



Traversée en goélette aux Seychelles.

Une **GRANDE** QUESTION sur les petits États

Peuvent-ils surmonter les handicaps de leur petite taille et trouver le chemin d'une croissance plus rapide et plus stable?

Sarwat Jahan et Ke Wang

POUR chaque grand pays comme la Chine, l'Inde et les États-Unis, il existe un petit État comme le Surinam, Tuvalu ou les Seychelles. Et de même que les pays très peuplés présentent une grande diversité, les États de moins de 1,5 million d'habitants offrent des visages variés.

Certains sont riches. D'autres sont pauvres. Le fait est que les petits pays couvrent tout le spectre des niveaux de revenus (voir

tableau). On trouve aussi bien des pays à revenu élevé exportateurs de pétrole, comme Bahreïn, que des pays classés à faible revenu, comme Djibouti. De la même façon, les indicateurs sociaux reflètent un large éventail de niveaux de développement. Sur le plan de l'indice de développement humain, certains petits États comme le Luxembourg se placent dans le peloton de tête du classement le plus récent des Nations Unies, alors que d'autres, comme le Bhoutan, sont parmi les moins avancés (graphique 1).

La plupart des petits pays sont des îles ou des archipels très dispersés; d'autres sont enclavés. Certains sont situés à l'écart des grands marchés. Les plus petits, appelés micro-États, ont moins de 200.000 habitants. Environ un cinquième des pays membres du FMI sont des petits États.

Les petits pays à revenu faible ou intermédiaire auxquels nous nous intéressons ici sont confrontés à des problèmes complexes. Tuvalu, par exemple, une île de 26 km² située dans l'océan Pacifique, fait environ un septième de la superficie de la ville de Washington. Avoir une agriculture n'est pas facile dans cette situation. De son côté, l'île voisine de Kiribati a 100.000 habitants disséminés sur 3,5 millions de kilomètres carrés d'océan — à peu près la dimension du sous-continent indien. On comprend aisément qu'un tel pays soit extraordinairement difficile à administrer.

La plupart des pays insulaires du Pacifique sont composés de centaines de petites îles éparpillées dans une région de l'océan Pacifique qui occupe 15 % de la surface du globe. Cette dispersion pose de nombreux problèmes, dont le coût élevé

Les petits pays sont partout

On trouve des petits pays, avec des niveaux de revenu très variés, dans de nombreuses régions du monde.

	Revenu intermédiaire (tranche supérieure)		Revenu intermédiaire (tranche inférieure), ou revenu faible	
Petits États	Bahamas	Maldives	Bhoutan	Belize
	Barbade	Maurice	Fidji	Guyana
	Surinam	Monténégro	Îles Salomon	Cap-Vert
	Trinité-et-Tobago		Timor-Leste	Comores
			Vanuatu	Swaziland
				Djibouti
Micro-États	Antigua-et-Barbuda	Palaos	Kiribati	São Tomé-et-Príncipe
	Dominique	Tonga	Îles Marshall	
	Grenade	Tuvalu	Micronésie	
	Saint-Kitts-et-Nevis	Seychelles	Samoa	
	Saint-Vincent-et-les Grenadines			
	Sainte-Lucie			

■ Afrique ■ Asie et Pacifique ■ Europe ■ Moyen-Orient et Asie centrale ■ Hémisphère occidentale

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.

Note : La liste se limite aux économies en développement qui sont membres du FMI. Les petits États ont moins de 1,5 million d'habitants, tandis que les micro-États ont moins de 200.000 habitants. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ont un revenu par habitant annuel compris entre 4.086 dollars et 12.615 dollars; dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il est compris entre 1.036 dollars et 4.085 dollars; et dans les pays à faible revenu, il est inférieur ou égal à 1.035 dollars, d'après la méthode Atlas de la Banque mondiale. Le tableau n'inclut pas les petits États avancés ou à revenu élevé, qui comprennent Bahreïn, le Brunei Darussalam, Chypre, l'Estonie, la Guinée équatoriale, l'Islande, le Luxembourg, Malte et Saint-Marin.

des échanges commerciaux n'est pas le moindre. À titre d'exemple, le Samoa et les Palaos, deux États du Pacifique, sont aussi éloignés l'un de l'autre que l'Angleterre et la côte Est des États-Unis.

Un problème commun

Les petits États ont un problème en commun : les handicaps liés à leur taille.

Pour commencer, du fait de leurs populations minuscules, ils ne peuvent pas répartir les coûts fixes des administrations publiques ou des entreprises sur un grand nombre de personnes — c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas réaliser des économies d'échelle de la même façon que les pays plus grands. Ces déséconomies d'échelle se traduisent par des coûts élevés tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Leur petite taille se traduit aussi par plusieurs caractéristiques macroéconomiques :

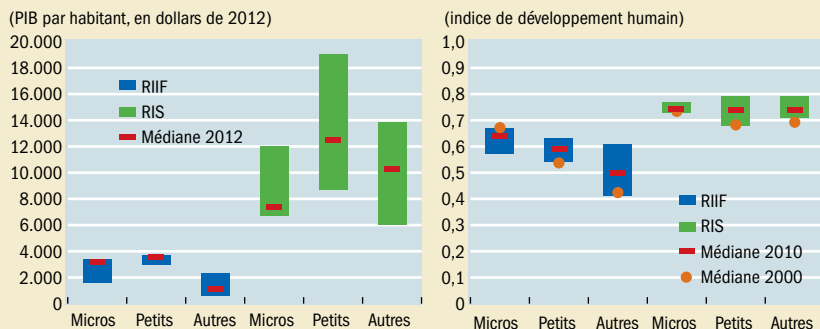
- **Une base de production étroite.** Bien que leurs économies ne soient pas uniformes — certains pays sont exportateurs de produits de base, d'autres reposent sur les services (principalement le tourisme ou la finance) —, ils ont tous du mal à établir une base économique compétitive. Et lorsque c'est le cas, leur compétitivité repose généralement sur un ou deux biens ou services, ce qui les rend vulnérables aux aléas de quelques secteurs. Le tourisme représente plus de la moitié des recettes d'origine étrangère pour beaucoup d'îles des Caraïbes. De même, nombreux sont les petits États du Pacifique à dépendre d'un seul produit pour la plupart de leurs recettes d'exportation. Aux îles Salomon, par exemple, elles proviennent, pour moitié environ, de l'exploitation des forêts.
- **Une administration publique lourde.** Si l'on considère le ratio dépenses publiques/PIB, les petits États ont en général une administration qui pèse plus lourd que dans les grands pays. Cela s'explique en partie par les déséconomies d'échelle qui rendent plus chère la fourniture des biens et des services publics. En outre, une part importante des dépenses est relativement incompressible — par exemple celles qu'engendrent les catastrophes naturelles, hélas bien trop fréquentes — ou difficile à réduire, par exemple la masse salariale publique. Des dépenses élevées conduisent souvent à un haut niveau d'endettement (graphique 2).

- **Un secteur financier peu développé.** Environ la moitié des petits États sont devenus de grands centres financiers offshore, où les clients des établissements financiers sont habituellement des non-résidents. En règle générale, les secteurs financiers intérieurs sont concentrés et peu développés, et l'accès des habitants aux financements est très limité. Les secteurs financiers sont dominés par les banques, dont les taux de crédit élevés freinent souvent l'investissement. En outre, le secteur privé étant extrêmement restreint dans les petits pays, les banques commerciales arrivent souvent à financer le secteur public, ce qui les met en danger compte tenu du risque qu'il y a à avoir un seul débiteur. Cela complique aussi les mesures économiques que les autorités peuvent prendre pour réduire la dette. Ainsi, dans les pays caribéens fortement endettés,

Graphique 1

À égalité

Les petits États et les micro-États affichent des niveaux de développement comparables à ceux des pays plus grands ayant des revenus comparables — qu'ils soient mesurés par le PIB par habitant ou par des indicateurs de développement humain tels que l'espérance de vie ou le niveau d'études.



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.

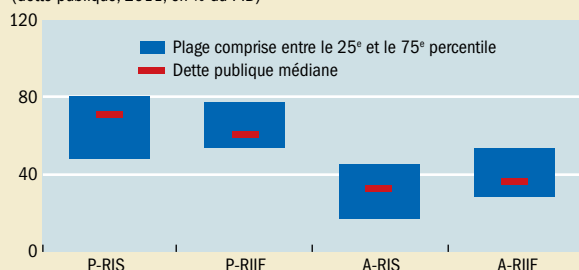
Note : Les micro-États ont moins de 200.000 habitants, et les petits États moins de 1,5 million. La catégorie «Autres» correspond aux pays dont la population est supérieure à 1,5 million d'habitants. RIIF = pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu, qui ont des revenus annuels par habitant inférieurs à 4.085 dollars. RIS = pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui ont des revenus annuels par habitant compris entre 4.086 dollars et 12.615 dollars. Dans les deux graphiques, les barres représentent la plage comprise entre le 25^e et le 75^e percentile pour chaque groupe d'États. Dans l'indice de développement humain, le rond représente l'indice médian en 2000 et le trait horizontal celui de 2010. L'indice 2000 contient des données pour seize petits États.

Graphique 2

De gros emprunteurs

Par rapport à leurs homologues plus peuplés, les petits États ont des niveaux de dette publique plus élevés.

(dette publique, 2011, en % du PIB)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde* et base de données Structure et développement du secteur financier; calculs des services du FMI.

Note : P-RIS = petits pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure; P-RIIF = petits pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu; A-RIS = pays plus grands à revenu intermédiaire de la tranche supérieure; A-RIIF = pays plus grands à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu ont des revenus annuels par habitant inférieurs à 4.085 dollars. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ont des revenus annuels par habitant compris entre 4.086 dollars et 12.615 dollars.

les banques commerciales et les établissements financiers non bancaires détiennent les deux tiers de la dette publique nationale.

- **Des taux de change fixes.** Les petits États sont plus susceptibles que les grands pays d'arrimer leur taux de change à une autre devise. Beaucoup d'entre eux ont noué des liens étroits avec une poignée d'économies plus importantes qui leur procurent l'essentiel de leurs recettes d'exportation. L'arrimage de la monnaie supprime les problèmes d'instabilité des taux de change et permet de lisser les recettes d'exportation. En même temps, les petits États doivent disposer de réserves plus importantes que leurs grands frères — non seulement pour défendre leurs monnaies, mais aussi pour se pro-

téger des événements extérieurs défavorables qui peuvent avoir de graves répercussions sur les conditions de vie de leurs populations. La plupart ne disposent pourtant pas d'autant de réserves qu'il se serait souhaitable. Les petits États ont également moins de possibilités d'avoir une politique monétaire. Sur les treize petits pays de la région Asie-Pacifique, par exemple, cinq n'ont pas de banque centrale.

- **Une grande ouverture commerciale.** Les petits États sont aussi plus ouverts au commerce. Les ratios commerce/PIB des petites économies sont très supérieurs à ceux des grands pays appliquant le même type de politiques. Et il semble y avoir un peu moins d'obstacles aux échanges dans les petits États. Un degré élevé d'ouverture commerciale rend souvent ces derniers vulnérables aux caprices des termes de l'échange.

Les petits États ont aussi d'autres problèmes en commun. Beaucoup sont situés au milieu de l'océan et sont donc exposés à des catastrophes naturelles. Du fait de leur très petite taille, ces catastrophes touchent toute la population et toute l'économie.

Les catastrophes naturelles coûtent chaque année aux micro-États des Caraïbes et du Pacifique l'équivalent de 3 % à 5 % du PIB. En outre, il s'agit souvent d'îles très touchées par le changement climatique. Kiribati risque ainsi d'être le premier pays à disparaître entièrement sous l'eau à cause de la fonte des calottes polaires, qui entraîne un relèvement du niveau des mers.

Par ailleurs, l'éloignement de bon nombre de ces pays peut poser des problèmes, car la rareté des terres arables les rend tributaires de l'importation de produits alimentaires souvent onéreux.

L'instabilité règne

La majorité des petits États n'ont pas bénéficié de la vague de croissance économique qui a porté leurs homologues plus peuplés depuis la fin des années 90 (graphique 3). Les grands pays se sont développés à un rythme sensiblement plus rapide dans les années 2000 que durant les deux dernières décennies du XX^e siècle, distançant les petits États. Beaucoup de raisons expliquent que les petits États restent à la traîne, notamment l'«exode

des cerveaux» : les éléments les plus brillants partent tenter leur chance dans des pays plus grands. Les petits États pâtissent aussi de l'érosion des préférences commerciales dans les exportations de produits comme la banane et le sucre.

Mais le problème le plus criant auquel ces États sont confrontés est l'instabilité. Les petits pays sont minés par une croissance économique totalement erratique qui, sur le long terme, bloque la croissance, aggrave les inégalités de revenus et accroît la pauvreté. Pendant la première décennie 2000, la croissance des petits États a été nettement plus fluctuante et plus faible que dans les pays de plus grande taille. La balance courante est infiniment plus instable dans les petits pays que dans les grands pays ayant des niveaux de revenu équivalents. Cela tient peut-être à la plus grande variabilité des termes de l'échange, qui pénalise davantage les petits pays du fait de leur plus grande ouverture commerciale. Sur le plan budgétaire, l'instabilité existe aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses. Pour ce qui est des premières, elle est généralement liée au poids plus important des taxes sur les échanges, qui suivent les hauts et les bas du commerce extérieur. L'instabilité des dépenses est souvent associée à des gros investissements, à des catastrophes naturelles et à un manque de discipline dû à des capacités de gouvernance insuffisantes.

Tirer le meilleur parti de la situation

Les petits États peuvent pourtant compenser les problèmes liés à leur taille en prenant certaines mesures leur permettant d'exploiter leurs avantages et de pallier leurs handicaps. En général, les facteurs sur lesquels il leur faut jouer sont les suivants :

- **Des politiques économiques avisées.** Le meilleur remède à l'instabilité est la prévention — par des politiques solides. Par exemple, il est possible d'atténuer l'instabilité en rendant les pays moins dépendants des taxes sur les échanges. Les petits États ont commencé à chercher d'autres sources de revenus, et beaucoup d'entre eux ont adopté des taxes sur la valeur ajoutée, avec des effets bénéfiques. L'introduction de TVA dans les micro-États des Caraïbes a modifié la structure des recettes et facilité leur recouvrement. La variabilité des dépenses peut parfois être réduite par des réformes du secteur public visant à améliorer la gouvernance et à apporter des changements structurels fondamentaux dans l'économie. L'instabilité dans le secteur extérieur peut être diminuée par la diversification des exportations et des partenaires commerciaux. Malgré sa petite taille, le Samoa a su diversifier ses produits et ses marchés d'exportation — après qu'une attaque de flétrissure des feuilles de taro dans les années 90 a montré l'importance de ne pas dépendre d'une seule culture.

En plus de réduire l'instabilité, les petits États doivent favoriser la stabilité. Les mesures prises pour développer les services financiers doivent être accompagnées d'une supervision attentive de la part des autorités légales et des organes de contrôle afin d'assurer la stabilité financière. Compte tenu de leur exposition plus importante aux chocs externes, les petits États doivent accumuler suffisamment de réserves ou provisionner des dépenses pour faire face à d'éventuelles catastrophes, et étudier les couvertures d'assurance possibles.

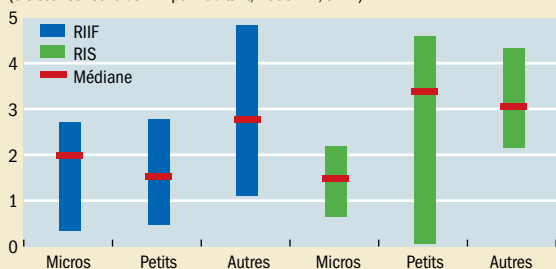
- **Intégration et coopération régionales.** Un moyen de compenser le handicap de la taille consiste à créer des marchés plus grands par l'intégration régionale. Les initiatives de ce type sont plus avancées dans les Caraïbes. Par exemple, le marché régional

Graphique 3

Rythmes de croissance

La plupart des micro-États et des petits États se sont développés moins vite que les pays plus grands en termes de PIB par habitant.

(croissance réelle du PIB par habitant, 2000-11, en %)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*; calculs des services du FMI.

Note : Les micro-États ont moins de 200.000 habitants, et les petits États moins de 1,5 million d'habitants. La catégorie «Autres» correspond aux pays dont la population est supérieure à 1,5 million d'habitants. RIIIF = pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ou à faible revenu, qui ont des revenus annuels par habitant inférieurs à 4.085 dollars. RIS = pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui ont des revenus annuels par habitant compris entre 4.086 dollars et 12.615 dollars. Les barres verticales représentent la plage de croissance du PIB comprise entre le 25^e et le 75^e percentile pour chaque groupe d'États.

des titres d'État de l'Union monétaire des Caraïbes orientales vise à intégrer les différents marchés nationaux des bons et obligations du Trésor en un marché régional unique, afin de pouvoir réaliser des économies d'échelle sur les marchés des capitaux. De même, la Banque centrale des Caraïbes orientales possède un fonds de réserve qui lui permet d'aider les pays membres en difficulté, notamment après une catastrophe naturelle.

• **Mobilisation de la communauté internationale.** Les petits États peuvent aussi faire appel aux institutions internationales et aux partenaires de développement pour identifier des solutions communes aux problèmes de développement. À titre d'exemple, la Banque mondiale a apporté son aide à la mise en place d'un fonds multinational de mutualisation des risques et d'un instrument d'assurance pour les dommages provoqués par les catastrophes naturelles. De la même façon, l'initiative Aide pour le commerce de l'Organisation mondiale du commerce a encouragé le développement d'infrastructures régionales dans ce domaine. Des mécanismes de restructuration de la dette et de secours ayant fait l'objet d'accords internationaux, tels que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, ont permis à certains petits États de réduire leur endettement. L'aide financière a souvent une fonction vitale dans les petits pays. Pour se protéger des effets des catastrophes naturelles et d'autres chocs externes, ils ont eu recours à différents instruments de financement du FMI — notamment la facilité de crédit rapide, un type d'aide d'urgence. Et peut-être surtout, les institutions internationales peuvent fournir des services d'assistance technique et de formation précisément adaptés aux besoins de chaque État.

L'importance prépondérante des politiques publiques

La taille crée certes des problèmes, mais ils peuvent être surmontés par des politiques bien conçues. Dans les années 60, par exemple, le prix Nobel d'économie James Meade ne donnait pas cher de l'île Maurice, un petit État isolé situé au large de la côte orientale de l'Afrique. Maurice dépendait d'une unique culture (canne à sucre), subissait des à-coups déstabilisants des termes de l'échange, connaissait un chômage élevé et n'avait pas de ressources naturelles. Le pays a pourtant fait mentir James Meade. Il s'est transformé en une économie à revenu intermédiaire bien diversifiée, tirant ses revenus du tourisme, du secteur financier, du textile et des technologies de pointe — en plus du sucre. Que ce soit sous l'angle du revenu par habitant, des indicateurs de développement humain ou des indicateurs de gouvernance, Maurice se place au premier rang des pays d'Afrique. Les politiques prudentes ont accéléré la transformation du pays, en attirant les investissements directs étrangers et en favorisant la mise en place des institutions solides pour accompagner la croissance.

Non, la vulnérabilité des petits États n'est pas une fatalité. ■

Sarwat Jahan est économiste et Ke Wang est assistante de recherche au Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI.

Cet article s'inspire d'un document du Conseil d'administration du FMI publié en 2013, «Macroeconomic Issues in Small States and Implications for Fund Engagement», avec deux suppléments : «Asia and Pacific Small States—Raising Potential Growth and Enhancing Resilience to Shocks» et «Caribbean Small States—Challenges of High Debt and Low Growth».



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu