
RÉSUMÉ

1. Depuis le précédent examen de la politique commerciale des Tonga en 2014 et jusqu'en 2017 l'économie du pays a progressé à vive allure, portée par le secteur de la construction et par la consommation des particuliers entretenue par les entrées régulières des envois de fonds ainsi que par une politique d'accompagnement monétaire. Le PIB réel a augmenté de 2,35% par an en moyenne (exercice 2013/14-exercice 2018/19), contre 1,27% pendant la période précédente (exercice 2006/07-exercice 2011/12). Une succession de catastrophes naturelles, à savoir les dégâts considérables causés par les cyclones tropicaux Gita (2018), Tino (2020) et Harold (2020), et la forte contraction de l'activité économique mondiale due à la pandémie de COVID-19 ont provoqué un ralentissement économique notable. Hormis quelques pics temporaires en 2017 et 2018, l'inflation est restée faible, reflétant l'évolution favorable des prix internationaux des produits alimentaires et des combustibles. Un plan de relance économique et sociale d'une valeur de 60 millions de TOP a été mis en place pour financer le Plan d'action national visant à lutter contre la pandémie de COVID-19.

2. Les Tonga ont entrepris une vaste réforme fiscale visant à augmenter les recettes, à lutter contre les inégalités et à décourager la consommation de divers produits jugés malsains. Des modifications ont entre autres été apportées à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, à la taxe à la consommation, aux droits d'accise et aux droits d'importation. Dans leur souci d'assainissement budgétaire, les autorités ont également pris des mesures afin de renforcer les systèmes de gestion des finances publiques et d'éviter les emprunts non concessionnels. Toutefois, la dette publique des Tonga est restée supérieure à 41% du PIB au cours de la période considérée, et le risque global de surendettement public et extérieur demeure élevé. Diverses initiatives visant à moderniser la politique monétaire et les cadres macroprudentiels ont également été prises. En dépit des progrès accomplis, la panoplie d'outils de la Banque de réserve nationale des Tonga reste limitée, comprenant des niveaux de réserves minimales obligatoires pour les banques, un taux de rémunération des réserves obligatoires et un contrôle des changes.

3. La monnaie nationale des Tonga reste soumise à un régime de taux de change fixe, ce qui peut avoir un impact sur la résistance de l'économie aux chocs extérieurs. En 2018, la législation en matière de contrôle des capitaux a été consolidée dans le cadre d'une nouvelle Loi sur le contrôle des changes et d'une directive sur le contrôle des changes. Après avoir atteint 15% du PIB pendant l'exercice 2014/15, le déficit du compte courant a reculé à environ 1,5% du PIB en 2018-2019, témoignant des améliorations constantes apportées aux soldes des revenus primaires et secondaires qui ont quelque peu compensé le creusement du déficit du commerce des marchandises. La couverture par les réserves était dans la fourchette de sept à huit mois d'importations prévues, pendant la période à l'examen. Cependant, les réserves de change des Tonga restent sujettes à des baisses brutales, compte tenu de la grande vulnérabilité du pays aux chocs extérieurs et de son importante dette extérieure.

4. Le ratio du commerce total (exportations et importations) de biens et de services au PIB a continué de refléter l'exposition relativement élevée de l'économie tongane au commerce international et son degré d'ouverture. Ce ratio a augmenté, passant de 75% pour l'exercice 2013/14 à 87,2% pour l'exercice 2018/19. Les tendances du commerce transfrontières illustrent les défis posés par l'éloignement des Tonga des marchés internationaux. La Nouvelle-Zélande et l'Australie représentaient environ 40% des exportations tonganes en 2019, contre 32% en 2014. La Nouvelle-Zélande est également restée le principal fournisseur des marchandises importées par les Tonga, suivie de Singapour et des États-Unis. Les principales exportations restent les produits végétaux (principalement les courges, les plantes racines et les noix de coco) et les animaux vivants (principalement les fruits de mer).

5. Selon les autorités, entre 2014 et 2019, l'essentiel de l'investissement étranger direct (IED) aux Tonga provenait de Chine. Les flux entrants d'IED étaient principalement destinés aux services, notamment aux services professionnels et au tourisme, puis aux activités manufacturières et de transformation. Au cours de la période considérée, les Tonga se sont efforcées d'améliorer le cadre juridique de leur régime d'investissement et ont procédé à une amélioration décisive dans le domaine du règlement des différends en adhérant à la Convention des Nations Unies pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères de 1958. Leurs listes d'activités interdites, d'activités soumises à restriction pour les investisseurs étrangers et d'activités réservées aux investisseurs tongans sont restées inchangées. La mise en œuvre de la nouvelle Loi de 2020 sur l'investissement étranger et le réexamen du Règlement sur l'investissement étranger, visant à

réduire le nombre d'activités réservées et à élargir la liste des activités soumises à restriction, sont en cours. Pour le moment, aucune promotion de l'investissement par le biais d'incitations fiscales n'a été mise en place. Le nombre limité d'accords internationaux d'investissement conclus par les Tonga est resté inchangé.

6. Depuis 2014, les Tonga ont opéré certaines modifications institutionnelles et mis à jour certaines de leurs politiques liées au commerce dans leur cadre de développement stratégique plus large. Le cadre constitutionnel est resté inchangé. Des lois ont été consolidées, des initiatives ont été prises dans le domaine de l'administration publique en ligne et les Tonga ont adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003.

7. Les Tonga restent attachées au système commercial multilatéral, mais leur participation aux activités de l'OMC a été relativement limitée en raison, entre autres choses, de l'absence de représentation permanente à Genève. Elles n'ont pas modifié leurs engagements pris à l'OMC et poursuivent leurs efforts en vue d'une ratification de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) en 2021. Au cours de la période à l'examen, les Tonga ont continué à appliquer une politique d'intégration régionale et internationale essentiellement axée sur la région Pacifique; la seule évolution importante a été leur adhésion à l'Accord du Pacifique pour le renforcement des relations économiques Plus (PACER-plus), dont les engagements tarifaires doivent être mis en œuvre dans un délai de 25 ans. Un petit nombre de notifications indiquant l'absence de législation pertinente (sauvegardes, subventions et mesures compensatoires, inspections avant expédition), de points de contact (AFE, Accord sur les ADPIC) et commerce des services) et les dates de mise en œuvre définitive des engagements des catégories B et C de l'AFE ont été présentées à l'OMC pendant la période considérée; les autorités ont l'intention de présenter toutes les notifications en suspens d'ici à février 2021. Les Tonga ont bénéficié d'un soutien au titre de l'Aide pour le commerce.

8. L'orientation générale des politiques commerciales et liées au commerce a été revue dans plusieurs domaines. La moyenne simple des droits NPF appliqués est tombée de 11,5% en 2013 à 10,4% en 2020, principalement sous l'effet d'une hausse de la part des lignes tarifaires en franchise de droits. La plupart des droits d'importation éliminés au cours de la période considérée concernaient les produits agricoles. La moyenne simple des taux applicables aux lignes passibles de droits est restée pratiquement inchangée. Toutes les lignes tarifaires demeurent *ad valorem* et donc transparentes; la structure tarifaire impliquant quatre taux non nuls (un de moins qu'en 2013) reste simple. La dispersion globale des droits reste relativement importante, avec des taux allant de zéro à 20%. Les Tonga ont consolidé toutes les lignes tarifaires à des taux *ad valorem* de 15% ou 20%. En 2020, la moyenne simple des taux de droits consolidés était de 17,6%, soit 7,2 points de pourcentage de plus que la moyenne des taux NPF appliqués. Les taux NPF appliqués à quatre lignes tarifaires dépassaient partiellement leur niveau consolidé.

9. La détention d'une licence commerciale reste la seule condition préalable à l'exercice d'activités dans le commerce transfrontières. Les importateurs peuvent choisir d'effectuer eux-mêmes les démarches douanières ou de passer par des courtiers en douane professionnels. Les autorités indiquent que les Tonga appliquent l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane et utilisent la valeur transactionnelle des marchandises comme principale méthode de calcul. La législation douanière des Tonga ne contient aucune disposition sur les règles d'origine non préférentielles. Après avoir ratifié le PACER-plus, les Tonga ont promulgué des règlements d'application des règles d'origine préférentielles correspondantes en décembre 2020.

10. Les prescriptions en matière de licences d'importation sont principalement utilisées pour des raisons de sécurité nationale, de sécurité publique et de santé, et pour des raisons environnementales. Les prescriptions relatives au régime de licences non automatiques s'appliquent à un certain nombre de produits importés (par exemple les médicaments, les boissons alcooliques, le tabac et les cigarettes). Les instruments juridiques régissant les restrictions à l'importation ne sont pas consolidés et l'octroi de licences est géré par plusieurs ministères d'exécution et organismes gouvernementaux. Selon les autorités, une interdiction d'importation de viande de poitrine d'agneau ou de mouton a été mise en place le 1^{er} juillet 2020 pour décourager les modes de vie malsains. Il n'existe pas de cadre juridique et institutionnel pour l'application de mesures contingentes.

11. Les Tonga ne prélèvent aucune taxe à l'exportation; les exportations sont également exonérées des taxes intérieures (assujetties à un taux de taxe à la consommation nul). L'exportation de noix de coco vertes et mûres reste réservée aux entreprises tonganes. Le Ministère du commerce

et du développement économique offre un soutien aux exportateurs pour ce qui est de la publicité à l'étranger, de la participation à des foires et expositions commerciales, de la réalisation d'études de marchés et du développement de marchés, et de la facilitation des négociations commerciales.

12. Au cours de la période à l'examen, les Tonga ont considérablement élargi la liste des marchandises assujetties à l'accise, et modifié certains des taux applicables dans le cadre d'une vaste réforme visant à réduire la consommation de produits considérés comme mauvais pour la santé et à s'attaquer aux maladies non transmissibles. Les droits d'accise sur certaines marchandises importées et produites localement (par exemple les saucisses, les nouilles instantanées, le papier hygiénique, les glaces de consommation, la bière, les spiritueux, les tabacs bruts ou non fabriqués et les produits du tabac) sont encore appliqués de manière non uniforme, ce qui confère aux fabricants locaux un avantage fiscal considérable. La taxe à la consommation sur les biens et services a été maintenue à 15%.

13. Pour promouvoir l'investissement ou atteindre des objectifs sociaux, les Tonga maintiennent des incitations fiscales indirectes et des incitations non fiscales (pour la plupart propres à certaines activités), comprenant des exonérations de droits et d'impôts, des crédits préférentiels et des subventions ciblées, dont la portée est en général très limitée. Des exonérations de droits d'accise et de taxe à la consommation ont été accordées à divers secteurs, activités économiques et utilisateurs spécifiques (notamment à des entreprises publiques). La liste des exonérations s'est élargie avec de nouvelles exonérations fiscales pour les secteurs du tourisme et de la construction, ainsi qu'en réponse à la pandémie de COVID-19. Une exonération fiscale reste en place pour le combustible utilisé par les navires de pêche, les compagnies aériennes nationales et les ferries, ainsi que pour la production d'électricité au diesel et l'approvisionnement des villages en électricité et en eau. Les principaux bénéficiaires des avantages tarifaires et fiscaux accordés à l'importation ont été les importateurs de combustibles et les entreprises publiques. Le programme de prêts du gouvernement pour le développement a également été révisé en 2020 et prolongé de cinq ans, des ressources supplémentaires étant réservées aux secteurs de la pêche et du tourisme en réponse à la pandémie de COVID-19 et au cyclone tropical Harold. Ces prêts sont également destinés à cinq autres secteurs, à savoir l'agriculture et la sylviculture, l'industrie manufacturière, l'élevage, la construction et les services publics, ainsi que le commerce de détail et de gros.

14. Pour renforcer l'élaboration et l'application des normes alimentaires, les Tonga ont actualisé leurs textes législatifs sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires en adoptant en 2014 la Loi sur les produits alimentaires, qui a été révisée et remplacée en 2020. Elles doivent encore élaborer un cadre juridique et institutionnel pour l'adoption de normes, de prescriptions techniques et de procédures d'évaluation de la conformité.

15. Les Tonga sont toujours dépourvues de cadre juridique et institutionnel régissant la politique de concurrence. Les dispositions relatives à la concurrence restent limitées et dispersées dans différentes lois. Un mécanisme de contrôle des prix pour un nombre limité de produits alimentaires, de produits chimiques, de carburants et de services est toujours en place. La mise en œuvre du programme de réforme des entreprises publiques de 2007 a été lente, et la présence de l'État dans l'économie reste importante. Les Tonga ont recensé sept entreprises publiques qui pourraient être réformées au moyen d'une privatisation, d'une restructuration, de l'externalisation de leurs activités, ou par la mise en œuvre d'une autre forme de partenariat public-privé (PPP); pour trois d'entre elles, les plans de réforme ont été finalisés au cours de la période à l'examen, tandis que pour les autres, le processus est en cours. Les Tonga ont réalisé des progrès substantiels dans la mise en œuvre de leur stratégie de réforme des marchés publics de 2013, qui a donné lieu à des modifications réglementaires et institutionnelles et conduit à un système de passation des marchés plus centralisé par une réduction conséquente de la valeur de seuil correspondante. Cette valeur de seuil a ensuite été relevée de 7 500 TOP en 2016 à 20 000 TOP en 2019 sans atteindre le niveau de 100 000 TOP antérieur à la réforme. Cette réforme comprenait l'adoption d'un nouvel ensemble de règlements.

16. Pendant la période à l'examen, le cadre réglementaire régissant les droits de propriété intellectuelle (DPI) est resté pratiquement inchangé. Selon les autorités, la protection des DPI correspond dans une large mesure à l'Accord sur les ADPIC, sauf dans quelques cas où le niveau de protection prévu par le droit des Tonga est généralement plus élevé, par exemple pour les modèles d'utilité et les droits moraux sur les œuvres, qui ne sont pas visés par l'Accord.

17. Malgré l'impact des catastrophes naturelles, l'agriculture constitue une activité économique de plus en plus importante. Sa contribution au PIB est passée de 14,2% au cours de l'exercice

budgétaire 2013/14 à 17,7% au cours de l'exercice 2018/19. Les principaux produits agricoles restent les racines, les courges et le kava. Les problèmes de sécurité alimentaire persistent dès lors que les Tonga sont importatrices nettes de produits alimentaires de base; la question de leur autosuffisance doit être traitée en même temps que d'autres objectifs de politique nationale, parmi lesquels figurent une agriculture résiliente face au climat, des conditions favorables, une production de subsistance, le remplacement des importations et l'orientation vers l'exportation. Certaines modifications réglementaires et institutionnelles ont été engagées. Le niveau moyen de protection tarifaire sur les produits agricoles (définition de l'OMC) a considérablement chuté (de 10,7% à 7,7%) et des mesures non tarifaires ont été introduites pour encourager la consommation de produits alimentaires sains. Les producteurs et les exportateurs ont continué à bénéficier d'un soutien lié au commerce comprenant une usine d'emballage gérée par l'État, des prêts à taux réduit et des incitations fiscales propres au secteur.

18. La pêche reste importante pour l'économie (26,6% des exportations en 2019), malgré une légère réduction de sa contribution au PIB (1,9% pour l'exercice 2018/19). La politique nationale a eu pour objet de maximiser la contribution durable du secteur à la sécurité alimentaire et à la croissance économique. Un Ministère de la pêche distinct a été créé en 2016. La réglementation a fait l'objet de modifications portant entre autres sur les problèmes de pêche des communautés côtières, tandis que des mesures étaient prises pour renforcer le cadre de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée aux Tonga. Le niveau moyen de protection tarifaire a considérablement baissé, à savoir de 10,6% en 2013 à 0,9% en 2020. Une rente tirée des ressources correspondant à la valeur locale des produits marins exportés à des fins commerciales est toujours prélevée. Des incitations fiscales et non fiscales propres à certaines activités étaient disponibles pour les parties prenantes du secteur de la pêche.

19. Les Tonga restent fortement tributaires des importations de pétrole pour répondre à leurs besoins énergétiques en matière d'électricité et de transports, mais des initiatives visant à développer les sources d'énergies renouvelables ont contribué à réduire leur niveau de dépendance. Des initiatives de politique en faveur de l'efficacité énergétique ont été mises en œuvre. La Tonga Power Limited, entreprise publique intégrée verticalement appartenant entièrement à l'État, continue de détenir et d'exploiter la quasi-totalité des infrastructures de production d'électricité hors site ainsi que l'ensemble des actifs de transport et de distribution; sa gestion est assurée dans le cadre d'un partenariat public-privé depuis 2019. Les tarifs de l'électricité restent élevés par rapport aux autres pays mais, malgré les différences en termes de coût de production, ils demeurent uniformes sur l'ensemble des îles; un subventionnement croisé pour des "tarifs minimaux" applicable aux consommateurs résidentiels reste en place. Des textes législatifs portant sur les minéraux des fonds marins ont été adoptés, bien que les activités d'extraction demeurent en phase d'exploration.

20. La contribution du secteur manufacturier, concentré dans quelques activités (denrées alimentaires et boissons), a légèrement baissé (5,2% du PIB pendant l'exercice 2018/19). Le niveau moyen de protection tarifaire pour les produits manufacturés a faiblement diminué (de 11,5% en 2013 à 10,8% en 2020). Des incitations fiscales et non fiscales propres à certaines activités et comprenant des réductions des droits de douane, des droits d'accise et de la taxe à la consommation sur les intrants ainsi que des prêts à taux réduit ont été accordées aux fabricants.

21. Malgré un léger déclin, les services sont toujours le principal contributeur au PIB (49,2% pour l'exercice 2018/19); le commerce des services a enregistré de meilleurs résultats que le commerce des marchandises. Les engagements relativement étendus souscrits par les Tonga au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) restent inchangés; leurs accords commerciaux régionaux englobent également le commerce des services, et des engagements allant au-delà de l'AGCS ont été pris dans le cadre de l'Accord PACER-plus. La structure du système bancaire, relativement petit, bien capitalisé et rentable, est restée pratiquement inchangée; son cadre réglementaire a été mis à jour dans certains domaines et le ratio des prêts improductifs a diminué. Le marché de l'assurance est en cours de développement; un nouveau projet de loi sur les assurances est en cours de rédaction. La connectivité des télécommunications a été améliorée et la structure duopolistique du marché est restée inchangée; une nouvelle législation a été promulguée et un organisme de réglementation a été mis en place. Les services de transport demeurent essentiels pour le développement économique et la compétitivité des Tonga. Plusieurs initiatives de politique visant à relever les défis liés aux transports ont été adoptées et une nouvelle loi sur les transports aériens a été promulguée. Les transports aérien et maritime ont continué de bénéficier d'un soutien y compris dans le cadre du système de remises sur les carburants. Le cabotage est uniquement autorisé dans le cadre du transport maritime dans certaines conditions. Le

développement du tourisme et ses liens avec d'autres activités (par exemple le transport, la pêche ou le commerce électronique) ont fait l'objet d'importants documents d'orientation et un Ministère du tourisme distinct a été créé en 2015. Des incitations fiscales et non fiscales ont été accordées pour soutenir le développement des opérateurs commerciaux de l'industrie du tourisme. Les services de distribution ont conservé une importance majeure pour l'économie; des prêts à faible taux d'intérêt ont été accordés en soutien du commerce de gros et de détail et des progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'amélioration du cadre juridique et réglementaire pour le commerce électronique, qui se trouve à un stade embryonnaire.

22. Les perspectives de croissance des Tonga présentent une incertitude considérable liée à l'impact de la pandémie de COVID-19 et des catastrophes naturelles sur l'activité économique, ainsi qu'à l'évolution des envois de fonds et de l'aide des partenaires de développement. La prospérité future et la croissance durable dépendent de la mise en œuvre de nouvelles mesures d'assainissement des finances publiques, de la diversification de l'économie et de réformes visant à accroître la productivité, ainsi que de la résolution des problèmes liés aux infrastructures, à l'incertitude réglementaire, au cadre de l'investissement et à la participation de l'État dans l'économie. Ces réformes et celles qui pourraient les accompagner renforceraient la résilience de l'économie des Tonga, sa capacité à faire face aux chocs extérieurs ainsi que son intégration dans le système commercial multilatéral, ce qui lui permettrait de continuer à atteindre ses objectifs économiques et de protection sociale.