage; les inconvénients d'un approvisionnement insuffisant et incertain: en cas de baisse rapide de ses stocks en magasin, l'importateur peut aller puiser dans les stocks en douane après avoir rempli les formalités d'usage; à ces avantages qui tiennent à la disponibilité des marchandises dont on peut avoir besoin d'une minute à l'autre, viennent s'ajouter d'autres avantages financiers du fait que l'importateur importe et entrepose à la douane sans devoir financer sur-le-champ des dépenses, lourdes dans certains cas, liées à l'acquittement des diverses charges douanières, sauf le loyer d'entrepôt bien sûr.

Les lois canadiennes prévoient l'entreposage. Voici ce que disent là-dessus les articles 64, 65, 66, 67 et 68 de la Loi sur les douanes (Statuts Révisés du Canada, 1952, Vol. II, Chap. 58, pp. 27-28.

Article 64. "Les bureaux d'entreposage déjà établis et les bureaux d'entrée que le gouverneur en conseil établit de temps à autre sont des bureaux d'entreposage."

Article 65. "L'importateur de tous effets importés au Canada peut, en se conformant aux règles et règlements de temps à autre établis par le gouverneur en conseil à cet égard, faire la déclaration de ces effets pour l'exportation ou pour leur mise en entrepôt."

Article 67. "Lors de la déclaration d'effets à quelque bureau de douane situé sur la frontière, avec l'autorisation et la sanction du receveur ou autre préposé compétent de ce bureau, et sauf les règles ou règlements établis ou qui peuvent l'être à cet égard sous le régime de la présente loi, l'importateur peut transporter les effets à tout bureau de douane de toute autre partie du Canada, ou en transit à travers le Canada par la voie d'un bureau

de douane de sortie du Canada."

Article 68. "Le déchargement, le transport et le débarquement de toutes marchandises, ainsi que leur déplacement pour les rentrer dans un entrepôt de douane ou autre lieu convenable ou les en sortir après le débarquement, sont faits de la manière et aux endroits que détermine le receveur ou autre préposé compétent; et le receveur ou l'autre préposé compétent a constamment libre accès à un entrepôt où sont placés des effets passibles de droits; et il peut légalement forcer ou briser toute serrure ou tout autre moyen de fermeture mis sur cet entrepôt, ou sur ou dans un local par lequel il faut passer pour arriver à cet entrepôt quand ses fonctions exigent qu'il y entre."

La loi canadienne permet également au propriétaire de marchandises entreposées en douane d'effectuer certaines opérations qui transforment

ou préparent les denrées. Ainsi l'article 73 dit:

Article 73. "Pendant les heures régulières d'entreposage, et sauf les règlements que le receveur ou autre préposé compétent du bureau d'entreposage juge à propos d'établir, le propriétaire de tous les effets entreposés peut assortir, emballer ou remballer ses effets, ou prendre à leur égard toute disposition légitime afin de les conserver ou d'en disposer de façon régulière, et il peut en prélever des échantillons raisonnables, sans payer alors le droit ou en faire la déclaration."

La mobilité des frontières douanières, dans l'espace comme dans le temps, est une chose acquise au Canada à en juger par les pouvoirs du Gouverneur en Conseil:

Article 278. "(1) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements jugés utiles pour l'établissement de quais et en-

trepôts d'attente, où peuvent être débarqués et ensuite emmagasinés, avant déclaration, les effets arrivant par navires en transit vers d'autres ports et dont les jours de départ sont fixés, pourvu que ces navires aient été dûment déclarés à la douane et aient obtenu l'acquit de receveur à cette fin, ... que les marchandises, lorsqu'elles ont été ainsi débarquées, soient immédiatement déposées dans quelqu'un de ces entrepôts d'attente approuvés."

"(2) Le Gouverneur en conseil peut établir des règlements pour l'établissement d'entrepôts d'attente dans lesquels des effets arrivant par chemin de fer ou par transport routier ou aérien peuvent être emmagasinés avant leur déclaration, lorsqu'il en a dûment été fait rapport."

Quant aux ports ou lieux d'entrée, l'article

282 dit ceci:

Article 282. "Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par règlement, désigner les ports ou lieux d'entrée, d'entreposage et d'emmagasinage pour les fins de la présente loi, et il peut, de la même manière, en augmenter ou diminuer le nombre ou en changer la position ou les limites." (Italiques de l'auteur)

Ce dernier article qui confère au fond des pouvoirs de définition des limites frontalières pour fins douanières seulement, suivant les circonstances, est source de flexibilité. Il permet de déplacer, dans le temps et dans l'espace, la douane et facilite le transport des marchandises, leur transbordement ainsi que leur réexportation. De l'avis de plusieurs, le système des entrepôts douaniers (bonded warehouses), plein de souplesse et de flexibilité, l'emporte sur celui des ports de mer désignés ports francs, et il semblerait que seuls les ports de mer d'une certaine importance et qui sont le théâtre d'une grande activité peuvent abriter avec succès une zone franche. A ce

sujet, R. S. Thoman écrit :

"It would appear that the modern free port, if it is to be successful, must be a large unit and furthermore must be associated with a large and active seaport. The bonded warehouse system appears to be equally efficient in large seaports, and offers the additional advantage of adjustment to small seaports, airports, and similar localities." (1)

L'exemple du tabac importé

L'article 207 de la Loi sur l'Accise (Statuts Révisés du Canada, 1952, chapitre 99) accorde la permission d'entreposer en douane du tabac importé, de l'emmagasiner dans un entrepôt approuvé par le gouverneur en conseil (Cf. article 282, ci-dessus) ou par un receveur des douanes.

Article 207. (1) "Tous les tabacs et les cigares manufacturés importés qui, lors de l'importation, ne sont pas emballés ainsi que l'exige la présente loi sont entreposés dans un entrepôt de douane approuvé par le receveur des douanes au port d'entrée."

(1) Op.cit., p. 132.

L'importateur doit fournir un cautionnement, néanmoins, d'où les expressions "bonded warehouse", "bonded carriers", etc., qui, interprétées littéralement, impliquent l'idée d'un cautionnement, bien qu'on les emploie pour désigner des entrepôts de douane (privés ou publics) en général même lorsqu'aucun cautionnement n'est exigé. Ainsi dans le cas du tabac importé, nous lisons au paragraphe (2) de l'article 207 sus-mentionné:

(2) "Le montant du cautionnement doit être le double du montant des droits de douane dont les tabacs et les cigares sont frappés, et les conditions en sont que les droits de douane soient acquittés, et que ces tabacs ou cigares soient, dans les délais et conformément aux conditions fixées par des règlements du gouverneur en conseil, emballés par l'importateur dans des colis des différentes espèces prescrites par la présente loi, et régulièrement estampillés, ou exportés ou détruits."

D'une manière générale, la loi autorise le gouverneur en conseil à émettre des licences de "manufacture-entrepôt", cette expression-ci servant à désigner, selon les propres termes du législateur, "tout lieu ou établissement muni d'une licence pour employer de l'eau-de-vie ou autres marchandises sujettes à l'accise dans la fabrication d'articles suivant une formule approuvée par le Ministre (du Revenu National); et tous lieux dans lesquels ces articles sont emmagasinés, déposés ou gardés, sont censés faire partie de la fabrique-entrepôt à laquelle ils sont attachés ou dont ils dépendent." (Statuts Revisés du Canada, 1952, Chapitre 99, article 5, b)).

Bref la Loi sur les douanes et la Loi sur l'Accise permettent un régime douanier souple et flexible. On ne peut déjà plus douter de la possibilité, au Canada, d'adapter l'application des règlements douaniers à des fins industrielles ou commerciales, de reculer dans l'espace comme dans le temps les limites de la "douane". Les dispositions de la législation canadienne sur les douanes

et sur l'accise constituent un ensemble de structure d'accueil des marchandises importées, quelle qu'en soit la destination finale, système qui rend peut-être inutile la création de zones franches entendues au sens d'espaces géographiques donnant sur des voies d'eau navigables et désignés ports francs, à l'intérieur desquels le principe de la liberté du commerce (sauf au niveau du détail, réserve faite des rares cas d'exception) serait mis en application avec tout le système de surveillance et d'inspection nécessaire. Ce système exige de lourdes dépenses d'immobilisation et, au départ, des conditions plutôt particulières pour que son succès soit assuré. Nous y reviendrons au chapitre suivant.

Les drawbacks. Par drawback l'on entend la remise conditionnelle de taxes ou d'impôts acquittés, remise partielle ou totale suivant le cas. Ici, nous ferons allusion aux droits de douane et aux taxes d'accise, étant donné la nature de notre

sujet. Le cas qui nous intéressera d'une façon toute particulière, est celui des drawbacks conditionnés par la réexportation. A ce sujet, que dit la loi canadienne?

La loi sur les douanes (déjà citée)

Article 275. (1) "Le gouverneur en conseil peut, en vertu de règlements par lui établis à cette fin

a) accorder, lors de l'exportation de marchandises qui ont été importées au Canada et sur lesquelles un droit douanier a été payé, un drawback égal au droit ainsi payé, avec la déduction prévue dans ces règlements; et

b) accorder un drawback égal au droit payé, avec la déduction prévue dans ces règlements, ou une somme spécifique remplaçant ledit drawback, à l'égard des matières employées dans les marchandises ex-

portées, ou qui y sont façonnées ou attachées, ou à l'égard de matières (sauf le combustible ou l'outillage d'usine) consommées dans la fabrication ou production de toutes semblables marchandises."

La Loi sur la taxe d'Accise (Statuts Révisés du Canada, 1952, chapitre 100) prévoit également des drawbacks dans le cas de marchandises exportées:

Article 46. (7) "Il peut être accordé un drawback de quatre-vingt-dix-neuf pour cent des taxes imposées par les Parties IV, V et VI,⁽¹⁾ qui sont payées à l'égard des matières employées dans les marchandises exportées, ou

(1) Partie IV:- Taxes d'Accise sur Automobile, Breuvage, Cigares, etc.; Partie V:- Taxes d'Accise sur Cartes à jouer et Vins; Partie VI:- Impôt de consommation et de vente.

qui y sont façonnées ou attachées, ou à l'égard des matières (non compris le combustible ni l'outillage d'usine) consommées dans la fabrication ou production de marchandises de ce genre. Toutefois, le gouverneur en conseil peut autoriser le paiement d'une somme spécifique au lieu de ce drawback lorsque des taux spécifiques de drawback de droits de douane sont accordés sous le régime des dispositions de l'article 275 de la Loi sur les douanes."

Le système des drawbacks à la réexportation est bien celui que mettent en application les pays touristiques qui autorisent leurs commerçants à exempter des droits à l'importation le touriste étranger qui achète des produits importés. C'est le système "comptable", si l'on veut, du port franc par opposition au système qui nécessite effectivement la définition d'un "Zollausschluss", c'est-à-

dire, d'un "Out-of-Customs Land" à l'intérieur duquel la liberté de mouvement des marchandises importées n'est nullement entravée, à certaines conditions bien entendu - nous pensons ici aux ports francs de l'Allemagne fédérale, des Etats-Unis, du Mexique, etc.

Par ces dernières remarques, nous mettons fin à ce chapitre. L'analyse des facteurs de conditionnement de l'institution d'un régime de port franc nous attend au chapitre suivant.

CHAPITRE 2

LOGIQUE OU FONDEMENT ECONOMIQUE DE L'ETABLISSEMENT D'UN PORT FRANC.

I. Considération d'ordre général

L'établissement d'un port franc - entendu au sens d'une institution mercantile placée à l'abri de la fiscalité et des formalités douanières - peut être le résultat d'une décision autonome ou d'une décision induite:

- a) décision autonome, lorsque les autorités compétentes instituent un tel système dans le but de promouvoir le commerce international ou le développement économique d'une région. Dans ce dernier cas, toute une politique régionale est mise en oeuvre;
- b) décision induite, lorsque les autorités compétentes cèdent aux pressions des besoins du commerce international ou désirent faciliter le marketing international.

Le "foreign-trade zone" de New-York illustre une décision du deuxième genre, tandis que Arica,

au Chili, en est un du premier genre.⁽¹⁾ Nous n'insisterons pas sur les décisions induites, mais plutôt sur celles à caractère autonome. En d'autres termes, nous allons supposer que les autorités agissent au lieu d'être agies. Néanmoins, comme on le verra sans doute par la suite, même une politique autonome doit compter dans une certaine mesure sur des forces induites. On peut être porté à appeler cette dépendance, variable selon la nature des problèmes à résoudre et des mesures introduites, la justification partielle à plus ou moins brève échéance des décisions autonomes. Dans le cas des ports francs, les forces induites comptent pour une très large part; cela semble d'autant plus certain pour les zones franches établies dans les ports de mer (Hambourg, New-York, New-Orléans, etc.). D'aucuns recommandent d'établir plutôt des entrepôts douaniers, ceux-ci plus adaptables et plus flexibles, lorsqu'un

(1) Nous présentons en annexe un document de la U.S. Department of Commerce qui énumère les zones franches du monde.

port de mer ne figure pas sur la carte des grandes routes de navigation ou ne se situe pas à la croisée des chemins empruntés par les grands courants du commerce international.

Autrement dit, même lorsqu'il s'agit de politiques autonomes de développement régional, on doit aussi prêter attention aux restrictions imposées non seulement par le marketing international, mais encore par celles de l'industrie en général. Car la vocation d'un port franc est universellement double:

- (1) du point de vue du marketing international, un port franc est comparable à un relai, puisqu'il sert effectivement de point de distribution. Par exemple, les Japonais expédient des appareils de radio vers la zone franche de New York, d'où ils en font la distribution en Amérique du Sud.

(1) Voir la très intéressante étude de A. L. Lomax, The Foreign Trade Zone, Bureau of Business Research, School of Business Administration, University of Oregon, March 1947; voir aussi le 26ième rapport annuel du Foreign Trade Zones Board au Congrès des Etats-Unis, 30 juin 1964 - ce rapport renseigne sur les activités des zones franches aux Etats-Unis.

(2) du point de vue industriel, un port franc est un abri contre les formalités douanières, pour des industriels désireux de transformer eux-mêmes des produits importés sans devoir immobiliser dans l'acquittement des droits de douane des sommes d'argent.

Notons que dans certains cas les manufactures sont bannies des zones franches, bien que cela soit de moins en moins vrai. Ainsi en 1950, le Congrès des Etats-Unis amenda le "Foreign Trade Zones Act" pour permettre l'implantation de manufactures dans lesdites zones.

Il va sans dire que la possibilité d'établir des entreprises manufacturières dans les zones franches ne fait qu'accentuer le rôle que ces zones sont appelées à jouer sur le plan du marketing international.

Nous voici donc rendus à l'analyse d'une notion que mérite particulièrement notre attention: l'hinterland.

II. L'Hinterland

A première vue, l'hinterland paraît désigner

quelque chose comme l'arrière-pays et la tentation peut être grande de n'y faire intervenir que la géographie physique. Ce serait donc un quelconque espace géographique attelé, pour ainsi dire, à un port, ou desservi par ce dernier. A vrai dire, la notion n'est pas aussi simple et, dans le cas des grands centres d'arrivée et d'expédition de marchandises, l'hinterland revêt un caractère particulièrement complexe. Bref, c'est à la fois à la géographie physique, à la géographie économique, à la géopolitique, mais aussi aux politiques de marketing mises en oeuvre par les grandes firmes de statut international qu'il faut vraiment demander de nous éclairer là-dessus :

- (a) La géographie physique nous renseignera sur le relief.
- (b) La géographie économique nous indiquera l'emplacement des ressources (matérielles et humaines) des industries, des centres de consommation, ainsi que les courants commerciaux.
- (c) La géopolitique nous livrera les stratégies suivies par les Etats, le sens et les impli-

cations économiques des partages de territoires, des sphères d'influence préservées par des ententes tacites, défendues par des protocoles ou confirmées par des accords officiels.

- (d) Le marketing pratiqué par les grosses firmes nous aidera à saisir le sens de certaines pratiques commerciales, à l'achat comme à la vente et à prendre conscience d'une certaine géographie "commerciale" conçue et réalisée par des intérêts privés par delà les frontières politiques ou strictement nationales.

Les facteurs énumérés ci-dessus déterminent les routes empruntées par le commerce international, l'épaisseur et la composition des flux de l'échange international, et les bifurcations des courants commerciaux⁽¹⁾. Sans leur prise en considération,

(1) Au sujet des principaux courants commerciaux intéressant le blé, le papier-journal, les combustibles, le minerai de fer et l'aluminium au Canada, l'on consultera avec profit la très intéressante brochure du Professeur Benoit Brouillette, Courants Commerciaux de Quelques Produits Canadiens, no 14, publiée par l'Institut D'Économie Appliquée, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, (Montréal: 1964).

l'extrême diversité du tableau des échanges internationaux se prête difficilement à une juste interprétation des faits.

Nous avons parlé du commerce des marchandises. Mais il y a aussi le commerce des services ou commerce invisible, dont le tourisme, les assurances, etc. Les deux, marchandises et services, se renforcent mutuellement: les rapports établis grâce au commerce des marchandises sont une raison suffisante d'un développement poussé du commerce invisible. En effet, là où le commerce des choses acquiert de l'importance, on assiste à un développement parallèle des assurances, du transport, à une poussée du mouvement touristique. L'inverse n'est point nécessairement vrai: par exemple, le tourisme étranger peut connaître un fort développement sans qu'il ne s'établisse entre le pays visité et les pays d'origine des touristes d'importants courants d'échange de marchandises. Cette proposition ne doit pas être confondue, toutefois, avec celle qui veut que des pays développent le tourisme pour y puiser les devises nécessaires à couvrir un déficit au chapitre des marchandises exportées et importées ou

dans le secteur des capitaux. Cette dernière proposition ressort d'une politique d'incitation qui viserait à encourager le tourisme. Elle est, par conséquent, la plus intéressante du point de vue d'une région qui recherche, dans le tourisme, un espoir de développement ou simplement un appui additionnel pour des politiques de transformation industrielle ou agricole visant à élever le niveau général de bien-être des populations.

Que ressort-il de tout cela?

Il faut en conclure à la futilité, sauf dans des cas de ports ou points d'arrivée et d'expédition d'importance mineure, de définir l'hinterland en posant des jalons géographiques qui soient valables et identiques,

- (a) qu'il s'agisse d'importations ou d'exportations⁽¹⁾,
- (b) quels que soient les produits importés, exportés, réexportés ou réimportés sous la forme de produits semi-finis ou finis.

(1) Nous référons le lecteur à la brochure du Professeur Brouillette, op.cit., qui dépeint de manière saisissante le cas canadien en rapport avec des produits-clés.

L'hinterland ou le "territoire" desservi par un port (gare maritime, ferroviaire ou aéroport) peut varier d'un produit à l'autre, d'un groupe de produits à l'autre, comme il peut se présenter différemment selon qu'il s'agisse d'importations ou d'exportations. Il est d'autant plus vaste et varié que le port se situe au carrefour de grandes routes internationales qui opèrent une jonction entre divers ensembles continentaux, étant donné la très forte probabilité que, dans de pareils cas, les courants commerciaux seront vraisemblablement composés de nombreux produits de toutes provenances et de toutes destinations. A titre d'exemple, voici une brève comparaison entre les ports francs de New-York, San Francisco, Seattle et Toledo:(1)

(1) 26th Annual Report of the Foreign Trade Zones Board to the Congress of the United States, June 30, 1964.

<u>Année: 1964</u>		
<u>Port Franc</u>	<u>Marchandises reçues par types Total</u>	<u>Pays d'origine: Total</u>
New-York	362	66
San Francisco	84	28
Seattle	47	20
Toledo	32	18

Connaissant l'importance respective des ports mentionnés dans ce tableau, on comprend vite la très nette supériorité du "foreign trade zone" de New-York quant à la variété des marchandises qui y sont expédiées mais aussi quant à la diversité des pays d'origine. Si nous passions au commerce des services, nous constaterions des différences encore plus prononcées d'un port à l'autre. Qu'on songe à New-York, cité de la finance mondiale et rivale de Londres, point d'arrivée et de départ d'un grand nombre de touristes; qu'on songe à l'activité qui règne en permanence à l'aéroport international J. F. Kennedy et on saisira les dimensions de l'hinterland du "port" de New-York, et partant, de son port franc. Le port de Hambourg appellerait

essentiellement les mêmes commentaires, particulièrement en ce qui a trait au trafic maritime⁽¹⁾.

L'hinterland du port de Hambourg, c'est principalement toute l'Allemagne, à l'importation comme à l'exportation. Le port d'Amsterdam, par exemple, est un point d'entrée pour les épices et divers produits tropicaux destinés non seulement aux Pays-Bas, mais aussi à d'autres pays du continent européen et aux pays de la Baltique. Londres et Liverpool sont les principaux points de sortie pour les produits manufacturés anglais. Le port d'Anvers attire des produits manufacturés de Lille et de Roubaix en route pour l'étranger⁽²⁾.

Il va sans dire que ces ports actifs sont en même temps, par suite de leur importance commerciale, des foyers d'activité en ce qui touche aux services en général: les grosses banques, les gran-

(1) Voir, par exemple, Handel und Schiffahrt des Hafens Hamburg, 1958, revue statistique publiée par le Statistische Landesamt.

(2) Voir le petit livre de F. W. Morgan, Ports and Harbours, Hutchinson University Library, London, 1961, Chapter VII, "Hinterlands".

des compagnies d'assurances, etc., y ont des bureaux ou des représentants. Et quant à l'activité touristique, ces grands centres d'activité sont au moins des lieux de transit sinon des villes de séjour qui font en général partie de l'itinéraire du touriste. Il est vrai de dire que maintes petites localités touristiques de l'intérieur tirent profit de l'achalandage de gares, d'aéroports ou de ports situés dans des grands centres urbains. C'est d'ailleurs à partir de ces centres que rayonnent des agences de voyages et des bureaux de tourisme qui bâtissent à l'intention du touriste des itinéraires où figurent des villes et autres sites de l'intérieur. Pour l'arrière pays, par conséquent, tel port d'entrée constitue un facteur de prospérité, et l'arrière-pays fait partie de l'hinterland touristique du port en question.

Les considérations qui précèdent s'imposaient. Il fallait, après avoir mentionné la double-fonction essentielle d'un port franc (entendu au sens d'une institution mercantile placée à l'abri des formalités douanières), rappeler les fondements

économiques de l'établissement d'un port franc.

Nous traitâmes donc de l'hinterland.

Nous avons, cependant, établi une distinction entre décisions autonomes et décisions induites. L'opposition entre les deux types de décisions repose sur le critère suivant: les autorités compétentes instituent-elles quelque part un régime de port franc pour répondre aux besoins du commerce ou au contraire pour provoquer le commerce et le développement économique? Sans aucun doute ces deux considérations sont vraisemblablement toujours présentes. Cela nous paraît d'autant plus certain qu'il s'agit du port franc de New-York ou de Hambourg, villes de grande importance: ce sera surtout pour faciliter les opérations commerciales des firmes importatrices et exportatrices et, par ricochet, l'expansion économique locale que les autorités préserveront, dans ces endroits, le régime du port franc. Dans d'autres cas, le développement économique figurera en tête de liste des motifs de l'établissement d'un port franc. C'est très certainement le cas pour certaines zones franches d'une vaste étendue (free perimeters).

Citons quelques exemples:⁽¹⁾

Argentine: Tierra del Fuego

Chili: Les provinces Aysen, Chiloe, Magallanes, Arica.

Mexique: La région Baja California; la partie septentrionale de l'état de Sonora, y compris San Luis Rio Colorado et Sonoita; Nogales et Agua Prieta dans l'état de Sonora; Chetumal, Cozumel, Xealok, et Isla de Mujeres dans Quintana Roo.

Politique autonome ou induite, le point capital est qu'une zone franche doit forcément être rattachée à une ou plusieurs économies:

- (a) à des économies étrangères exclusivement, lorsque la zone sert de relai entre deux pays étrangers: par exemple, une zone américaine reçoit des produits du Japon destinés à être réexpédiés vers d'autres marchés que celui propre des Etats-Unis;
- (b) à des économies étrangères mais aussi à l'économie nationale, lorsque, en plus

de remplir la fonction décrite précédemment, la zone réexpédie en direction de l'économie nationale des produits importés.

Un seul mot suffit à résumer ces entrelacements, soit: l'intégration. Une zone franche est en quelque sorte un pont d'accès libre et dont l'existence ne se justifie que par les rives qui s'en trouvent ainsi reliées les unes aux autres. Elle est donc intégrée à au moins deux économies. Cela est vrai qu'il s'agisse du commerce des choses ou du commerce invisible. Point n'est besoin de le souligner davantage: la présence nécessaire d'un hinterland, commercial (marchandises) ou invisible (services: tourisme, assurances, etc.), implique l'intégration et, dans le cas d'une politique autonome, elle présuppose la recherche de l'intégration de la zone désignée "franche" à un quelconque ensemble économique.

Terminant sur ce point, nous insistons sur les contraintes imposées par la géographie physique, la géographie économique, la géopolitique, et non

moins sur celles très astreignantes en liaison avec le marketing international. La prise en considération de ces éléments s'impose tout particulièrement lorsque les autorités décident d'une politique autonome d'aménagement régional par un recours au système du port franc. Les brèves réflexions sur l'intégration régionale, objet du prochain chapitre, apporteront un peu plus de lumière sur cette question.

CHAPITRE 3

LE PORT FRANC AU SERVICE

D'UNE REGION EN VOIE DE DEVELOPPEMENT.

I. Le développement régional via l'INTEGRATION. (1)

Soulever ici la question du développement régional peut sembler nuire à l'unité du présent rapport qui, avons-nous précisé, traite des ports francs en tant qu'institutions placées sous la bannière du libre-échange bien que avec réserves. Néanmoins, nous avons situé l'intérêt de ce rapport du côté de la prospective et souligné par la suite l'importance que nous accordons aux décisions autonomes par opposition aux décisions induites. Par conséquent, sans nous attarder longuement sur le thème du développement régional, nous nous devons au moins de l'évoquer un peu. Et, dans le but de dévier le moins possible du sujet central, nous choisissons de parler brièvement de l'INTEGRATION dans le développement régional. Car, à notre avis,

(1) Ici nous nous inspirerons de nos articles parus dans Commerce, numéros de novembre et de décembre 1965, de janvier et de février 1966.

c'est ce qui permet le mieux de faire le lien entre une politique autonome d'établissement de ports francs et une politique de développement régional. Nous ne présentons pas celle-ci comme devant nécessairement inclure celle-là. Loin de là. Nous supposons au contraire qu'on a recours au système du port franc dans l'espoir d'y trouver des éléments catalyseurs de la croissance. Cette hypothèse nous conduit à identifier la méthode essentielle d'approche en matière de développement régional, que nous jugeons seule compatible avec l'institution d'un régime de port franc. Cette méthode, nous la désignons sous le nom de l'Intégration.

Les régions tissent entre elles au cours du temps toute une variété de rapports: les uns naissent de la diversité de leurs richesses, humaines et non humaines, tandis que d'autres s'expliquent mieux par des facteurs qui ont pour noms traditions, coutumes, croyances, etc. Retenons ici les rapports économiques.

La dominante d'une économie régionale, c'est sans doute la multiplicité des voies d'entrée et

de sortie des courants de prospérité ou de dépression. A ce sujet, les régions d'une province, par exemple, ne sont pas sur un pied d'égalité. Elles n'ont pas toutes d'égales chances de profiter d'une situation conjoncturelle favorable ou de résister à des courants adverses, qu'il s'agisse de courants d'entrée ou de sortie de forces économiques, toujours il paraîtra nécessaire d'examiner deux facteurs, à savoir:

- a) le dynamisme interne propre de la région concernée;
- b) les réactions de l'économie régionale aux chocs externes.

Ces deux éléments sont toujours présents, quoique à des degrés divers, le tout étant fonction des structures, du niveau des richesses matérielles et humaines, etc. Au niveau de l'ensemble des régions, on assiste non pas à une interdépendance parfaite entre les régions, sauf si l'analyse était poussée à l'échelle mondiale, du moins à des phénomènes d'actions et de réactions, phénomènes d'une inégalité d'autant plus accentuée lorsque les régions diffèrent beaucoup les unes

des autres. Ainsi des courants de dépression issus de la région montréalaise produiront sur la Gaspésie un effet nettement plus sensible que des forces de même nature en provenance de la Gaspésie n'en auraient sur Montréal. Qu'on ne se méprenne surtout pas sur les façons, multiples il est vrai, dont une région réagit à des courants déclenchés dans sa direction par une autre qu'elle. Il n'est pas dit que les réactions se manifestent précisément dans le secteur même où sont apparus les éléments qui les provoquent. Par exemple, des perturbations au niveau du commerce peuvent déclencher des réactions en particulier dans le secteur de la finance. Par là nous voulons dire qu'un recul des exportations de bois de la Gaspésie vers Montréal peut avoir pour conséquence immédiate non pas tant un semblable recul des importations de la Gaspésie en provenance de Montréal, mais plutôt une compression des liquidités que les banques et autres institutions financières sont appelées à fournir aux Gaspésiens; ceux-ci, devant une baisse de l'activité économique

entraînée par la régression des exportations de bois, emprunteraient donc moins aux fins de travaux d'investissement par exemple. Cela n'exclut certes pas une baisse éventuelle des achats effectués par les Gaspésiens dans la région de Montréal. D'une façon générale, l'on s'attend à ce que tous les secteurs (commerce, finance, etc.) soient touchés, quoique avec des délais variés.

Le problème du développement régional ne se conçoit pas en dehors du cadre des rapports que la région intéressée entretient avec l'extérieur. Il faut s'en convaincre de peur que des politiques d'insulation, fort souhaitables à notre avis, ne soient teintées de velléités d'isolation à forte teneur d'autarcie. La tentation de recourir à des formules qui rappellent, de loin ou de près, l'autarcie est d'autant plus forte qu'on désire mettre en oeuvre des politiques autonomes.

Or les politiques autarciques ne s'accommodent pas, évidemment, du système des ports francs. Pareil système présuppose la recherche active d'une intégration, jugée meilleure, des régions d'une province, d'un pays, voire d'un continent.

La thèse des libre-échangistes n'est rien moins qu'un plaidoyer en faveur de l'intégration, via la division du travail portée à l'échelle mondiale - intégration des pays les uns aux autres.

Par exemple, vouloir instituer un régime de port franc à l'intention des touristes, c'est s'être d'abord convaincu de la nécessité d'atteler la région ou le pays intéressé au potentiel représenté par les résidents de l'extérieur, c'est donc intégrer, via le tourisme, la région ou le pays concerné à un ensemble naturellement plus vaste; c'est aussi l'intégrer sur bien d'autres plans: commerce, transport, finance, etc.

Evidemment, le port franc ne garantit pas l'intégration, et encore moins l'intégration complète, c'est-à-dire sous tous les rapports de la vie économique. Cela ressort de sa nature même, car il n'est pas le libre échange même s'il s'appuie sur les principes de la liberté du commerce. Lorsque l'application du système est poussée très loin, comme dans le cas de Hong Kong, des Antilles hollandaises, de Kuwait, et d'autres endroits, l'intégration des économies locales à de plus vas-

tes ensembles est réalisée à un haut degré. Dans le cas des ports francs qui ne sont pas des "villes libres", l'intégration se fera surtout dans le domaine des activités liées au "marketing" international, s'il y a effectivement port de mer, aéroport ou encore entrepôt douanier (mobile ou immobile). En revanche, l'adoption d'un système "comptable" de port franc, grâce à une politique de "drawback", peut favoriser une plus grande intégration. Le système comptable de port franc est celui qui convient dans le cas du tourisme qu'on cherche à promouvoir en faveur d'une région ou d'un pays. Quant aux endroits où la taxation des produits importés est à peu près nulle, sinon inexistante, ils constituent des cas particuliers. Il en est ainsi des régions entières désignées zones franches (free perimeters) dans le but d'y attirer toutes sortes d'activités, industrielles et commerciales, susceptibles de promouvoir la croissance économique. De semblables zones existent au Chili, au Mexique et dans certains autres pays. Dans tous les cas, cependant,

les politiques d'établissement de zones ou de ports francs, quelles qu'en soient les modalités, s'appuient sur le principe d'une intégration plus heureuse, sinon plus complète, des zones concernées à d'autres zones; elles recherchent une meilleure participation des régions directement concernées à la vie d'un ensemble plus vaste et plus dynamique. Notons que cet ensemble peut consister surtout en un flux permanent de touristes en transit, situation qu'exploitent tant d'aéroports où le système "comptable" du port franc est en opération. On pourrait citer également le "Shannon Free Airport" dont les directeurs cherchent à tirer profit à la fois de l'industrie et du tourisme.

Les réflexions qui précèdent auront eu, du moins nous l'espérons, l'avantage de souligner une fois de plus l'importance de l'hinterland. Celui-ci peut être purement géographique, ou surtout économique (industriel, touristique). Dans ce dernier cas, à des produits différents et selon qu'ils sont importés ou exportés correspondront peut-être des frontières naturelles différentes. Il s'ensuit

que l'intégration elle-même, d'une région à un autre ensemble, peut devenir une très complexe entreprise.

II. Considérations sur les effets d'entraînement possibles d'un port franc.

Nous ne nous proposons pas de reprendre ici la théorie de la croissance économique et encore moins de discuter des étapes de la croissance et des moyens de les franchir. Du point de vue du B.A.E.Q., semblable analyse, à moins qu'elle ne présente un intérêt pratique, est à écarter de la présente étude. Or, pour qu'il y ait cet intérêt, il eût fallu nous placer devant un assortiment choisi d'industries, ou devant diverses combinaisons d'activités industrielles, pour en évaluer la contribution potentielle au développement de la région destinée à les accueillir. Tel n'est pas le cas pour l'instant.

Notre objectif est donc beaucoup plus modeste. Sur la base de quelques exemples, dont on pourrait allonger la liste, nous traiterons brièvement des effets d'entraînement possibles d'un système

appliqué de port franc. Nous le ferons sans prétention de notre part, car nous avons pleinement conscience de la complexité des études d'évaluation, en particulier lorsqu'il s'agit d'apprécier à leur juste valeur des politiques de développement.

Nous envisagerons les effets d'entraînement via l'industrie en général, puis via celle du tourisme.

A) Effets d'entraînement via l'industrie.

Nous avons parlé d'au moins trois façons d'appliquer le système des ports francs: l'une, la plus vieille, est de l'appliquer à une section d'un port ou d'un aéroport; quant aux deux autres modalités, elles consistent dans la formule des entrepôts douaniers (mobiles ou immobiles) et dans celle des "drawbacks". Toutes ces façons contribuent sans doute à promouvoir, dans des mesures variables, l'industrie et le commerce. Des trois, cependant, la formule qui repose sur la désignation d'un espace géographique dans le but d'instituer un régime de port franc est celle qui se prête le mieux à l'analyse.

En guise d'exemples, nous pourrions citer Hong-Kong, ville libre où entrent en franchise les produits importés, sauf quelques exceptions.⁽¹⁾ Mais Hong-Kong est un cas particulier, par son histoire, son statut, mais surtout par sa position géographique. Nous pourrions invoquer le cas de Hambourg, de New-York, qui présentent des particularités, vu leur position stratégique et leur histoire. L'exemple de Shannon appellerait des commentaires un peu semblables, mais il nous intéresse particulièrement parce que, à Shannon, fut créé le Shannon Free Airport Development Company⁽²⁾ dans des circonstances que nous tenons à souligner. Voici les motifs invoqués par ladite société:

"The most important technical change of recent years - the introduction of long-range aircraft

(1) Voir la publication annuelle Hong-Kong Directory, Commerce, Industry, Finance.

(2) La Shannon Free Airport Company possède un capital-actions autorisé de £4,000,000 (4,000,000 d'actions à £1 l'action), dont £3,423,000 ont été versés. Le Ministre des Finances de la république irlandaise est l'unique actionnaire, et ses avances à la société totalisèrent £1,878,000 à la fin de 1965 - Ibid., pp. 30-31

powered by jet engines - represented both a threat to and an opportunity for Shannon International Free Airport. A threat, because it was no longer necessary for aircraft to fuel between North America and the mainland of Europe; an opportunity, because it made it easier and faster communications on a world scale and thus opened prospects of new trade and tourism through the Airport. In the interest of the Airport and of Irish tourism and trade it was vital to counter the threat and grasp the opportunity. The Shannon Free Airport Development Company was brought into existence to do these things; it set out to do them by safeguarding employment at the Airport and in the region around it, and by exploiting fully the Airport as a national asset."(1)

Effectivement, la société créa un "Industrial Estate", grâce auquel le niveau de l'emploi grimpa de zéro en 1958 à 2,109 personnes au 31 mars 1964- le potentiel a été estimé à 4,000 ouvriers et pour-

(1) Annual Report 1964-5, Shannon Free Airport Development Company Ltd., p.4.

rait même atteindre 4,500. A l'heure actuelle, en moyenne £1,000,000 sont versés annuellement en salaires. Et pour donner une idée de l'expansion prise depuis 1958, voici un tableau des principaux actifs de la Shannon Free Airport Company: (1)

(a) Usines et Bureaux complétés	652,600 pieds carrés (p.c.)
(b) Usines en construction	160,000 p.c.
(c) Sites prêts pour des mises en chantier-usines	633,000 p.c.
(d) Entrepôts complétés	30,000 p.c.
(e) Entrepôts en construction	7,500 p.c.
(f) Terrains vacants	462 acres

Aux activités industrielles s'ajoute l'activité touristique stimulée par toutes sortes de moyens. Faisons remarquer, cependant, que le nombre de passagers en transit atteignait 203,900 personnes en 1965, et que 174,400 autres personnes avaient Shannon pour point de destination la même

(1) Annual Report 1964-5, Shannon Free Development Company Ltd., p. 6.

année.⁽¹⁾ Avouons que Shannon jouit d'un hinterland touristique des plus enviabiles.

Voilà donc, sans autres détails, un exemple de société fondée pour promouvoir, via le système du port franc, le développement économique d'une localité. Un hinterland varié et riche existait et il importait de saisir l'occasion au bon moment pour en tirer le maximum de profits, c'est-à-dire, il fallait agir et c'est ce que l'on fit.

Cet exemple, que nous ne proposons pas en modèle puisque les circonstances diffèrent d'un pays à l'autre, mériterait un examen plus approfondi. Nous avons mentionné Hong Kong, New-York, Hambourg, dont les situations respectives sont assez connues. Il eût fallu plus de temps pour étudier d'autres cas, ceux-ci au départ moins favorisés que Shannon par exemple: les zones franches du Mexique, du Chili, de l'Argentine, et d'autres pays en voie de développement. Arrêtons-nous un moment à celles de Puerto-Rico où il en existe deux: Penuelas et Mayaguez.

(1) Les passagers en transit comprennent seulement ceux des lignes aériennes parties de Dublin ou à destination de Dublin. Ibid., p. 15

La zone de Penuelas (62.5 acres) abrite une usine de produits pétrochimiques, propriété de Union Carbide Caribe Inc. La zone procure directement de l'emploi à plus de 300 personnes. En volume et en valeur, les arrivées et les expéditions de marchandises en 1963 et 1964 se présentèrent comme suit:(1)

	1963		1964	
	Arrivées	Expéditions	Arrivées	Expéditions
Volume (tonnes longues)	193,784.30	127,701.9	220,082.10	139,074.70
Valeur (dollars)	3,840,210	7,403,694	4,218,000	8,198,000

La zone de Mayaguez contient plus d'une firme, quoique, sous le rapport du volume et de la valeur des opérations, elle ait moins d'importance que celle de Penuelas. Le tableau suivant le démontre:

	1964 (2)	
	Arrivées	Expéditions
Volume (tonne courte)	90.25	107.50
Valeur (dollars)	289,267	347,762

(1) 26th Annual Report, Foreign-Trade Zones Board, op.cit., p. 31.

(2) Ibid., p. 29.

En 1964, les activités s'étendirent à 11 différents types de produits, qui provinrent de deux pays, les Etats-Unis et le Japon. De 1963 à 1964, la zone accueillit un nombre additionnel de firmes, grâce à quoi l'emploi dans la zone s'élève de 18 à 69 personnes. D'autres firmes sont actuellement attendues. Pour l'instant, au chapitre des activités industrielles figure la fabrication ou la transformation des produits suivants:⁽¹⁾

- Jus de fruits et salades : emploi de fruits du pays et de fruits importés.
- Ceinturons pour homme : emploi de matières premières du pays et de boucles importées.
- Jouets : importés, puis emballés et réexportés.
- Matériel de fenêtre : fer importé, mais transformé sur place et combiné avec des matières premières du pays pour donner des produits finis.

(1) 26th Annual Report, Foreign-Trade Zones Board, op.cit., p. 28.

Voilà donc deux exemples dans des territoires en voie de développement. Notez que, à Puerto Rico, c'est la Puerto Rico Industrial Development Company qui s'occupe du développement des zones franches portoricaines: c'est-à-dire, l'effort de publicité et de promotion est une tâche qui lui incombe.

Il n'est guère nécessaire que nous nous attardions à souligner les effets d'entraînement que des zones telles que Mayaguez sont susceptibles de produire sur l'économie régionale, mais aussi sur l'économie portoricaine. La combinaison de produits importés et de matières premières locales a pour principales conséquences

- a) de permettre à l'économie locale de participer au processus des valeurs ajoutées;
- b) de favoriser l'apparition ou l'expansion d'activités directement et indirectement reliées à celles de la zone franche.

Faisons remarquer, en dernier lieu, que Puerto-Rico jouit de cet immense avantage que constitue son appartenance au vaste ensemble politico-économique des Etats-Unis d'Amérique. Sur un total

de \$347,762 de marchandises expédiées de la zone de Mayaguez en 1964, \$337,481, soit plus de 95% le furent en direction de marchés couverts par la douane américaine.

Quelle qu'elle soit et qu'en quel qu'endroit qu'elle se situe, une zone franche créée en réponse à un besoin de développement régional est conçue pour attirer des industries, et partant, pour engendrer de l'activité, de l'emploi et des revenus. Il n'est pas, du moins croyons-nous, nécessaire de s'attarder là-dessus, tant il est évident que les objectifs principaux ne peuvent essentiellement différer de ceux-ci. Et, ainsi que nous le disions au précédent chapitre, l'activité commerciale s'accompagne d'une activité dans le secteur des services, en particulier au chapitre du tourisme lorsque la zone d'activité est située à la croisée de routes intercontinentales très achalandées ou quand elle sert simplement de relai le long des grandes voies internationales.

Disons, pour terminer, qu'une politique autonome d'action s'impose, telle la fondation d'une

société de développement qui fasse preuve d'initiative, pour qu'une zone franche produise le maximum d'impact du point de vue économique. Un système de port franc fondé sur les drawbacks n'est pas apte à promouvoir la croissance d'une région au départ défavorisée. La preuve en est faite: le drawback ainsi que les entrepôts douaniers sont les formules courantes au Canada et, comme tels, ils ne s'accomodent que des régions déjà avancées (Montréal, Toronto, etc.). La situation des régions à croissance retardée appelle une politique plus vigoureuse, en tout cas plus incitative que de simples exemptions prévues au chapitre de la loi sur la douane.

B) Effets d'entraînement via l'industrie du tourisme.

Nous avons dans les pages précédentes plus d'une fois évoqué le tourisme en tant que source d'activité et catalyseur de la croissance économique. Il existe un hinterland touristique, à l'importation comme à l'exportation des services liés à l'industrie touristique. Et le système du port franc appliqué à l'intention exclusive des touristes étrangers, est

on ne peut plus logique: les achats de produits importés effectués des touristes étrangers, sont une réexportation, pourvu que les touristes ne les revendent pas eux-mêmes aux résidents du pays visité. C'est pour éviter ce commerce illégal que des précautions sont prises et des dispositions appliquées aux gares, aéroports, et ports pour ce qui est de la remise, aux touristes à l'heure de leur départ définitif du pays, des colis renfermant les objets de marque étrangère exemptés de droits de douane lorsqu'il y a régime de port franc pour les touristes de cette classe.

A l'exception des îles et autres petites localités entièrement placées sous un régime de port franc (Cf. la liste de la U.S. Department of Commerce, en annexe), c'est en particulier dans les aéroports que se rencontrent le plus fréquemment des boutiques vendant des objets importés sans perception de droits de douane lorsque l'article est vendu à quelqu'un qui quitte le pays (résident ou touriste étranger). Evidemment, le système "comptable" du port franc permet l'extension de ce régi-

me même aux magasins dans les centres urbains, les colis n'étant livrés qu'au moment du départ pour l'étranger.

En ce qui regarde le tourisme, deux situations peuvent se présenter, à savoir:

a) Les autorités instituent un régime de port franc afin de profiter des "monopoles naturels" engendrés par la position stratégique de tel ou tel aéroport ou port. Dans ce cas, il existe un flux régulier et important de touristes et de passagers en transit. (Shannon; New-York; Hong-Kong; Port-of-Spain). L'objectif est de les amener à dépenser le plus possible au pays alors qu'ils sont en visite ou en transit.

b) Les autorités établissent des ports francs pour développer le tourisme, escomptant que le touriste étranger ajoutera à d'autres plaisirs celui de pouvoir se procurer à bon marché des objets de marque réputée.

Inutile de dire qu'une politique complète de développement du tourisme est nécessaire dans le second cas, étant donné l'improbabilité que des touristes accourent vers Lima, par exemple, après que

les autorités péruviennes eurent décidé d'instituer des zones franches à l'intention des visiteurs.

Dans le premier des deux cas ci-dessus mentionnés, l'hinterland existe et il s'agit de l'exploiter; tandis que dans l'autre cas, il faut le créer, c'est-à-dire, intéresser des populations étrangères au pays dont on chante la beauté et dont on évoque les plaisirs. L'effort requis, dans ce cas-ci, apparaît beaucoup plus grand. La vaste majorité des régions en voie de développement se trouvent devoir dépenser beaucoup d'efforts pour détourner vers elles des touristes en nombre croissant et en profiter ainsi sur le plan économique. Toute une politique doit être mise en oeuvre et qui touche non seulement à l'industrie touristique elle-même, mais au transport, au commerce, à la finance, à l'artisanat, etc.

Quant aux effets d'entraînement, ils sont suffisamment connus. Voici à titre d'exemple un tableau des multiplicateurs liés aux dépenses des touristes:

Estimation du multiplicateur touristique annuel, par
catégorie, des dépenses de tourisme d'un montant de
1,000 dollars des Etats-Unis. (1)

Catégories de dépenses	Nombres de transactions.					Total des dépenses	Multi- plica- teur touris- tique annuel par dollar
	Une	Deux	Trois	Quatre	Cinq		
Facilités d'hébergement	250.00	250.00	178.00	112.00	64.50	845.50	3.42
Repas et boissons	320.00	320.00	211.00	137.00	63.50	1,051.50	3.28
Achats	250.00	250.00	149.00	89.50	43.50	787.00	3.15
Visites et dis- tractions	100.00	100.000	70.50	41.00	25.00	336.50	3.365
Transports locaux	50.00	50.00	29.00	16.50	7.50	153.00	3.06
autres dépenses (non calculées, mais éva- luées d'après le mul- tiplicateur le plus bas	30.00	30.00	16.50	9.00	4.50	90.00	3.00
TOTAL -	1,000.00	1,000.00	654.00	405.00	213.50	3,272.50	3.27 ^(a)

(a) Coefficient moyen de multiplication par dollar.

(1) Le Commerce et le Développement économique,
Actes de la Conférence des Nations Unies, Ge-
nève 1964, Vol. 5: Financement et Commerce
Invisible, Tableau 2, p. 420.

Ces chiffres sont suffisamment éloquentes et, par conséquent, nous ne soulignerons pas davantage encore la contribution potentielle du tourisme au revenu national ou au revenu régional. Bien entendu, il faut tenir compte des fuites: le multiplicateur sera généralement moins élevé pour une région que pour l'ensemble d'une province ou d'un pays sauf dans le cas de régions qui parviennent à puiser chez elles-mêmes la très grande partie des produits et des services requis par les activités dans l'industrie touristique; c'est l'objectif qu'on se fixe lorsque les autorités veulent préserver le "cachet" d'une contrée, allant de l'hébergement aux distractions sans oublier l'alimentation et le transport.

Et pour terminer, nous citerons le passage suivant, extrait des travaux de la Conférence de Genève. (1)

"L'industrie touristique répond aux exigences de la croissance équilibrée, laquelle suppose

(1) Ibid., p. 421.

le développement simultané de plusieurs des activités économiques virtuelles d'un pays. Dans les pays en voie de développement, le tourisme a un rôle particulier à jouer: il doit permettre de tirer parti sur le plan économique de certaines caractéristiques de ces pays: beautés naturelles, climat agréable, charme exotique; bas prix des denrées alimentaires, des boissons, des souvenirs ou des services; possibilité de fournir une grande partie de l'équipement productif nécessaire aux investissements importants dans l'hôtellerie, le réseau routier, les aérodromes, etc.; aptitude, grâce aux dépenses des touristes étrangers, à gagner les devises qui permettront de payer les importations indispensables à un pays en voie de développement; enfin, le tourisme profite à d'autres branches d'activité telles que l'agriculture, l'artisanat, le commerce local, l'industrie des loisirs et des spectacles, etc. Les pays en voie de développement, qui créent leur industrie touristique à partir de zéro, bénéficient en outre de cet avantage qu'ils peuvent le faire de façon moderne et rationnelle

en appliquant des formules hardies sans avoir à tenir compte de droits acquis.

Les pays en voie de développement devraient donner la priorité au tourisme international, car c'est un moyen pour eux de gagner des devises, mais ils doivent y voir aussi un moyen de créer des nouvelles industries et de nouveaux services, notamment en procédant, dans des régions appropriées, à des investissements dans la construction et les transports. Non seulement l'industrie touristique stimulera la prospérité et l'emploi dans ces régions, mais encore elle y servira de base à la création d'industries et de services destinés à satisfaire aux besoins des consommateurs, ce qui assurera d'abondantes possibilités d'emploi. Tout en faisant d'abord porter leurs efforts sur le tourisme international, les pays en voie de développement pourront peu à peu étendre leur industrie touristique intérieure, ce dont leur population ne manquera pas de bénéficier.

Etant donné que les possibilités de mécanisation et d'automatisation sont limitées dans le

domaine du tourisme, en particulier dans l'industrie hôtelière, le tourisme offre de vastes possibilités d'emploi dans les pays en voie de développement et il n'y a guère de risque de saturation. A long terme, les perspectives qui s'ouvrent au tourisme en tant que branche importante du secteur tertiaire semblent prometteuses, car il ne cesse de gagner de nouvelles couches de la population. De plus, l'arrivée de touristes dans des régions sous-développées que l'on a équipées pour les recevoir peut avoir de très importantes répercussions. Le tourisme peut devenir la principale activité et la première source de revenus de la population locale; il tend à fixer la population dans la région, neutralisant ainsi l'exode rural et le chômage."

ANNEXE. (1)

FREE TRADE ZONES

AUSTRIA:	Graz, Linz, Solbad Hall (Tyrol), and Vienna.
BAHAMAS:	Freeport (Grand Bahama Island).
BERMUDA:	Freeport (Ireland Island).
BRAZIL:	Manaus.
CAMBODIA:	Sihanoukville.
CHILE:	Arica and Punta Arenas.
COLOMBIA:	Barranquilla.
DENMARK:	Copenhagen.
DOMINICAN REPUBLIC:	Puerto Plate (Not yet in operation).
FINLAND:	Hanko.
FED. REPUBLIC OF GERMANY:	Bremen, Bremerhaven, Cuxhaven, Emden, Hamburg, and Kiel.
GREECE:	Piraeus and Salonika (Thessaloniki).
INDIA:	Kandla.
IRELAND:	Shannon Free Airport.

(1) U. S. Department of Commerce, Bureau of International Commerce, World Free Trade Zones and Free Ports, November 20, 1964, pp. 2-9.

ITALY: (In Italy, Free Trade Zones are known as "Free Points") Naples, Torre Annunziata, Trieste, and Venice.
Authorized, but not yet in operation: Brindisi, Genoa, and Messina.

LEBANON: Beirut, Beirut International Airport, and Tripoli.

LIBERIA: Monrovia.

LIBYA: Tripoli.

MEXICO: Coatzacoalcos (also known as Puerto Mexico) and Salina Cruz; Topolobampo (authorized, but not yet in operation).

MOROCCO: Tangier.

NETHERLANDS
ANTILLES: Oranjestad (Aruba) and Willemstad (Curacao).

OKINAWA: Naha.

PANAMA: Colon and Tocumen International Airport.

SPAIN: Barcelona, Cadiz, and Vigo.

SWEDEN: Goteborg, Malmo, and Stockholm.

SWITZERLAND: Aarau, Basel-Dreisplatz, Basel-Rheinhafen, Basel-CFF, Chiasso-Stazione P.V., Geneva, Geneva-Aerodrome de Cointrin, Geneva-Cornavin, Lausanne, St. Gallen, St. Margrethen, Zurich-Albisrieden, Zurich-Aerodrome.

SYRIA: Latakia.

TURKEY: Iskenderun.

UNITED ARAB
REPUBLIC: Alexandria, Port Said, and Port
Tewfick (city of Suez).

UNITED STATES: (In the United States, Free Trade
Zones are known as Foreign Trade
Zones.)
Mayaguez (Puerto Rico), New
Orleans, New-York, San Francisco,
Seattle, and Toledo.

URUGUAY: Colonia and Nuevo Palmira.

FREE PORTS

ADEN.

CANARY ISLANDS
(SPAIN)

All the islands of this group
are Free Ports. The principal
ports serving the Canary Islands
are:

Arrecife, La Orotava, Las Palmas,
Puerto de Cabras, San Sebastian
de la Gomera, Santa Cruz de la
Palma, Santa Cruz de Tenerife,
Sardina de Galder, and Valverde.

COLOMBIA: Providencia Island and San
Andres Island.

FRENCH SOMALILAND:

FRENCH WEST INDIES: St. Barthelemy (served by the
Port of Gustavia) and St. Martin
(served by the Port of Marigot).

GIBRALTAR.

HONG KONG.

KUWAIT.

FEDERATION OF
MALAYSIA:

Penang, Labuan and Singapore.
(NOTE: Agreement has been reached with Singapore and is being sought with Penang by the central government to end their free port status and incorporate them in the Malaysian customs area; to preserve their entrepot trade, however, Singapore and Penang will each establish a free trade zone in the ports of Singapore and Georgetown (Penang).

NETHERLANDS
ANTILLES:

Saba, St. Eustatius, and St. Martin.

SPAIN:

Ceuta and Melilla. (These enclaves on the North African coast are administered as a part of metropolitan Spain.)

IRAN:

Siri, Shaikh Shuaib, Kish, Farur, and Hendorabi.

ENTREPOTS.

ADEN (for Yemen).

ANGOLA:

Lobito (for the Congo (Leopoldville)).

ARGENTINA:

Barranqueras and Formosa (for Bolivia).
Buenos Aires and Rosario (for Bolivia and Paraguay).
Concordia (for Uruguay).
Concordia and Monte Caseros (for Brazil and Paraguay).
Empedrado and Paso de Los Libres (for Brazil).
Mendoza, San Juan, Salta, and Jujuy (for Bolivia and Chile).

- BAHREIN (for neighboring Persian Gulf Countries).
- BRAZIL: Belem (for Peru and Bolivia)
Corumba (for Bolivia)
Manaus (for Ecuador)
Paranagua (for Paraguay)
Porto Velho (for Bolivia)
Santos (for Bolivia and Paraguay).
- CHILE: Antofagasta and Arica (for Bolivia).
- FRENCH SOMALILAND: Djibouti (for Ethiopia).
- GREECE: Salonika (for Yugoslavia).
- IRAN: Bandar Shahpour, Khorramshahr, and Meshed (for Afghanistan).
- IRAQ: Goods in transit through Iraq are exempt from customs duties.
- ITALY: Trieste (for Austria, Czechoslovakia, and Hungary).
- JORDAN: Goods in transit to or from Lebanon, Saudi Arabia, and Syria are exempt from Jordanian customs duties.
- KUWAIT: (For neighboring countries).
- LEBANON: Beirut (for neighboring countries).
- LIBERIA: Monrovia (for Guinea).
- LIBYA: Tripoli-authorized but not yet in operation (for West and Central Africa).
- MOZAMBIQUE: Beira (for Rhodesia, the Congo (Katanga), and Malawi. Lourenco Marques (for Rhodesia, Swaziland, and South Africa).

NORWAY: Trondheim (for Sweden).

PAKISTAN: Karachi (for Afghanistan).

PARAGUAY: Concepcion (for Brazil), Asuncion (for the reception, storage, and distribution of goods of Spanish origin destined to be exported to Paraguay and other countries - not yet in operation).

PERU: Matarani and Mollendo (for Bolivia).

SAUDI ARABIA: Jidda and Damman (for neighboring countries).

SYRIA: Latakia (for neighboring countries).

YUGOSLAVIA: Rijeka and Koper (for Austria, Czechoslovakia, and Hungary).

NOTE: Transit trade of each other's goods among Lebanon, Jordan, Saudi Arabia, and Syria is governed by an agreement of December 1959, which provides for the duty-free transit of such goods among these countries.

FREE PERIMETERS.

ARGENTINA: Tierra del Fuego.

CHILE: The Provinces of Aysen, Chiloe, and Magallanes; Arica.

INDONESIA: Riouw Archipelago.

MEXICO: All of Baja California; North-western Area of the State of Sonora, including San Luis Rio Colorado and Sonoyta; Nogales and Agua Prieta, in the State of Sonora; Chetumal, Cozumel, Xcalak, and Isla de Mujeres, in the Territory of Quintana Roo.

PROPOSED FREE TRADE ZONES

(The Following facilities are under consideration; however, there are no indications as yet that they will be established.)

BOLIVIA:	Cobija.
BRAZIL:	Rio de Janeiro.
REPUBLIC OF CHINA:	Kaohsiung.
GHANA:	Tema.
GUATEMALA:	Matias de Galvez.
IVORY COAST:	Abidjan.
NEW ZEALAND:	Auckland.
PAKISTAN:	Karachi.
SAUDI ARABIA:	Jidda and/or Dammam.
SYRIA:	Tartous.
TUNISIA:	Cap Bon.
YUGOSLAVIA:	Rijeka and Koper.

OTHER RELATED FACILITIES

BELGIUM:	Antwerp and Ghent (Bonded Warehouses). Unlimited storage of imports in bonded warehouses, dutyfree storage of imports destined for re-exportation, and the authorization of certain manipulation of goods in storage enable these ports to be likened to free trade zones.
----------	---

Brussels National Airport ("Free Area").

Sabena operates a warehouse in the free area in which goods may be stored duty-free for 6 months; goods may be re-exported or, upon payment of custom duties, be brought into Belgian customs territory.

DOMINICAN
REPUBLIC:

Santo Domingo (Free Port Retail Stores).

The only operation authorized is retail sales under Customs supervision to tourists and diplomatic personnel with free entry privileges.

ICELAND:

Reykjavik (Bonded Warehouse).
Keflavik International Airport
(Duty-Free Store).

Reykjavik has a bonded warehouse which provides storage and re-packing facilities but none for manufacturing. Imported goods are landed free from customs fees and duties; these charges are paid only at the time of removal from the warehouse for domestic distribution.

Keflavik International Airport has a duty-free store selling only to transient international travelers.

ITALY:

Leghorn and Palermo (Free Depots).
In Italy, a free depot is a facility that provides a limited free storage area in a port. Manipulation of goods is generally not permitted.

NETHERLANDS:

Rotterdam and Amsterdam. Rotterdam has no free trade zone but its liberal customs practices give it many of the advantages of a free trade zone. Customs regulations are minimal. Storage of goods in transit and goods cleared for importation in special customs house sheds is virtually unlimited; manipulation, and to a limited degree manufacturing, are permitted in bonded warehouses; and dutiable goods can be readily moved in a specified time and route from one part of the port to another.

Amsterdam offers the same privileges as Rotterdam, but on a lesser scale.

NORWAY:

Kristiansand, Oslo, and Trondheim (Free Warehouses). In Norway free warehouses offer most of the facilities of free trade zones.

PORTUGAL:

Lisbon (Bonded Depots). Bonded warehouses in Lisbon provide open and covered storage space where goods of foreign origin may be stored duty-free for two years.

SPAIN:

Aguilas, Algeciras, Alicante, Almeria, Aviles, Bilbao, Cartagena, Castellon, El Ferrol del Caudillo, Gijon, Mahon, Palamos, Palma de Majorca, Pasajes, Ribadeo, San Sebastian, Santander, Tarragona, Villagercia, and Vinaroz (Free Depots).

In Spain a free depot offers privileges similar to but not as extensive as those provided by a free trade zone.

La Coruna, Huelva, Sevilla,
Malaga, and Valencia (Commercial
Depots).

In Sapin a commercial depot is
similar to a free depot but
does not offer quite as extensive
privileges.

Locations of

U. S. FOREIGN-TRADE ZONES AND SUB-ZONES



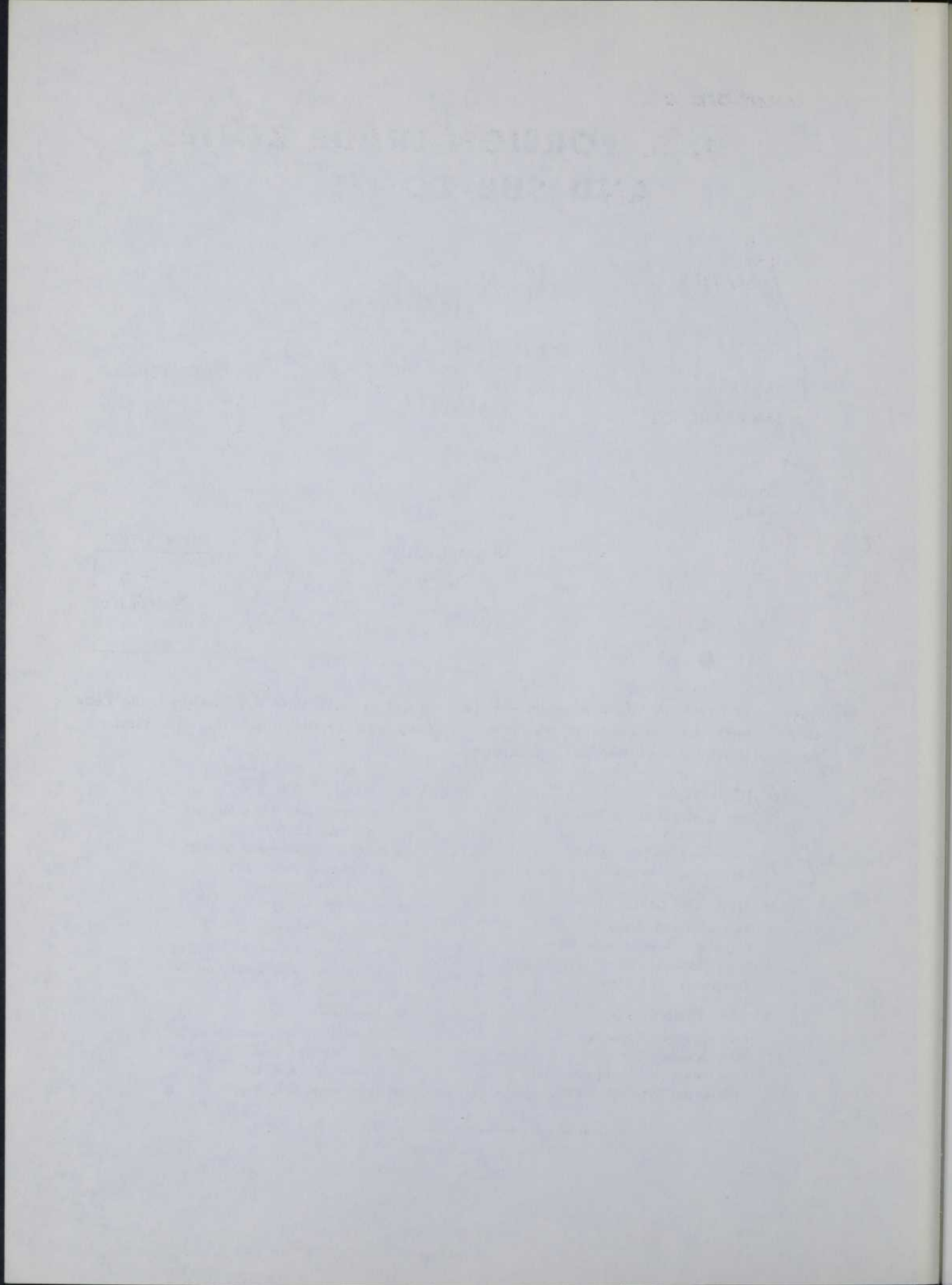
Businessmen seeking information on specific services and facilities available to them at zones presently established are encouraged

to get in touch with the Foreign-Trade Zone Managers at the following addresses:

- **NEW YORK**
Foreign-Trade Zone No. 1
17 Battery Place
New-York, N. Y. 10001
Telephone: WHitehall 3-4600
- **NEW ORLEANS**
Foreigr. Trade Zone No. 2
Napoleon Avenue and River
New Orleans, Louisiana 70112
Telephone: 897-0189
- **SAN FRANCISCO**
Foreign-Trade Zone No. 3
Ferry Building
San Francisco, California 94101
Telephone: GARfield 1-8800
- **SEATTLE**
Foreign-Trade Zone No. 5
P.O. Box 1209
Seattle, Washington 98101
Telephone: MAIn 2-8124
- **PUERTO RICO**
P.O. Box 2672
San Juan, Puerto Rico 00902
Telephone: 723-0040 San Juan
- **TOLEDO**
Foreign-Trade Zone No. 8
241 Superior Street
Toledo, Ohio 43601
Telephone: CH. 3-2851

For sale by the U.S. Department of Commerce, Washington, D. C. 20230

Price 10 cents.



CHAPITRE 4

CONSIDERATIONS SUR DES QUESTIONS D'ORDRE FISCAL.

L'institution d'un régime de port franc n'a pas pour causes directes des préoccupations d'ordre fiscal. En soi, le port franc ne vise pas avant tout et surtout à fournir un supplément de ressources fiscales aux autorités qui décident de sa création. Cette constatation d'ordre général, appuyée par des faits historiques mais aussi par des lois instituant des ports francs, n'est pas pour autant la négation de l'utilité fiscale ou financière, pour les gouvernements, des zones franches. Du point de vue fiscal, il faudrait considérer les dépenses d'immobilisation, d'entretien et de fonctionnement d'une part, et d'autre part, les recettes procurées à la fois par a) des opérations dans la zone franche; b) des activités (production, échanges) suscitées par la zone franche mais à l'extérieur de ses limites.

Si l'examen des recettes et des dépenses ne pose aucun problème majeur pour ce qui est des opérations qui se déroulent dans l'enceinte d'une

zone franche, tel n'est déjà plus le cas quand il s'agit d'évaluer la somme des activités connexes et leur contribution fiscale. Quant aux deux formules rivales - entrepôts douaniers et "drawbacks" - en évaluer l'impact sur l'économie nationale ou régionale présente de réelles difficultés, car leurs apports respectifs sont noyés dans l'économie nationale contrairement à ceux directement mesurables d'un quelconque espace désigné zone franche et doté, par définition, de frontières douanières qui en font un "Zollauschlussgebiet" (out-of-customs land).

Dans ce domaine, il est difficile de généraliser. Voici néanmoins des états de revenus et dépenses compilés pour diverses zones franches en tant qu'établissements:

<u>Zones</u>		<u>Revenus</u>	<u>Dépenses</u>	Surplus(+) ou Déficit(-)
New-York	1963	804,276.37	784,943.86	19,332.51
	1964	929,071.62	896,338.90	32,732.72
Nouvelle-Orléans	1963	176,791.71	179,880.55	- 3,088.84
	1964	171,724.92	174,827.57	- 3,102.65
Toledo (Ohio)	1963	157,696.55	223,038.79	-65,342.24
	1964	297,935.95	383,945.24	-86,009.29
Mayaguez (Puerto Rico)	1963	108,458.00	139,416.00	-30,958.00
	1964	52,974.00	97,200.00	-44,226.00

Source: 26th Annual Report, Foreign Trade Zones Board, June 30, 1964.

Divers facteurs condamnent, cependant, toute tentative de comparaison;

En premier lieu, les zones ci-dessus énumérées sont les unes de fondation récente (Mayaguez et Toledo), les autres déjà d'un certain âge.

En second lieu, ces zones appartiennent à des contextes tout-à-fait différents les uns des autres.

En troisième lieu, d'aucunes servent surtout à faciliter le marketing international, alors que d'autres visent à promouvoir le développement régional.

En quatrième lieu, les responsabilités qui incombent aux corporations respectives créées pour gérer les différentes zones ne sont pas partout les mêmes.

L'essentiel, et c'est ce qu'il faut à tout prix souligner, est que l'institution d'un régime de port franc, a) répond aux besoins du commerce international ou, b) constitue une politique autonome axée sur la croissance économique d'un ensemble.

Il est à remarquer que ces deux possibilités ne s'excluent pas mutuellement: le cas de Shannon le démontre.

En ce qui intéresse la fiscalité, c'est dans l'activité engendrée par la zone et qui s'exprimera par des niveaux croissants de l'emploi et des revenus à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone franche - dans son cadre et en dehors de son cadre - activité qui se traduira aussi par des exportations et par des importations en progression accélérée, c'est dans ces progrès escomptés que, sous le rapport des recettes fiscales, réside l'intérêt d'une politique de création de zones franches, qu'elles que soient d'ailleurs les modalités empruntées. En vouloir mesurer l'impact sur les recettes fiscales, c'est obliger à un examen préalable de l'incidence de la zone sur l'économie régionale et sur l'économie nationale. Evidemment, l'on ne saurait s'arrêter au simple calcul des droits de douane perçus à l'entrée, sur le marché national, des produits au préalable importés dans la zone franche. Dans certains cas, le montant de telles recettes atteignait en 1963 et 1964 les pro-

portions suivantes:

<u>Zone</u>	<u>Exercice Fiscal</u>	
	<u>1963</u>	<u>1964</u>
New-York	\$3,465,296	\$6,819,654
Nouvelle Orléans	1,726,300	2,203,127
San Francisco	409,119	704,274
Seattle	162,404	164,789
Mayaguez	88.45	7,414
Penuelas	106,741.07	105,137.08
Toledo	170,109	189,227

Source: 26th Annual Report, Foreign Trade Zones Board, June 1964.

Plus une zone géographique désignée franche sert effectivement de point de redistribution en direction de pays autres que celui auquel elle est juridiquement rattachée, plus son rôle se situe au plan du marketing international et, par conséquent, moins elle rapportera au fisc en tant que zone de commerce international. En revanche, plus la zone est essentiellement un pont de débarquement, un entrepôt temporaire desservant le marché intérieur, plus elle rapportera au fisc pour une même gamme de marchandises importées.

En conclusion, l'analyse doit dépasser ce stade et être poussée jusqu'aux activités induites par la présence de la zone franche, activités qui élargissent, via les transactions et les revenus dont elles s'accompagnent, l'assiette fiscale. Il y a en plus à considérer l'assiette représentée par les revenus du travail dans la zone elle-même. Bref, du succès de la zone, dans son sein propre comme à travers ses effets d'entraînement, dépendront les perceptions fiscales.

CHAPITRE 5

CONCLUSION

Cette étude appelle une analyse plus approfondie en même temps qu'elle invite à un examen attentif des politiques de franchise douanière totale mises en oeuvre par certains pays. Encore que nos opinions aient à subir donc l'épreuve d'une confrontation plus étroite avec l'expérience vécue par les pays qui ont recours au système des ports francs dans l'intérêt du développement économique, nous nous croyons en mesure, néanmoins, de tirer les principales conclusions suivantes :

- 1) Le régime de franchise douanière totale est un régime souple, flexible et adaptable.
- 2) L'institution d'une zone franche est une mesure propre à promouvoir l'expansion du commerce international à certaines conditions seulement.
- 3) Les facteurs de succès, sous ce rapport, résident dans l'hinterland, notion très complexe lorsqu'on traite des grands ports ou aéroports du monde.
- 4) Plus précisément, le succès d'une zone

franche est fonction de la position de la zone, de sa proximité des points de croisement des grandes voies de communication internationales.

5) Une zone franche peut être également le produit d'une politique de développement régional. Dans ce cas-ci, elle peut atteindre les dimensions d'une région.

6) Le succès d'une semblable politique dépend aussi de l'hinterland, existant ou potentiel.

7) Pour attirer, vers la zone, des activités industrielles, des mesures incitatives sont requises, outre les avantages naturels procurés par un régime de franchise douanière totale.

8) Le tourisme est une industrie généralement visée par presque toutes les politiques de création de ports francs, à cause des effets multiplicateurs des dépenses touristiques.

9) Une zone franche ou un régime de franchise douanière peut profiter d'un hinterland touristique existant ou constituer un moyen de créer un hinterland.

10) Le succès d'une zone franche sous le rap-

port de sa capacité de profiter du tourisme ou de stimuler le tourisme, dépend aussi de la position de la zone: c'est-à-dire, de sa proximité des carrefours ou des postes de relai internationaux.

11) En soi, un régime de franchise douanière est une mesure de développement économique via l'expansion du commerce international et via le marketing international qu'il facilite. L'Etat qui l'institue en retirera des bénéfices dans la mesure même du succès remporté par la zone sous le rapport des activités suscitées et de la participation locale à ces activités.

Telles sont nos principales conclusions. Et pour terminer, nous indiquerons deux importantes lignes de recherche:

1) La première serait une continuation de la présente étude: il s'agirait d'examiner en détail l'expérience des pays qui, pour développer le tourisme et l'économie en général, ont recours au régime de franchise douanière totale.

2) La seconde est celle-ci: l'analyse des

problèmes politiques en général que soulèveraient les démarches entreprises par une province auprès du gouvernement central en vue d'instituer quelque part sur son territoire un régime de franchise douanière totale - l'analyse de ces problèmes et de leurs solutions possibles.

SOMMAIRE

"Port" dans l'expression "port franc" ne réfère plus nécessairement aux ports situés au carrefour des grandes routes maritimes qui valent à Hambourg, par exemple, de figurer en tête de liste des grands ports du monde; il souligne plutôt une idée sous-jacente: celle d'un commerce qui relie deux territoires soumis à des juridictions douanières différentes ou qui implique un transfert de marchandises entre commerçants de pays différents, ou entre commerçants d'un pays et acheteurs d'autres pays.

Un port franc est avant tout un mode d'organisation économique libre des entraves douanières, celles-ci pouvant aller de l'inspection aux tarifs et droits de douane. En ce qui regarde les entraves douanières supprimées, plusieurs combinaisons sont concevables, et c'est l'un des facteurs qui différencient les ports francs les uns des autres.

Au port de mer ou à l'aéroport placé sous un régime "franc", il existe des formes concurrentes: les entrepôts douaniers et le système des

"drawbacks", deux formules permises par la Loi sur la douane et la Loi sur l'Accise au Canada.

La vocation d'un port franc est universellement double

1) du point de vue du marketing international, un port franc - qu'elle qu'en soit la modalité - est un poste de relai ou procure indirectement les avantages d'un poste de relai dans la distribution des marchandises à l'échelle mondiale;

2) du point de vue industriel, un port franc constitue, pour l'entrepreneur, un abri contre les formalités douanières en même temps qu'il favorise l'expansion et la déconcentration de l'activité industrielle à l'échelle mondiale.

Répondre aux besoins du commerce international ou promouvoir le développement économique d'une région, voilà deux motifs majeurs à l'origine d'une politique de création de zones franches. Dans le premier cas, il s'agit de politiques induites, tandis que dans le second cas il est plutôt question de politiques autonomes. Celles-ci, lorsque mises en oeuvre pour stimuler le développement régional,

doivent tenir compte de deux contraintes majeures:
a) l'hinterland, b) les pratiques en marketing international.

L'hinterland est une notion complexe dont plusieurs disciplines à la fois sont seules capables de nous livrer le vrai sens - ces disciplines ont pour noms la géographie physique, la géographie économique, la géopolitique. Le marketing international détermine aussi dans une certaine mesure l'hinterland, mais il importe encore beaucoup plus pour bien comprendre les agissements des firmes qui opèrent à l'échelle mondiale.

Politique autonome ou politique induite, le point capital est qu'une zone franche (port, aéroport, région) doit être rattachée à une ou plusieurs économies:

a) à des économies étrangères exclusivement, lorsque la zone sert de relai entre deux pays étrangers;

b) à des économies étrangères mais aussi à l'économie nationale lorsque, en plus de remplir la fonction sus-mentionnée, la zone réexpédie en direc-

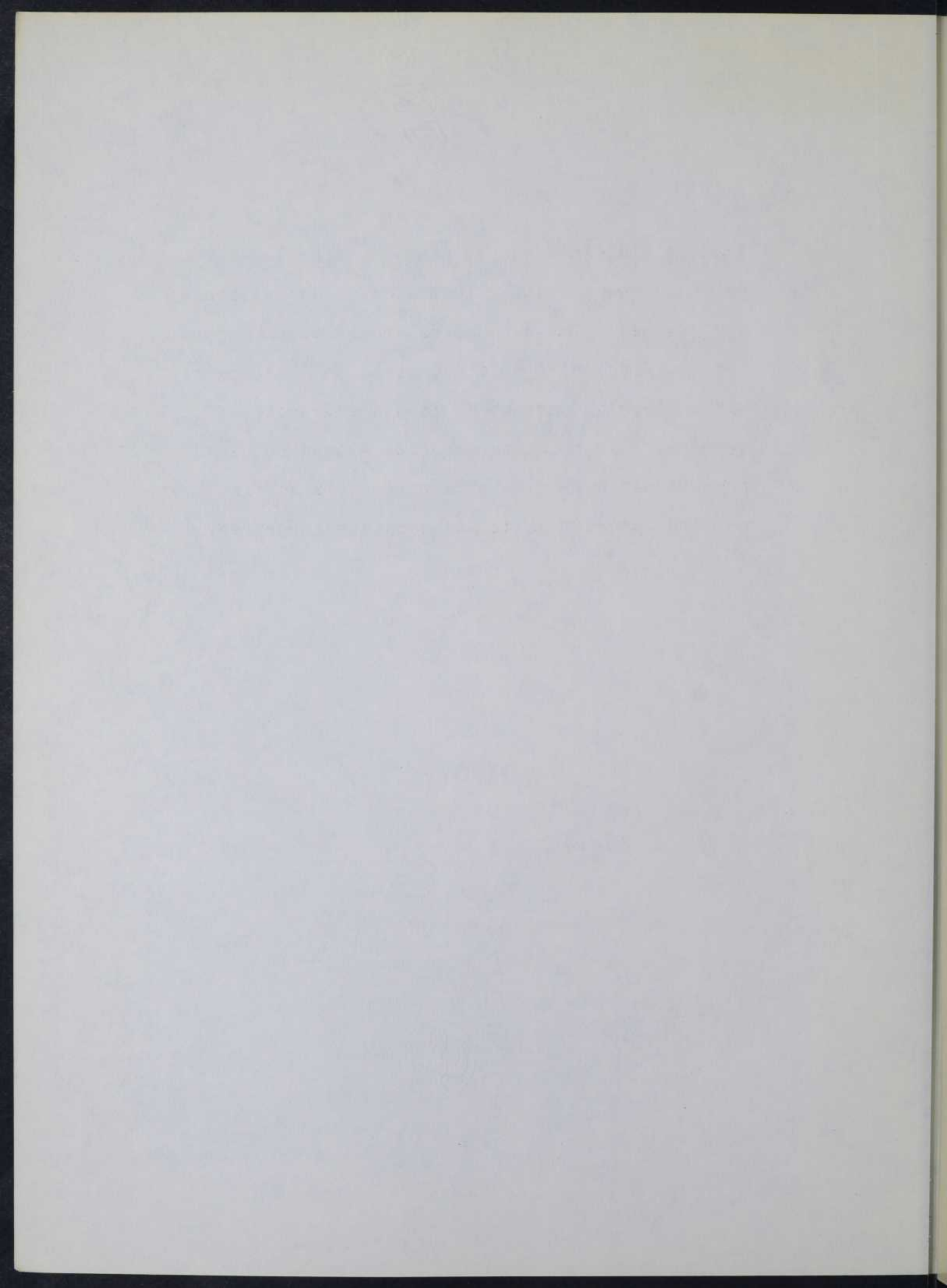
tion de l'économie nationale des produits importés.

Bref, c'est via l'intégration qu'il faut procéder en matière d'aménagement régional lorsqu'on envisage d'avoir recours au système de la zone franche, lequel présuppose la recherche de l'intégration de la zone désignée à un ensemble économique ordinairement plus vaste.

Que ce soit via l'industrie en général ou via l'industrie du tourisme, ou encore à la fois grâce aux activités industrielles et à l'activité touristique (ex. l'aéroport libre de Shannon), une zone franche renferme "en puissance" des éléments catalyseurs de la croissance. Néanmoins, mettre ces facteurs à contribution requiert des mesures d'intervention, d'incitation, en face des contraintes géographiques, commerciales, économiques, politiques et autres.

Sous le rapport de la fiscalité, l'apport d'un régime de port franc dépendra de sa plus ou moins grande association avec l'économie nationale par opposition à d'autres économies. Plus une zone

franche s'affirme sur le plan du marketing international, en servant principalement de relai entre des économies étrangères, moins elle rapportera au fisc; plus elle est associée à l'économie nationale, lui servant de lieu d'entreposage temporaire de produits importés - avec ou sans transformation - plus elle rapportera au fisc pour un même assortiment de marchandises importées.





BNQ



000 176 585