

Comment un petit État peut-il tirer son épingle du jeu dans une économie de plus en plus mondialisée?

M. Ayhan Kose
et Eswar S. Prasad



Voir Grand

PAR «petit État» on entend généralement tout pays souverain de moins d'un million et demi d'habitants (voir encadré). Selon ce critère, 45 pays en développement (41 des 184 États membres du FMI) sont de petits États, allant de «micro-États» de moins de 40.000 habitants, tels que les îles Palaos et Saint-Kitts-et-Nevis, à des pays

qui comptent chacun plus d'un million d'habitants comme le Botswana, le Gabon, la Gambie, la Guinée-Bissau, l'île Maurice et Trinité-et-Tobago (tableau 1).

Totalisant une vingtaine de millions d'habitants seulement, les petits États ne représentent qu'une faible part de la population et de la production mondiales, mais sont suffisamment nombreux pour constituer

un groupe important. Quels sont les effets des forces inexorables de la mondialisation sur leur viabilité et leur prospérité? Comment peuvent-ils éviter d'être secoués par ces forces? Le FMI s'est intéressé de plus près aux petits États pour élaborer des politiques mieux adaptées à leurs besoins particuliers.

Vaut-il mieux être grand?

Les petits États sont désavantagés à de nombreux égards :

- *La géographie.* Nombre d'entre eux sont éloignés des principaux centres commerciaux, ce qui alourdit considérablement le coût de leurs exportations et de leurs importa-

Tableau 1

Les petits États au FMI

Répartition géographique des petits États membres du FMI

Afrique	Asie de l'Est et Pacifique	Amérique latine et Caraïbe	Autres régions
Botswana	Brunéi	Antigua-et-Barbuda	Bahreïn
Cap-Vert	Fidji	Bahamas	Bhoutan
Comores	Îles Marshall	Barbade	Chypre
Djibouti	Îles Salomon	Belize	Estonie
Gabon	Kiribati	Dominique	Maldives
Gambie	Micronésie,	Grenade	Malte
Guinée-Bissau	États fédérés de	Guyana	Qatar
Guinée équatoriale	Palaos	Saint-Kitts-et-Nevis	
Maurice	Samoa	Saint-Vincent-et-les Grenadines	
São Tomé-et-Príncipe	Tonga	Sainte-Lucie	
Seychelles	Vanuatu	Suriname	
Swaziland		Trinité-et-Tobago	

Source : FMI.

Note : seuls les petits États qui sont des pays en développement sont analysés dans cet article. Les îles Cook, Nauru, Niue et Tuvalu sont des petits États qui ne sont pas membres du FMI.

tions. D'autres sont fort exposés au risque de catastrophes naturelles (tremblements de terre et ouragans, par exemple), qui peuvent toucher l'ensemble du pays et avoir des effets dévastateurs sur l'économie.

- **La vulnérabilité.** Ouverts aux échanges, dotés de structures de production et d'exportation extrêmement spécialisées et très dépendants de leurs recettes d'exportation, les petits États sont particulièrement vulnérables aux chocs externes.

- **Les déséconomies de production.** De par l'étroitesse de leurs marchés nationaux, les petits États peuvent difficilement réaliser des économies d'échelle. La production de biens publics à petite échelle entraîne aussi des déséconomies.

Néanmoins, les petits États enregistrent des taux de croissance en moyenne supérieurs à ceux d'autres pays, grâce à leurs liens commerciaux plus étroits et à leurs ratios d'investissement plus élevés. Un autre avantage potentiel — et un arbitrage théorique intéressant du point de vue des finances publiques — est que leur population est généralement plus homogène, avec des préférences identiques en matière de biens publics. En principe, cette homogénéité devrait aboutir à plus d'efficacité dans le ciblage et la fourniture des biens publics et favoriser la stabilité économique et sociale.

Globalement, la dimension idéale d'un État souverain dépend de plusieurs facteurs, mais la plupart des défis que doivent relever les petits États résultent indirectement de la relation entre dimension de l'économie et volatilité macroéconomique.

La dimension, facteur clé de la volatilité

Même compte tenu de leur niveau de revenu et de leur degré d'ouverture, les petits États ont un PIB relativement volatile, peut-être parce que leur économie est moins diversifiée et donc plus sensible aux chocs externes. Mais le PIB n'est pas nécessairement une bonne mesure du revenu (ou de la richesse) d'économies très ouvertes sur l'extérieur. Ainsi, on peut déterminer dans une large mesure le revenu d'un pays exportateur de produits de base en comparant le cours mondial de sa principale denrée d'exportation au prix du panier de ses importations. En fait, les fluctuations des «termes de l'échange» des pays en développement ont tendance à être prononcées et permanentes, en partie du fait de la volatilité des cours mondiaux des produits de base.

La volatilité des termes de l'échange est en moyenne 30 % plus élevée dans les petits États que dans les autres pays en développement (tableau 3). Par conséquent, dans les petits États, un indicateur de la croissance du revenu qui inclut les effets de ces fluctuations est encore plus volatil que celui de la croissance de la production. De plus, l'aide

Les petits États sont-ils si différents?

Revenu par habitant variable. Parmi les petits États figurent des pays à faible revenu comme les Comores, la Gambie, la Guinée-Bissau et São Tomé-et-Príncipe (dont le PNB par habitant ne dépasse pas 700 dollars) et des pays à revenu élevé comme les Bahamas, le Brunéi, Malte et le Qatar (dont le PNB par habitant avoisine 10.000 dollars ou plus) (tableau 2). Leur revenu par habitant est en moyenne supérieur à celui des autres pays en développement. Les autres indicateurs de prospérité, comme le taux de pauvreté, l'espérance de vie et l'alphabétisation, sont similaires à ceux des autres pays en développement.

Commerce plus libre. Les petits États sont généralement plus ouverts au commerce que les autres pays en développement, et leur ratio moyen d'ouverture (total des exportations et des importations divisé par le PIB) s'accroît notablement au fil du temps. Leur structure de production et d'exportation est généralement moins diversifiée, avec un ou deux produits ou secteurs dominants. Par exemple, l'habillement représente plus de 80 % des exportations de marchandises du Lesotho. À Antigua-et-Barbuda, à la Barbade, au Samoa, à Saint-Kitts-et-Nevis et à Sainte-Lucie, les recettes du tourisme représentaient plus de la moitié des exportations de biens et services à la fin des années 90.

Grands secteurs publics. Le poids de l'État, mesuré par le ratio dépenses publiques/PIB, est plus élevé dans les petits pays que dans les autres pays en développement. Les économies plus ouvertes aux échanges extérieurs et, par conséquent, plus vulnérables aux chocs externes ont généralement des secteurs publics plus grands, qui aident à atténuer les effets à court terme de ces chocs. Mais le ratio dépenses publiques/PIB des petits États est plus élevé même si l'on prend en compte le revenu par habitant et le degré d'ouverture, peut-être parce que la production de biens publics à petite échelle coûte plus cher en moyenne.

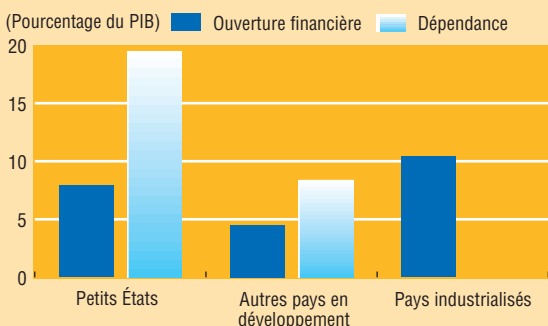
Liens commerciaux étroits, mais liens financiers plus faibles. Ces quarante dernières années, la production a augmenté plus rapidement en moyenne dans les petits États que dans les autres pays, apparemment en raison de leurs liens commerciaux étroits et de leurs ratios d'investissement bien plus élevés. De toute évidence, les petits États ont fortement bénéficié de leur ouverture aux échanges. Toutefois, leurs liens financiers avec l'économie mondiale sont plus ténus. Bien que le ratio moyen volume des flux de capitaux/PIB soit plus élevé dans les petits États que dans les autres pays en développement, il reste inférieur à celui des pays industrialisés. Dans plusieurs petits États où l'aide étrangère demeure une source prépondérante de revenus, la dépendance à l'égard de ces apports reste un problème important (graphique 1). Le ratio moyen aide étrangère/PIB avoisine 20 % dans les petits pays, contre moins de 9 % dans les autres pays en développement.

Taux de change généralement fixes. Étant donné leur vulnérabilité aux chocs externes, il semblerait judicieux que les petits États appliquent un régime de flottement libre, qui servirait d'amortisseur. Mais ce n'est en général pas réalisable, et la plupart des petits États appliquent un taux de change fixe sous l'une ou l'autre forme, notamment parce qu'il est difficile d'assurer la compétitivité et le bon fonctionnement du marché des changes s'il n'y a qu'une ou deux grandes banques et guère ou pas du tout de possibilités d'effectuer des opérations d'open-market. En outre, nombre de ces économies sont étroitement liées à des économies plus grandes qui représentent une part notable de leurs recettes d'exportation. Dans ces conditions, il peut être plus avantageux de supprimer la volatilité du taux de change nominal en appliquant un taux de change fixe *de facto* que d'avoir une politique monétaire indépendante et d'utiliser le taux de change comme amortisseur.

Graphique 1

Ouverts aux capitaux et tributaires de l'aide

Entre 1960 et 2000, les petits États ont été plus ouverts aux flux financiers, mais aussi plus dépendants de l'aide, que les autres pays en développement.



Note : L'ouverture financière est mesurée par le ratio entrées-sorties de capitaux/PIB, et la dépendance à l'égard de l'aide par le ratio apports d'aide étrangère/PIB.
Source : Kose and Prasad, 2003.

étrangère reçue par nombre de petits États est très instable et est généralement corrélée positivement avec le PIB, en partie parce que les apports d'aide et la conjoncture dans les petits États dépendent de la conjoncture dans les pays donateurs. Ainsi, en dépit de leurs avantages substantiels, ces apports d'aide contribuent peut-être aussi à la volatilité du revenu.

Toutefois, l'instabilité de la production (ou du revenu) est moins préoccupante que celle de la consommation, mesure plus pertinente du bien-être. Chacun sait que l'accès aux marchés financiers, qui peut permettre de réduire la volatilité de la consommation des particuliers, améliore considérablement le bien-être économique. De même, un groupe de pays où les chocs sur la production ne sont pas parfaitement corrélés (ce qui est souvent le cas) devrait, en théorie, pouvoir se répartir le risque macroéconomique de façon à ce que la consommation soit moins volatile que le revenu dans chaque pays. La forte instabilité de la production dans les petits États ne poserait alors pas de gros problèmes.

Mais les petits États sont-ils en mesure d'utiliser les marchés financiers internationaux pour réduire la volatilité de leur consommation globale? Pas en appliquant une simple mesure. En fait, dans bien des pays en développement, la consommation est plus volatile que le revenu — en moyenne, l'écart type de la croissance de la consommation est supé-

rieur à celui de la croissance de la production (ou du revenu). Le ratio moyen de l'écart type de la croissance de la consommation à celui de la croissance de la production est plus élevé dans les petits États — même si leurs secteurs publics de taille relativement plus grande aident à atténuer l'effet des chocs externes. Les chiffres du tableau 3 sont similaires si l'échantillon est limité aux années 90, période d'intense mondialisation financière.

Possibilités d'action

La solution pour les petits États tient à leur capacité de tirer pleinement parti d'une intégration plus poussée à l'économie mondiale, tout en poursuivant de saines politiques macroéconomiques et en préservant la souplesse de leurs institutions et marchés. Moyennant des politiques appropriées, les petits États pourraient mettre à profit quelques-unes de leurs caractéristiques macroéconomiques et structurelles et retirer de la mondialisation des avantages notables.

Liens commerciaux et financiers. Une intégration plus étroite à l'économie mondiale comporte, pour les petits États, de multiples occasions à saisir. Les liens commerciaux ont déjà permis à nombre d'entre eux de trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits et de réaliser des économies d'échelle. La libéralisation des mouvements de capitaux leur permettrait de se diversifier dans de nouveaux secteurs, de stimuler l'investissement et la croissance et de mieux répartir les risques. Les flux commerciaux et financiers peuvent également favoriser les transferts de technologies. De plus, la mondialisation permet à ces pays d'absorber et d'adopter les meilleures pratiques internationales en matière de gestion publique et autres structures institutionnelles.

Le renforcement des liens financiers demeure une priorité pour les petits États. En particulier, le recours aux marchés financiers internationaux pour réduire la volatilité de leur consommation pourrait accroître notablement leur bien-être. Leur plus grand espoir réside donc peut-être dans le partage international des risques grâce à une meilleure intégration aux marchés financiers mondiaux. Nous estimons que, pour les petits États, les gains de prospérité pourraient être considérables — équivalant à l'effet d'une hausse permanente de 15 % de la consommation (graphique 2). Ces gains potentiels sont plus élevés pour les petits États que pour les autres pays en développement, parce que la consommation y est bien plus volatile.

Politiques macroéconomiques et cadres structurels solides. Il va sans dire que l'intégration financière suppose elle-même un certain nombre de risques. Pour les réduire au minimum, il faut mettre en place des cadres macroéconomiques et structurels solides, qui offrent une marge de manœuvre en cas de chocs et assurent que les chocs ne sont pas aggravés. Comme dans les autres pays en développement, des réformes structurelles — gestion publique, lutte contre la corruption, réglemen-

Tableau 2

Les petits États par rapport aux autres pays

En dépit de leur taille, les petits États enregistrent, en moyenne, une croissance plus élevée que les autres pays. (1960-2000)

	Revenu relatif par habitant (États-Unis = 100)	Ouverture aux échanges (% du PIB)	Dépenses publiques (% du PIB)	Investissement (% du PIB)	Croissance de la production (%)
Petits États	24,9	111,5	20,5	28,0	5,9
Autres pays en développement	16,3	60,5	13,8	19,9	3,8
Pays industrialisés	75,4	63,3	17,8	23,9	3,4

Source : Kose and Prasad, 2003.

tation bancaire et concurrence — favoriseraient les entrées de capitaux tout en limitant leur volatilité et atténueraient les effets persistants des chocs externes. Des cadres budgétaires souples aideraient aussi les petits États qui dépendent de l'aide étrangère à gérer des flux extrêmement instables et difficilement prévisibles.

Le Botswana et l'île Maurice sont deux petits États qui ont enregistré une progression spectaculaire de leur PIB ces trente dernières années (10 et 6 % en moyenne, respectivement). Ces deux pays sont assez différents, mais, selon de récentes études, ils ont en commun de bonnes structures de gestion publique et une politique macroéconomique saine. Plus particulièrement, la politique de l'île Maurice en matière d'investissement direct étranger et la politique à long terme d'amélioration des infrastructures et de l'éducation au Botswana ont joué un rôle central dans la transformation de leurs économies.

Alliances régionales. Certaines alliances entre petits États à structure économique comparable (par exemple le Forum du Pacifique et le CARICOM) ont permis de mettre en commun des ressources pour réduire le coût de la fourniture des biens et services publics. Il est peu probable que ces alliances contribuent notablement à la répartition des risques, dans la mesure où tous les membres du groupe seraient vraisemblablement exposés aux mêmes chocs externes. Elles comportent néanmoins d'autres avantages; elles peuvent, par exemple, aider les petits États à renforcer leur pouvoir collectif dans les négociations commerciales.

Nouveaux instruments financiers pour se protéger du risque de revenu. Les petits États ne disposent peut-être pas encore des instruments financiers ni des «macromarchés» connexes dont ils ont besoin pour s'intégrer davantage aux marchés mondiaux et en tirer profit. Un instrument proposé par plusieurs économistes, dont Robert Shiller (université Yale), serait indexé sur les PIB nationaux pour permettre aux pays de partager leur risque global mesuré par la volatilité de la croissance du PIB. Un petit État pourrait utiliser cet outil pour diversifier son risque propre en se constituant un portefeuille dont le rendement dépend des résultats économiques de plusieurs autres pays. Les gains de prospérité liés aux échanges de tels instruments financiers indexés sur le PIB pourraient être considérables, mais les difficultés de l'établissement de repères pour la mesure des risques et le suivi des résultats ont peut-être dissuadé les marchés de capitaux privés de s'engager dans cette voie. Il revient donc peut-être aux institutions financières internationales de mettre en place de tels marchés et d'offrir les services de contrôle et d'information qui leur permettraient de fonctionner de manière efficiente. Dans cette optique, le développement de certains marchés d'assurance — par exemple pour atténuer les effets de catastrophes naturelles — pourrait être décisif pour les petits États, fort vulnérables aux chocs transitoires et exogènes.

La taille a son importance

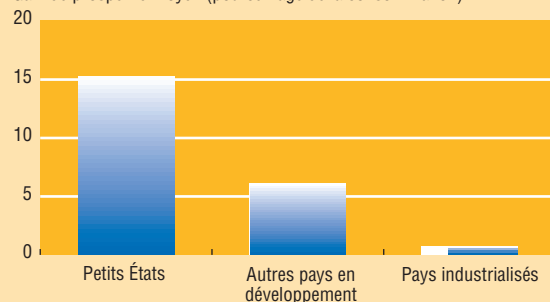
En définitive, cependant, la dimension de l'économie est importante. L'intégration à l'économie mondiale, combinée à de solides structures macroéconomiques et institutionnelles, aidera peut-être les petits États à accélérer la croissance de

Graphique 2

Gains résultant du partage des risques

Les petits États tireront grand parti de la répartition internationale des risques.

Gain de prospérité moyen (pourcentage de la consommation)



Source : Kose and Prasad, 2003.

Tableau 3

Mesures de la volatilité

Les petits États sont, en moyenne, sujets à une plus grande volatilité que les autres groupes de pays.

(Écart types des taux annuels de croissance, en pourcentage; 1960–2000)

	Production	Termes de l'échange	Consommation privée	Consommation privée et publique
Petits États	5,8	5,6	12,6	7,7
Autres pays en développement	4,9	4,2	8,2	8,7
Pays industrialisés	2,5	1,5	2,6	2,2

Source : Kose and Prasad, 2003.

leur production. Mais, étant donné les imperfections des marchés de capitaux internationaux, il se peut que les petits États ne puissent pas utiliser ces marchés pour se protéger totalement contre les chocs externes ou réduire nettement la volatilité de leur consommation par rapport à celle des revenus. En fait, il semble que le fractionnement politique des pays en unités autonomes plus petites puisse avoir de sérieuses conséquences pour la volatilité macroéconomique à l'échelle nationale et mondiale. **F&D**

Ayhan Kose est économiste au Département Hémisphère occidental du FMI, et Eswar S. Prasad est Assistant du Directeur du Département Asie et Pacifique.

Cet article s'inspire du document de travail des auteurs intitulé «Thinking Big», qui paraîtra en 2003.

Bibliographie :

Alberto Alesina and Enrico Spolaore, 2002, "The Size of Nations" (unpublished; Cambridge, Massachusetts: Harvard University).

William Easterly and Aart Kraay, 2000, "Small States, Small Problems: Income, Growth and Volatility in Small States", World Development, Vol. 28, p. 2013–2027.

Robert Shiller, 1998, Macro Markets: Creating Institutions for Managing Society's Largest Economic Risks (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press).