

Les promesses du CAFTA

L'accord de libre-échange peut faciliter l'intégration économique de l'Amérique centrale

Alfred Schipke

L'INTÉGRATION régionale s'accélère dans le monde entier. Tout le monde connaît les progrès accomplis dans ce sens par l'Europe, mais les responsables politiques d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient envisagent eux aussi d'adopter des politiques pour faciliter l'intégration et la coordination régionale. Certes, l'ampleur de ces initiatives et leurs motivations varient beaucoup. Pour les pays relativement petits comme ceux

d'Amérique centrale, la stratégie d'intégration régionale vise à maximiser les économies d'échelle pour leur permettre de participer davantage à une économie qui se mondialise.

Les efforts d'intégration de l'Amérique centrale ont commencé au début des années 60. La région semble en effet une candidate naturelle à l'intégration puisque les pays ont en commun de nombreuses caractéristiques et partagent la même histoire et la même langue. À l'époque, il s'agissait de créer un marché

commun sur le modèle européen. Malheureusement, le processus a été interrompu par une période de conflits armés dans plusieurs pays de la région.

Le retour de la stabilité politique et économique à partir des années 90 a amené non seulement le rétablissement de la croissance et de la stabilité macroéconomique, mais aussi l'intensification des efforts d'intégration entre les économies d'Amérique centrale et entre elles et les États-Unis. Cette évolution s'appuie en général sur un attachement commun de ces pays à la croissance économique, à la stabilité et à la lutte contre la pauvreté. Toutefois, la misère sévit toujours : 50 % environ de la population vivent dans la pauvreté et même l'extrême pauvreté, sauf au Costa Rica (graphique 1). De plus, les pays restent vulnérables aux chocs



Une technicienne inspecte un microprocesseur dans une usine au Costa Rica.



économiques, et le processus politique est toujours fragile dans certains d'entre eux.

Si l'application d'un programme de réformes clair est souvent freinée par un paysage politique morcelé et parfois très polarisé, des gouvernements minoritaires, des intérêts profondément enracinés, des cycles électoraux très courts et des problèmes de gouvernance, l'on s'accorde de plus en plus sur la nécessité de développer l'intégration et la coopération régionale pour que la région puisse tirer le meilleur parti de son potentiel. La mise en œuvre de l'accord de libre-échange entre les pays d'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua), la République Dominicaine et les États-Unis (en abrégé CAFTA ou CAFTA-DR) devrait donner une impulsion supplémentaire à l'intégration de l'Amérique centrale aux niveaux régional et mondial et servir d'ancrage au développement économique et institutionnel. Le présent article examine les progrès accomplis jusqu'à maintenant et les perspectives d'avenir.

Les progrès accomplis

L'intégration de l'Amérique centrale progresse sur deux fronts. Les liens économiques, et surtout commerciaux, avec les États-Unis se sont resserrés depuis une dizaine d'années, les exportations vers ce pays représentant aujourd'hui en moyenne 80 % des exportations totales de l'Amérique centrale et 15 % de son PIB (graphique 2). Ces liens de plus en plus étroits ne se limitent cependant pas aux échanges. Ainsi les abondants envois de fonds de l'importante communauté centre-américaine vivant aux États-Unis ont augmenté rapidement ces dernières années, atteignant entre 10 et 15 % du PIB en 2004.

D'autre part, l'intégration des économies d'Amérique centrale avance elle aussi. Si le commerce intrarégional reste limité — malgré la suppression de la plupart des taxes sur ces échanges et l'adoption d'un tarif extérieur commun —, les systèmes financiers de la région sont désormais étroitement intégrés. Les institutions financières locales qui se concentraient naguère sur le marché national offrent de plus en plus leurs services dans toute l'Amérique centrale, et les institutions à caractère régional représentent 30 % des avoirs totaux des banques (graphique 3). Malgré cette évolution, la coordination des politiques à l'échelle de la région en est encore à ses débuts, et les pays conduisent toujours une politique indépendante en matière de fiscalité, de monnaie et de change.

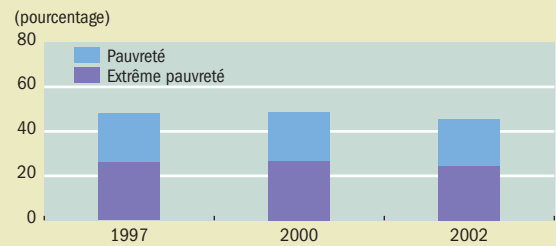
Toutefois, un certain nombre d'institutions régionales qui travaillent à l'échange d'informations et à l'harmonisation des réglementations font actuellement les premiers pas vers la coordination des politiques. Par exemple, le Conseil monétaire d'Amérique centrale permet aux gouverneurs des banques centrales de la région d'échanger des informations sur l'évolution de leur politique monétaire et les risques encourus par le système financier. Le Conseil des contrôleurs des institutions financières d'Amérique centrale sert aujourd'hui de tribune aux contrôleurs du secteur financier qui cherchent les moyens de réduire les risques liés aux transactions transfrontalières, notamment par le partage des informations et l'adoption d'un cadre financier commun.

Les autres institutions régionales importantes sont la Banque d'Amérique centrale pour l'intégration économique,

Graphique 1

Beaucoup à faire

Près de la moitié de la population de l'Amérique centrale vit encore dans la pauvreté¹.



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Social Panorama of Latin America, 2002-03*.

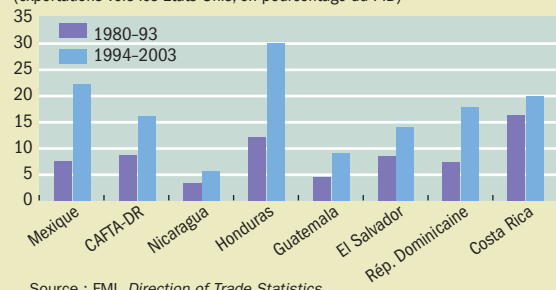
¹Le taux de pauvreté est le pourcentage des ménages dont le revenu total est inférieur au coût d'un panier de biens de consommation de base; l'extrême pauvreté fait uniquement référence à un panier d'aliments de base.

Graphique 2

Un pôle commercial

Les États-Unis sont le premier marché d'exportation de l'Amérique centrale.

(exportations vers les États-Unis, en pourcentage du PIB)



Source : FMI, *Direction of Trade Statistics*.

qui finance, entre autres, des projets régionaux d'infrastructure, et le Secrétariat pour l'intégration économique de l'Amérique centrale (SIECA), qui a joué un rôle de coordination essentiel dans les négociations du CAFTA-DR. En effet, pour ces discussions, les pays d'Amérique centrale ont pour la première fois négocié en tant que groupe. Le SIECA joue aussi un rôle important dans les négociations d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne et dans le projet de création d'une Union douanière d'Amérique centrale.

Quels seront les effets du CAFTA sur l'intégration?

L'accord CAFTA-DR est calqué sur les accords bilatéraux similaires que les États-Unis ont signés avec le Chili et Singapour, et qu'ils négocient actuellement avec la Colombie, l'Équateur, le Panama et le Pérou. Bien que la région ait déjà un accès préférentiel au marché nord-américain en vertu de l'Initiative du Bassin caraïbe, le CAFTA-DR rendra cet accès permanent, ce qui renforcera la confiance des investisseurs locaux et étrangers. En outre, l'accord comporte un élargissement de l'accès aux États-Unis, notamment un assouplissement des exigences relatives au contenu local. Il dépasse même largement le domaine des échanges pour englober les investissements, les services financiers et publics, ainsi que des clauses qui renfor-

ceront le cadre institutionnel dans la région, notamment le respect des droits de propriété.

Les accords commerciaux de ce type sont relativement récents et, par conséquent, les preuves empiriques de leur impact sont rares. Néanmoins, l'expérience du Mexique dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) porte à croire que le CAFTA-DR stimulera les échanges et les investissements directs étrangers, qui, à leur tour, dopperont l'économie (graphique 4). D'après les estimations de Hilaire et Yang (2003), la production pourrait augmenter de 1,5 % sous l'effet de l'accord. Certes, l'impact variera selon les économies, mais il pourrait être beaucoup plus puissant en raison de divers effets dynamiques qui tiennent à l'accumulation du capital, au changement des structures de spécialisation et à l'intensification des retombées sur la productivité.

L'accord consolidera les liens économiques régionaux avec les États-Unis et facilitera l'intégration des économies d'Amérique centrale. De plus, si l'on en croit les études empiriques récentes, l'effet du CAFTA-DR sur les liens commer-

ciaux et financiers entre l'Amérique centrale et les États-Unis devrait entraîner une synchronisation de leurs cycles économiques. Cette évolution devrait elle-même réduire la volatilité macroéconomique globale dans la région étant donné la stabilité relative des États-Unis. Comme le Mexique l'a constaté avec l'ALENA, le CAFTA-DR pourrait réduire encore la volatilité en accélérant la diversification de la base d'exportations et en facilitant les liens intrasectoriels et verticaux avec les États-Unis. Les pays étant davantage exposés aux mêmes chocs, la synchronisation des cycles facilitera la coordination des politiques macroéconomiques dans la région, permettra l'adoption de réactions similaires et contribuera aux efforts d'intégration. En outre, l'adoption de normes qui, dans certains cas, sont calquées sur celles des États-Unis facilitera l'harmonisation au niveau régional.

Toutefois, l'impact attendu de l'accord ne se concrétisera que si l'on met aussi en œuvre des politiques complémentaires, notamment des mesures visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, à améliorer le climat des investissements et à s'attaquer aux effets négatifs qui risquent d'affecter certains groupes sociaux pendant la période de transition.

Faut-il intensifier la coordination des politiques?

Sans réglementation, contrôle et (dans certains domaines) coordination des politiques, les bienfaits de l'intégration seraient moindres. Dans le cas de l'Amérique centrale, il faudra peut-être intensifier la coordination dans des domaines comme la fiscalité, le secteur financier et la politique de change.

Coordination fiscale. Le CAFTA-DR rend plus urgente la nécessité d'une coordination fiscale en Amérique centrale. Faute d'une telle coordination, la concurrence fiscale pourrait aboutir à une dangereuse «course au moins-disant». Les pays pourraient abaisser les taux d'imposition, concéder des privilèges fiscaux injustifiés pour attirer les investissements directs étrangers, et aggraver ainsi les ratios recettes fiscales/PIB, qui sont déjà bas, avec une moyenne de 13 % (graphique 5). En particulier, l'adoption d'un «code de conduite» pourrait permettre d'éviter une nouvelle érosion du produit de l'impôt sur les sociétés. Si l'intégration régionale progresse, d'autres domaines de la politique et de l'administration fiscales pourraient bénéficier d'un renforcement de la coordination, notamment par un accroissement de la base de l'impôt sur les sociétés (qui ne se limiterait pas à la réduction des incitations et des exonérations), un traitement coordonné des prix de transfert et des distributions cachées de bénéfices, enfin l'adoption de normes comptables et d'un impôt minimal sur le revenu. On pourrait peut-être aussi coordonner les impôts sur la consommation, y compris la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'accise, ainsi que les taxes et subventions sur les produits dérivés du pétrole.

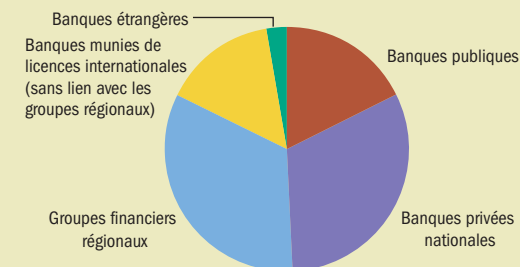
Secteur financier. L'intensification de la coordination et de l'harmonisation s'impose aussi dans le secteur financier. L'intégration financière de l'Amérique centrale est positive dans la mesure où elle facilite l'accès aux services financiers, diminue les coûts de financement et permet la diversification des risques entre les marchés. Cette évolution devrait, à son tour, stimuler la croissance économique. Toutefois, l'intégration transfrontalière de ce secteur soulève de nouveaux problèmes de réglementation et de contrôle. En particulier, il faut

Graphique 3

Rôle régional

Les institutions financières régionales détiennent aujourd'hui environ un tiers des actifs bancaires d'Amérique centrale.

(pourcentage du total des actifs)



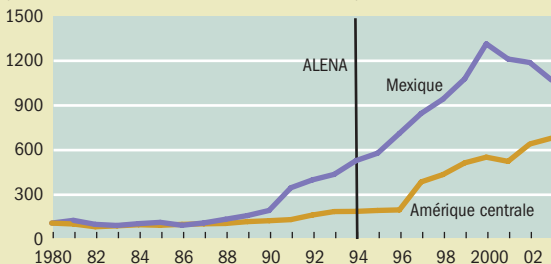
Source : Brenner and Morales (à paraître).

Graphique 4

ALENA rime avec CAFTA

Les exportations mexicaines vers les États-Unis ont fait un bond après l'entrée en vigueur de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain).

(commerce avec les États-Unis; indice 1980 = 100)



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

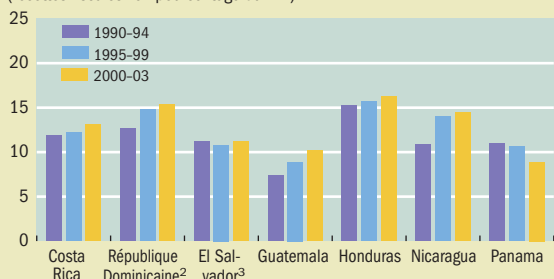


Graphique 5

Sous-financé

En Amérique centrale, les recettes fiscales sont relativement faibles; les gouvernements doivent donc éviter d'accorder des privilèges fiscaux pour attirer les investissements étrangers.

(recettes fiscales¹ en pourcentage du PIB)



Sources : études sur les pays concernés et calculs des services du FMI.

¹Cotisations sociales non comprises.

²La deuxième colonne se rapporte à la période 1997-99.

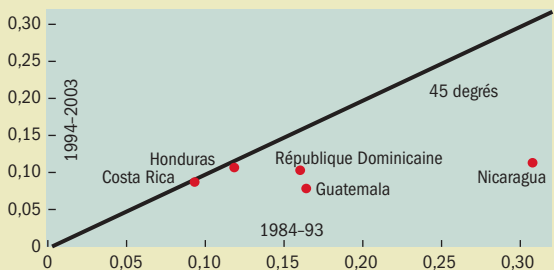
³La première colonne se rapporte à la période 1992-94.

Graphique 6

Pas encore prête

Bien que les conditions d'adoption d'une monnaie commune¹ se soient améliorées, l'Amérique centrale y est moins prête que l'Europe de l'Ouest l'était dans les années 70.

(indices de zone monétaire optimale par rapport aux États-Unis)



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale* et *Direction of Trade Statistics*; estimations des services du FMI.

¹Les valeurs faibles dénotent une plus grande adaptabilité du pays à la dollarisation. Les valeurs en dessous de la ligne à 45 degrés indiquent que les conditions d'adoption de la dollarisation se sont améliorées dans le pays entre 1994 et 2003.

éviter l'arbitrage entre réglementations — à savoir les tentatives des institutions pour exploiter les différences et les lacunes que présentent les réglementations d'un pays à l'autre — et le transfert des risques vers des zones moins surveillées. Les différences entre les normes de fonds propres, par exemple, pourraient inciter les institutions financières à déplacer leur activité vers le pays qui applique les règlements prudentiels les plus laxistes.

Outre la convergence des ratios de fonds propres, l'Amérique centrale a besoin d'un cadre détaillé pour le contrôle consolidé des conglomérats régionaux. Les contrôleurs doivent coopérer pour surveiller les institutions et transactions transfrontalières,

et le principe du contrôle consolidé doit être appliqué avec rigueur et cohérence dans toute la région.

Régimes de change. Actuellement, les régimes de change en Amérique centrale couvrent toute la gamme, depuis la dollarisation officielle (El Salvador et Panama), en passant par la parité à crémaillère (Costa Rica, Honduras et Nicaragua), jusqu'au flottement indépendant (Guatemala et République Dominicaine). À mesure que la région continuera de mener des politiques macroéconomiques saines, consolidera ses institutions et poursuivra son intégration, la question se posera de savoir si les pays ne devraient pas réexaminer leur politique de change à long terme. Si la région n'en reste pas au *statu quo*, elle pourrait envisager plusieurs solutions : une politique plus souple comportant un objectif d'inflation, l'adoption d'une monnaie commune (dans un régime de flottement indépendant ou de rattachement), ou encore une dollarisation totale.

En utilisant un indice de zone monétaire optimale, qui donne une mesure approximative des systèmes de change les mieux adaptés, on constate que le rattachement au dollar ou la dollarisation seraient les meilleures solutions pour l'Amérique centrale, étant donné la synchronisation accrue des cycles économiques avec ceux des États-Unis et la réduction des différentiels d'inflation entre 1993 et 2003 (graphique 6). Toutefois, même si l'on prend en compte l'impact attendu de l'intégration avec les États-Unis sous l'effet du CAFTA-DR, l'Amérique centrale se prête encore moins à l'adoption d'une monnaie commune que l'Europe de l'Ouest pendant les années 70. Comme le montre l'expérience de l'Europe, le choix d'une démarche commune nécessite un engagement total des responsables politiques.

Encore un effort

La multiplication des accords commerciaux régionaux ou bilatéraux est due en partie à la lenteur des négociations à l'échelon multilatéral. L'achèvement du cycle de Doha reste le moyen le plus important d'aboutir à une forte croissance mondiale et à une réduction durable de la pauvreté. Toutefois, l'Amérique centrale est bien placée pour bénéficier du développement de l'intégration régionale.

Le CAFTA-DR devrait donner une nouvelle impulsion au processus d'intégration, avec les États-Unis et dans la région. Toutefois, pour tirer tous les bienfaits possibles de cette intégration tout en réduisant autant que possible le risque d'aggraver les facteurs de vulnérabilité, il faudra intensifier la coordination et l'harmonisation des politiques, surtout dans les domaines de la fiscalité et du secteur financier. ■

Alfred Schipke est économiste principal au Département Hémisphère occidentale du FMI. Cet article s'inspire de l'étude de Markus Rodlauer et d'Alfred Schipke (directeurs de publication) intitulée Central America: Global Integration and Regional Coordination, Étude spéciale du FMI n° 243 (Washington, 2005).

Bibliographie :

Brenner, Patricia, and Armando Morales (eds.), *Central America: Structural Foundations for Regional Financial Integration* (Washington, International Monetary Fund), à paraître.

Hilaire, Alvin D., and Yongzheng Yang, 2003, "The United States and the New Regionalism/Bilateralism," *IMF Working Paper 03/206* (Washington: International Monetary Fund).