



Les Caraïbes misent sur l'ouverture commerciale

Depuis le milieu des années 90, les gouvernements des pays des Caraïbes se montrent résolument attachés à la libéralisation des échanges. Quelles mesures ont-ils prises, avec quels résultats, et comment doivent-ils envisager la poursuite de leur action?

*Janet Stotsky, Esther Suss
et Stephen Tokarick*

LES RÉSULTATS économiques de la région des Caraïbes (Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname et la Trinité-et-Tobago) entre 1994 et 1998 ont été globalement satisfaisants — quoique très différents selon les pays —, en dépit des turbulences financières internationales qui ont secoué bien des économies en développement d'Amérique latine et d'Asie. La croissance du PIB réel a été d'environ 2 $\frac{1}{2}$ % par an en moyenne pendant cette période, dans une fourchette allant de plus de 7 % par an pour le Suriname à un recul d'environ 1 $\frac{1}{2}$ % par an pour la Jamaïque (tableau 1). L'inflation s'est maintenue à un niveau généralement faible et la balance des paiements est restée viable, les déficits extérieurs courants étant largement couverts par les apports d'investissement direct et d'aide concessionnelle. Ces résultats peuvent être imputés dans une large mesure aux bonnes politiques macroéconomiques et aux réformes structurelles, surtout aux privatisations et aux efforts qui ont été déployés en vue d'accroître la compétitivité du secteur des services (par exemple dans les télécommunications). En 1998, la région comptait environ 6 millions et demi d'habitants avec un PIB total de quelque 24 milliards de dollars, soit un revenu par habitant de 3.700 dollars, contre 3.900 dollars pour l'Amérique latine.

Bien que les économies des Caraïbes continuent de reposer sur les activités traditionnelles — comme l'agriculture et l'exploitation des ressources naturelles —, elles se sont davantage orientées vers le tourisme et autres services ces dernières années. Du fait

de leur taille, ces économies sont très ouvertes : les exportations et importations de biens et de services représentent en moyenne plus de 100 % du PIB. En raison de cette large ouverture, conjuguée à la relativement faible diversification de la production et des exportations, de nombreux pays sont à la merci des chocs extérieurs qui peuvent les affecter différemment. Par exemple, la récente hausse des prix mondiaux du pétrole a accru les recettes d'exportation de la Trinité-et-Tobago, qui exporte du pétrole, mais alourdi le coût des importations pour une grande partie du reste de la région.

Ces dernières années, les régimes d'exportation préférentiels ont été réduits ou menacés de suppression dans un grand nombre de pays, et certains ont perdu les priviléges commerciaux, notamment à l'exportation, dont leurs principaux produits bénéficiaient (notamment les bananes, les vêtements et le sucre). La région a en outre accusé une diminution des apports d'aide concessionnelle et de dons extérieurs.

Depuis le milieu des années 90, les gouvernements de la région ont pris d'importantes mesures pour renforcer l'intégration de leurs économies au reste du monde afin d'accroître leur productivité. Ces mesures ont surtout porté sur l'intégration du commerce régional, considérée comme une étape préalable à l'établissement d'une coopération monétaire et économique encore plus étroite. À cet égard, l'Union monétaire des Caraïbes orientales et la Banque centrale des Caraïbes orientales — créées en 1983 et dont les membres sont Anguilla, Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, Montserrat, Saint Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Sainte-Lucie — ont bien réussi à maintenir

un taux de change stable et un faible taux d'inflation. L'effort d'intégration au reste du monde a commencé dans les années 80 par la levée (ou la réduction) des restrictions au commerce et aux paiements. Pendant cette première phase, les pays ont commencé à démanteler les systèmes de licences d'importation et d'exportation et réduit les restrictions de change. L'effort de libéralisation des échanges a continué dans les années 90. Récemment, les pays des Caraïbes se sont alliés avec plusieurs pays d'Amérique latine pour former l'Association des États des Caraïbes. Ils ont aussi signé divers protocoles avec de plus grands marchés, notamment les États-Unis (Initiative concernant le bassin des Caraïbes). En outre, ils visent à établir, au cours des prochaines années, un marché et une économie uniques dans le cadre de la Communauté des Caraïbes (CARICOM).

Tandis qu'il est difficile d'évaluer les effets que la libéralisation des échanges a eus jusqu'à présent, les observations préliminaires donnent à penser que l'accroissement des exportations de biens et de services a stimulé la croissance économique. Il semble que la réduction des droits d'importation, qui fait partie intégrante de la stratégie de libéralisation, se soit traduite par une baisse des recettes fiscales dans certains pays, ce qui fait ressortir la nécessité d'une réforme de la fiscalité.

Progrès récents

La création dans les années 70 d'un marché commun intrarégional et l'élimination de la plupart des restrictions quantitatives ont représenté des étapes décisives du processus d'intégration. L'adoption en 1973 du tarif extérieur commun (TEC), instituant l'application de droits uniformes aux im-

portations d'origine extérieure à la région, a été un autre jalon important sur la voie de l'intégration au reste du monde, de même que les protocoles relatifs aux échanges de services et à la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux dans la région. Cette libéralisation a conduit à une augmentation des exportations totales de la région, en particulier des produits non traditionnels, ainsi que des échanges intrarégionaux.

Afin d'accélérer la libéralisation des échanges suivant la tendance mondiale, les pays de la CARICOM sont convenus de réduire graduellement le TEC à partir de 1991. L'objectif était d'abaisser le taux maximum par étapes, pour le ramener de 45 % à 20 % en 1998. Les taux des droits de douane imposés dans le cadre du TEC varient selon la nature des marchandises. Celles-ci sont réparties en deux catégories : les produits concurrentiels (à l'échelle de la région, la production satisfait au moins 75 % de la demande) et les produits non concurrentiels. Dans chacune de ces catégories, on distingue les intrants (produits primaires et intermédiaires et biens d'équipement) et les produits finis. La structure des taux est de 0 ou 5 % sur les intrants non concurrentiels, de 10 % sur les produits primaires et les biens d'équipement concurrentiels, de 15 % sur les produits intermédiaires concurrentiels et de 20 % sur tous les produits finis. (L'accord sur le TEC prévoit aussi un taux spécial pour les produits agricoles et des exonérations limitées au titre du développement économique et laisse une certaine latitude aux pays dans l'établissement des taux.) Environ la moitié des pays de la région — qui assurent la majeure partie des échanges régionaux — ont atteint l'objectif de réduction du TEC. Certains autres, en particulier les plus petites économies, ont eu des difficultés à y parvenir, surtout en raison de leur incapa-

Tableau 1
Pays des Caraïbes : indicateurs sommaires

(moyennes pour 1994–98, sauf indication contraire)

	PIB nominal par habitant 1998 (milliers de dollars)	PIB nominal 1998 (millions de dollars)	Population 1998 (millions)	Taux de croissance du PIB réel (pourcentage)	Indice des des prix à la consommation (variation en pourcentage)	Solde des transactions courantes (pourcentage du PIB)	Exportations et importations de biens et services (pourcentage du PIB)	Déficit consolidé du secteur public (pourcentage du PIB)	Dépenses de l'administration centrale (pourcentage du PIB)
Antigua-et-Barbuda	8.833	617	0,07	3,5	1,9	-11,2	171,0	-5,4	25,7
Bahamas	14.450	4.190	0,29	2,4	1,4	-10,3	102,2	-1,4	20,4
Barbade	8.212 ¹	2.389	0,27 ¹	4,0	2,2	3,5	121,8	0,6	31,7
Belize	2.820 ¹	682	0,23 ¹	2,4	2,3	-3,3	105,7	-4,3	27,7
Dominique	3.100	260	0,07	2,6	1,4	-12,3	115,6	-1,4	36,3
Grenade	3.209	336	0,10	4,5	1,9	-9,5	111,3	-2,4	31,3
Guyana	932 ¹	726	0,77	5,8	8,6	-14,7	211,3	-1,8	39,2
Jamaïque	2.604	6.880	2,64	-0,5	23,5	-2,4	122,5	-4,2	32,5
Saint-Kitts-et-Nevis	6.935	291	0,04	5,2	4,1	-22,0	147,4	-3,8	34,5
Saint-Vincent-et-les Grenadines	2.745	316	0,12	3,2	2,4	-15,3	118,2	-0,3	31,2
Sainte-Lucie	4.013	610	0,15	2,7	2,8	-8,9	118,2	1,4	27,4
Suriname	1.495	640	0,43	7,2	246,4	6,4	174,7	-3,1	40,9
Trinité-et-Tobago	4.565	6.083	1,33	4,1	5,0	-2,0	95,8	0,4	27,0
Région ²	3.684 ³	24.020	6,52	2,6	16,9	-4,3	116,9	-1,7	28,9

Sources : FMI, rapports sur l'évolution récente de l'économie

¹ 1997.

² Sauf pour les trois premières colonnes, les moyennes sont pondérées par le PIB nominal en dollars E.U.

³ PIB nominal par habitant combiné.

Tableau 2
CARICOM : flux commerciaux
(en pourcentage du PIB)

	Moyenne		
	1993	1996-97	1997
Exportations de la CARICOM hors de la région ^{1, 2}	21,5	22,9	22,4
<i>Dont :</i>			
Exportations de l'OECD hors de la région ^{3, 4}	14,7	9,3	9,1
Importations de la CARICOM de provenance extérieure à la région ^{1, 2}	37,0	42,5	45,5
<i>Dont :</i>			
Importations de l'OECD de provenance extérieure à la région ^{3, 4}	43,1	42,6	43,2
<i>Pour mémoire</i>			
Flux commerciaux intra-CARICOM ²	3,6	4,5	4,6
Exportations de l'OECD vers la CARICOM ⁴	5,3	4,2	4,3
Importations de l'OECD en provenance de la CARICOM ⁴	12,7	12,9	13,1

Sources : Secrétariat de la CARICOM; estimations des services du FMI

Notes : CARICOM = Communauté des Caraïbes; OECD = Organisation des États des Caraïbes orientales.

¹ Non compris les données relatives à Antigua-et-Barbuda, aux Bahamas, à Haïti et au Suriname.

² En pourcentage du PIB de la CARICOM.

³ L'OECD regroupe Anguilla, Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, les îles vierges britanniques, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Sainte-Lucie.

⁴ En pourcentage du PIB de l'OECD.

cité à compenser la perte de recettes et parce qu'ils craignent que leurs producteurs aient du mal à prospérer dans un environnement plus compétitif. Là où la situation des recettes le permet, les pays de la CARICOM devraient encore abaisser leurs taux les plus élevés afin de réduire la dispersion et la protection effective.

Effets de la libéralisation des échanges

Quels sont le pour et le contre de la libéralisation des échanges? Du côté positif, le coût des intrants pour les producteurs est plus faible grâce à la baisse des droits de douane, les consommateurs ont accès à une plus grande variété de produits à meilleur prix, et les perspectives à l'exportation s'améliorent tandis que l'emploi et la production augmentent dans les secteurs qui produisent des biens et des services exportables. Du côté négatif, la baisse des droits de douane peut causer une diminution de la production et de l'emploi dans certains secteurs se trouvant soumis à la concurrence de produits étrangers moins coûteux. Le résultat net dépend invariablement de la structure de l'économie et de la souplesse des salaires et des prix pour permettre le plein ajustement des prix relatifs à la suite de la libéralisation. Dans la plupart des pays, le pour tend à l'emporter sur le contre.

Dans la région des Caraïbes, les premières observations indiquent que la libéralisation a produit d'importants avantages nets. Après la levée des barrières commerciales entre les pays de la région dans les années 70, on s'attendait que l'abaissement du TEC conduise principalement à une augmentation des importations provenant de pays hors de la région et — la libéralisation favorisant une allocation des ressources plus efficiente — à un accroissement des exportations. Les importations des pays de la CARICOM — de toutes provenances, y compris d'autres pays de la CARICOM — ont augmenté en pourcentage du PIB avec la réduction du TEC (tableau 2). Bien que les exportations de la région aient

aussi augmenté depuis la libéralisation, elles n'ont pas crû aussi rapidement que les importations. La croissance des exportations de la région a été particulièrement ralenti par la diminution, depuis 1994, des exportations de produits de base, en particulier de bananes provenant des pays de l'Organisation des États des Caraïbes orientales, en raison des mauvaises conditions climatiques et de la perte de l'accès préférentiel à certains marchés. Les exportations non traditionnelles, y compris de produits agricoles (en dehors du sucre et des bananes), ont augmenté pendant cette période, les pays tendant à se spécialiser davantage dans la production de biens et de services pour lesquels ils jouissent d'un avantage comparatif, comme le tourisme.

En permettant aux prix de mieux refléter les coûts de production, la libéralisation des échanges a entraîné un déplacement des ressources vers les secteurs dans lesquels les pays des Caraïbes ont un avantage comparatif. Les secteurs des services exportables se sont développés à la faveur de l'expansion du tourisme et des services d'information, dont la part est passée d'environ 25 % du PIB en 1994 à 40 % en 1998. Certaines activités exportables ont toutefois marqué un recul sous l'effet de la plus forte concurrence exercée par des producteurs extérieurs à la région et d'accords commerciaux conclus entre d'autres pays de l'Hémisphère occidental, comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), donnant des préférences au Mexique, mais non à la région des Caraïbes. On peut citer à cet égard l'industrie du vêtement, qui, après avoir connu une rapide expansion dans les années 80, a amorcé un repli dans les années 90, quand la libéralisation des échanges s'est intensifiée.

Enfin, la libéralisation des échanges contribue au mieux-être de la population. Outre qu'elle permet d'élargir la gamme des produits disponibles, leurs prix ont apparemment baissé. La part des importations dans le panier des biens de consommation et des services utilisés dans la région est partout très élevée — allant d'environ 75 % à Saint-Kitts-et-Nevis à 50 % en Jamaïque. Compte tenu des changements de politique qui peuvent fausser les comparaisons — comme des mesures budgétaires impliquant une augmentation des impôts sur les importations —, les chiffres disponibles indiquent que les prix intérieurs des importations des pays des Caraïbes ont augmenté plus lentement que leurs prix avant droits de douane.

D'après les données dont on dispose, la libéralisation des échanges a contribué à une augmentation globale de l'investissement. Bien que le pourcentage varie considérablement d'un pays à l'autre, l'investissement total dans la région est passé de 26½ % du PIB en 1994 à 28½ % en 1998, tandis que l'investissement direct étranger passait d'environ 4½ % à 6½ %. La baisse des droits de douane a aidé à réduire le coût des biens d'équipement et des produits intermédiaires indispensables à l'expansion du secteur manufacturier dans les plus grandes économies de la région : la Barbade, la Jamaïque et la Trinité-et-Tobago.

Effets sur les recettes et poursuite des réformes fiscales

Étant donné que les impôts sur le commerce international — droits de douane et commissions, par exemple — sont des sources de recettes considérables pour la plupart des pays de

la CARICOM, la baisse des droits de douane a des effets importants sur les recettes (voir Ebrill *et al.*, 1999). À suite de la libéralisation des échanges, les droits d'importation en pourcentage de la valeur des importations ont baissé globalement, sur la base des droits recouvrés, d'environ 8 1/4 % en 1994 à 6 1/4 % en 1998. Pendant cette période, les recettes provenant des droits de douane ont diminué, passant d'environ 4 1/4 % à 4 1/2 % du PIB, malgré l'augmentation de la valeur des importations, d'environ 40 % du PIB à 46 %.

Avec la libéralisation des échanges et la contraction des recettes qui tend à en résulter, il est impératif que les pays des Caraïbes poursuivent leurs réformes fiscales. Ces réformes doivent surtout viser à élargir et à renforcer la fiscalité intérieure ainsi qu'à harmoniser les impôts à l'échelle de la région afin de parvenir à une intégration économique plus étroite et de faciliter l'administration. Les pays doivent s'efforcer d'harmoniser et de renforcer les impôts sur les ventes intérieures, à l'instar de la Barbade et de la Trinité-et-Tobago, où des taxes sur la valeur ajoutée (TVA) sont venues remplacer des taxes, mal structurées, sur la consommation et sur certains services. Dans bien des pays des Caraïbes, les taxes sur la consommation tendent à exclure les services et les marges de distribution et à mal couvrir le secteur des services, qui connaît l'expansion la plus rapide dans leurs économies, ou à le couvrir d'une manière génératrice de distorsions.

Les pays qui n'appliquent pas de TVA pourraient commencer par réformer la taxe à la consommation de manière à la rendre plus semblable à une taxe sur la valeur ajoutée, à l'image de la taxe générale sur la consommation de la Jamaïque ou des autres TVA en vigueur dans la région. L'adoption d'une TVA bien structurée aiderait à éliminer les effets de distorsions sur les décisions en matière de consommation et de production, ainsi que les effets de cascade (taxation répétée d'un même produit aux divers stades de la chaîne de production — par exemple à l'importation, à la vente en gros et à la vente au détail), et allégerait le poids de l'impôt sur les exportations de marchandises et l'utilisation des biens d'équipement. Toutefois, pour faciliter l'administration de la TVA, il convient de fixer un seuil en deçà duquel les petits contribuables n'y sont pas assujettis. Des droits d'accise sur des produits spécifiques pourraient aussi s'ajouter aux taxes générales sur la consommation et devraient être appliqués à la production intérieure comme aux importations (avec une remise pour les

exportations). Ils devraient toutefois être limités à une gamme étroite de produits — tels que l'alcool, le tabac et l'essence — aptes à dégager des recettes fiscales substantielles (voir FMI, Département des finances publiques, 1995).

Conclusion

La libéralisation des échanges a élargi les possibilités qui s'offrent aux pays des Caraïbes, mais il convient d'évaluer leurs progrès dans le contexte de la libéralisation des échanges qui a été opérée dans les autres régions. Pour empêcher que leur compétitivité ne s'érode, les pays des Caraïbes devront libéraliser leurs échanges aussi rapidement que le font les régions avec lesquelles ils sont en concurrence (en particulier l'Amérique latine). Étant donné que la libéralisation peut accroître la concurrence de l'étranger et conduire à la perte de régimes préférentiels, elle doit s'accompagner de réformes propres à améliorer la productivité et à réduire les coûts pour permettre un élargissement des parts de marché. La souplesse des prix et des salaires est donc indispensable pour assurer une utilisation plus efficace des ressources à la suite de la libéralisation des échanges. Enfin, il convient de souligner que l'abaissement global des tarifs douaniers est l'élément le plus important de la libéralisation des échanges. Si, face à la crainte d'éventuelles pertes de recettes, une réduction du TEC est neutralisée par d'autres taxes sur le commerce extérieur (droits de timbre, surtaxes à l'importation et impôts discriminatoires sur la consommation intérieure), les avantages espérés risquent de ne pas se concrétiser. Les responsables de l'action publique doivent donc répondre aux préoccupations relatives aux recettes par une réforme de la fiscalité, y compris et surtout en remplaçant les taxes sur la consommation et sur certains services par une TVA là où cela s'impose, en réduisant les exonérations de droits de douane, en améliorant les administrations fiscale et douanière et en harmonisant les impôts à l'échelle de la région. **F&D**



Janet Stotsky est économiste principale à la Division Caraïbes II du Département Hémisphère occidental du FMI.



Esther Suss est économiste principale à la Division Caraïbes I du Département Hémisphère occidental du FMI.



Stephen Tokarick est économiste à la Division Caraïbes II du Département Hémisphère occidental du FMI.

Bibliographie :

Liam Ebrill, Janet Stotsky et Reint Groppe, *Revenue Implications of Trade Liberalization, Étude spéciale du FMI n° 180* (Washington, Fonds monétaire international, 1999).

FMI, *Département des finances publiques, «Domestic Consumption and Production Taxes», chapitre 3 du Tax Policy Handbook, publié sous la direction de Parthasarathi Shome* (Washington, Fonds monétaire international, 1995), pages 71–118.