
temas de coyuntura

Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: Croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales

Hubert Escaith



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago, Chili, mars 2001

L'auteur remercie les participants du colloque international organisé en septembre 2000 par le CREALC sur «les relations Europe-Amérique latine et la mondialisation», ainsi que les collègues de la CEPALC, en particulier Len Ishmael, José Antonio Ocampo et Esteban Pérez qui ont enrichi de leurs commentaires les versions antérieures qui servirent de base à l'élaboration de cet article.

Les opinions exprimées ici restent cependant de la responsabilité exclusive de l'auteur et peuvent en particulier ne pas coïncider avec celles de la CEPALC. Ce document n'a pas été soumis à une révision éditoriale formelle.

Publication des Nations Unies

LC/L.1510-P

ISBN: 92-1-221036-8

Copyright © Nations Unies, mars 2001. Tous droits réservés

N° de vente: F.01.II.G.53

Imprimé aux Nations Unies, Santiago du Chili

Toute demande d'autorisation en vue de la reproduction partielle ou intégrale de cet ouvrage doit être adressée au Secrétaire du Comité des publications, siège des Nations Unies, New York, N. Y. 10017, Etats-Unis. Les Etats membres et leurs organismes gouvernementaux peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable, en mentionnant la source et en informant les Nations Unies de cette reproduction.

Table des matières

Résumé	5
I. Principales caractéristiques économiques des petites économies de la région	7
A. Croissance et compétitivité	9
B. Vulnérabilité	12
C. Politiques économiques	13
II. Les défis et les opportunités	17
A. Mondialisation, libre échange et intégration régionale	17
B. Coûts et bénéfices attendus	18
C. Degrés de préparation	20
III. Orientations et perspectives	23
A. Politique économique	23
B. Négociations commerciales	25
Bibliographie	29
Serie Temas de coyuntura: Numéros publiés	31

Liste des tableaux

Tableau 1	Amérique Latine et Caraïbes: Amérique latine et Caraïbes: Sélection d'indicateurs démographiques et économiques	8
Tableau 2	Amérique Latine et Caraïbes: Évolution des revenus et taille 1980 – 2000	9
Tableau 3	Amérique Latine et Caraïbes: Evaluation empirique des déterminants de la croissance	10
Tableau 4	Amérique Latine et Caraïbes: Situation budgétaire et dépendance des revenus douaniers	15

Liste des graphiques

Variabilité du taux de change réel en fonction de la taille des pays, 1989-2000	14
---	----

Liste des encadrés

Lomé et le système de préférences généralisées	26
--	----

Résumé

Population, ressources naturelles et taille du marché intérieur ont été les composants traditionnels de l'équation déterminant la richesse des nations selon les économistes classiques. Les nouvelles directions de recherche ouvertes par les théories de la croissance endogène et les résultats des études statistiques comparatives sur les déterminants de cette croissance ont relancé l'intérêt sur les relations entre effets d'échelle, taille des marchés et rôle du commerce international dans la croissance économique des petites économies.

Dans le contexte de croissante mondialisation, les petites économies se retrouvent confrontées à une série de défis et d'opportunités où leur petite taille économique est généralement considérée comme un handicap. Les déséconomies d'échelle augmentent leurs coûts de production alors que la moindre diversification de leurs exportations les rend extrêmement vulnérables à des chocs externes. Tous ces facteurs prennent d'autant plus d'importance que le commerce est devenu un des facteurs clefs du développement économique, comme l'indique la hausse de la participation des importations et des exportations par rapport au PIB notable depuis la deuxième moitié des années 1980. Le rôle central du commerce intra-régional ou du marché nord-américain comme moteurs des exportations non traditionnelles exacerbe l'importance de la compétitivité-prix et donc des programmes de subventions ou d'exemption pour assurer les débouchés sur ces marchés. Pour les petits pays en voie de développement de la région souffrant de désavantages relatifs, le succès dépendrait ainsi des conditions préférentielles de leurs relations avec leurs principaux partenaires commerciaux développés, Amérique du Nord et, pour les pays membre du groupe ACP, Union Européenne. D'autre part, une trop grande spécialisation en fonction d'un grand marché régional (Etats Unis ou Brésil) entraîne des risques qui méritent considération.

Cet article, basé sur une communication présentée au Colloque international sur les relations Europe–Amérique latine et la mondialisation, organisé par le Centre de recherche sur l'Amérique Latine et les Caraïbes (CREALC) à Aix en Provence les 29-30 septembre 2000, reprend et développe les grandes lignes de travaux réalisés dans le cadre de la CEPALC. La première partie offre une analyse des principales caractéristiques des petites économies d'Amérique Latine et des Caraïbes, ainsi que de leurs implications sur leur croissance et leur options de politique économique. Une seconde partie évalue les perspectives et les défis que présentent l'extension des relations inter-régionales de libre-échange et la mondialisation du commerce. La conclusion identifie quelques options de politique économique et de négociations commerciales.

I. Principales caractéristiques économiques des petites économies de la région

Il n'y a pas de définition universellement acceptée de ce qu'est une petite économie. Les analyses théoriques retiennent souvent comme définition le fait d'avoir ou pas une influence sur la formation des prix internationaux. Une caractérisation voisine, et plus utile d'un point de vue de l'économie politique, identifie les petites économies comme celles qui n'ont pas d'autonomie dans leurs décisions de politique économique et doivent s'ajuster au contexte créé par les politiques économiques des grandes économies. C'est en particulier la définition retenue dans De Sierra (1994). Ces définitions sont de peu d'utilité pour la recherche empirique, car difficiles à observer et mesurer. Pour des raisons pratiques, la taille d'une économie est donc généralement mesurée en fonction de sa population, surface ou revenu intérieur (Damijan, 1997). Gutierrez (1996) indique qu'il y a en Amérique Latine une forte corrélation entre les divers indicateurs usuellement retenus dans la littérature et qu'un classement en terme de population permet d'ordonner, de manière simple mais tout à fait acceptable, les économies de la région.

Tableau 1
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES: SÉLECTION D'INDICATEURS DÉMOGRAPHIQUES
ET ÉCONOMIQUES

Période ou année	Population, milliers d'habitants	Taux annuel moyen de croissance démographique	Densité de population (habitants/km ²)	PNB par habitant, dollars de parité de pouvoir d'achat	Taux de croissance annuel moyen du PIB		Commerce extérieur, % du PIB
	2000	1991-2000	2000	1998	1981-1990	1991-2000	2000
Amérique Latine et Caraïbe (total) a/	519,752	1.7	25.0	6,340	1.2	3.3	43.4
Pays							
(par taille de population)							
St Christophe et Nièves	41	-0.3	113.4	9 790	5.8	4.1	128.5 b
Antigua et Barbuda	68	0.6	152.0	8 890	6.1	3.3	157.7 b
Dominique	71	0.0	97.3	4 777	4.4	2.1	115.7 b
Grenade	94	0.3	282.9	5 557	4.9	3.5	99.3
St Vincent et Grenadines	116	0.9	290.3	4 484	6.5	3.2	121.5 b
Ste Lucie	154	1.3	249.2	4 897	6.8	2.2	133.1 b
Belize	241	2.6	10.5	4 367	4.5	4.1	101.9 b
Barbades	270	0.5	617.7	...	1.1	1.4	130.4 b
Suriname	417	0.4	2.6	...	0.5	1.7	...
Guyane	861	1.0	4.3	3 139	-2.9	5.3	203.3 b
Trinité et Tobago	1 295	0.7	250.5	7 208	-2.6	3.0	97.7 b
Jamaïque	2 583	0.9	237.9	3 344	2.2	0.1	111.7 b
Panama	2 856	1.8	37.1	4 925	1.4	4.4	146.8
Uruguay	3 337	0.7	18.8	8 541	0.0	3.0	38.0
Costa Rica	4 023	2.8	69.1	5 812	2.2	5.0	94.6
Nicaragua	5 071	2.9	39.5	1 896	-1.5	3.3	117.8
Paraguay	5 496	2.7	13.1	4 312	3.0	2.2	81.2
El Salvador	6 276	2.1	292.4	4 008	-0.4	4.6	66.3
Honduras	6 485	2.9	55.0	2 338	2.4	3.1	101.5
Bolivie	8 329	2.4	7.3	2 205	0.2	3.8	41.8
Haïti	8 357	1.9	277.5	1 379	-0.5	-1.0	47.0
République Dominicaine	8 396	1.8	170.6	4 337	2.4	6.3	100.6
Cuba	11 199	0.5	101.1	...	3.7	-1.4	...
Guatemala	11 385	2.7	99.6	3 474	0.9	4.1	47.6
Ecuateur	12 646	2.1	44.0	3 003	1.7	1.7	77.3
Chili	15 211	1.5	19.8	8 507	3.0	6.6	60.8
Venezuela	24 170	2.2	26.3	5 706	-0.7	2.0	51.1
Pérou	25 662	1.8	19.4	4 180	-1.2	4.2	33.2
Argentine	37 032	1.3	13.2	11 728	-0.7	4.2	23.1
Colombie	42 321	1.9	39.3	5 861	3.7	2.6	36.5
Mexique	98 881	1.7	50.2	7 450	1.9	3.5	65.0
Brésil	170 693	1.4	19.6	6 460	1.6	2.6	23.1

Source: CEPALC et Banque Mondiale.

Notes: a/ Incluant Bahamas, Antilles néerlandaises, Aruba, Iles Vierges, Montserrat et Porto Rico; b/ Commerce de biens seulement, 1998.

Utilisant donc une définition de petite économie basée sur la population (autour de 10 millions d'habitants ou moins au début des années 1990)¹, la plupart des économies d'Amérique Latine sont petites: toute la Caraïbe (excepté Cuba), l'Isthme centraméricain, la Bolivie, l'Equateur, le Paraguay et l'Uruguay. De nombreuses îles des Caraïbes ont une très petite taille, moins de un million d'habitants (avec des populations pouvant parfois être inférieures à 100 000 personnes), ce qui accentue leur spécificité et les rend spécialement vulnérables (voir tableau 1). Néanmoins, toutes restent très différentes en terme de ressources naturelles, revenu par tête, culture et sociétés, ce qui oblige à mettre en perspective les conclusions générales obtenues à continuation, afin d'éviter tout réductionnisme excessif.

A. Croissance et compétitivité

La littérature récente sur les économies d'échelle et la croissance endogène des économies ouvertes tend à considérer l'étroitesse du marché intérieur comme un handicap, du moins dans les étapes initiales du développement. L'ouverture des marchés extérieurs que permet la mondialisation devrait en principe permettre à ces économies de compenser cette restriction. Cependant, il n'y a pas unanimité sur les résultats de l'ouverture commerciale et du libre échange quand les partenaires commerciaux sont fortement asymétriques en taille et en niveau de développement. Tant la théorie que la pratique tendent à indiquer que certains pays bifurquent sur des voies de garage et se spécialisent dans des marchés régressifs, alors que d'autres profitent des marchés extérieurs pour développer une spécialisation dynamique (Ros, 2000).

Parmi l'ensemble des pays en voie de développement, les "grandes économies" affichent un revenu par tête significativement plus élevé que les "petites économies"; par contre les "très petites économies" ont un revenu moyen par habitant comparable à celui des plus grandes économies. Les mêmes relations se retrouvent lorsque l'on se penche sur les taux de croissance. Il semblerait donc que les petites économies (mais pas les très petites) souffrent de certains désavantages comparatifs (Salvatore, 1997). Selon cet auteur, ce handicap est dépendant du niveau de développement et tend à disparaître lorsque l'on analyse les économies développées. Ces résultats se retrouvent, encore qu'atténués, en Amérique Latine et les Caraïbes. Sur les 20 dernières années, les économies de très petite taille (moins d'un million d'habitants) ont eu un taux de croissance du revenu par habitant au moins comparable sinon plus élevé que les pays de taille moyenne ou supérieure (plus de dix millions d'habitants). Les petites économies (entre un et dix millions d'habitants) ont enregistré en général une croissance moindre que les deux autres groupes.

Tableau 2
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES: ÉVOLUTION DES REVENUS ET TAILLE 1981-2000
(Taux de croissance annuel du PIB par habitant)

Pays	1981-1990	1991-2000	1981-2000
Total ^a	-0.9	1.5	0.3
- Amérique Latine ^a	-0.9	1.5	0.3
- Caraïbes ^a	-0.9	1.0	0.0
Plus de 10 millions d'habitants ^b	-0.5	1.5	0.5
1 à 10 millions d'habitants ^b	-1.2	1.1	-0.1
Moins de 1 million d'habitants ^b	3.1	2.4	2.7

Source: Sur la base de CEPAL "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2000".

Notes: a/ Moyenne pondérée par le PIB; b/ Moyenne simple.

¹ Critère tout relatif: 20 ans auparavant, la limite eut été de 6,1 millions pour un groupe similaire de pays latino-américains (Real de Azúa, 1977), aujourd'hui elle est de 13 millions (excepté Cuba, qui serait maintenant considérée comme petite économie, voir tableau 1).

En fait, sur une longue période, seul le premier groupe de très petites économies a pu enregistrer une augmentation significative du produit par habitant, alors que la récupération de la croissance dans les années quatre-vingt-dix fut à peine suffisante parmi les économies moyennes et grandes pour compenser les pertes subies dix ans auparavant en conséquence de la politique d'endettement des années soixante-dix et de la crise économique qui en a découlé (voir tableau 2). Quant aux habitants des autres petits pays, le revenu par tête en 2000 est en moyenne inférieur à celui de 1980, *id est* pour ce groupe de pays, la fameuse décennie perdue aura duré vingt ans: sur ce groupe de 14 pays, 8 ont enregistré un déclin de cet indicateur sur la période 1981-2000, une situation qui a affecté particulièrement Haïti (en moyenne 2.6% de chute annuelle du PIB par habitant) et le Nicaragua (1.7%).

L'effet "taille" n'est qu'un des multiples facteurs qui peuvent influencer le taux de croissance, et il est donc nécessaire de contrôler l'action de ces autres causes possibles pour isoler la contribution spécifique de la taille du pays. Pour ce faire, une équation incorporant les divers autres facteurs identifiés par Escaith et Morley (2000) a été estimée pour un panier de 17 pays de la région sur la période 1971-1996, excluant les très petites économies. Tout en souscrivant aux restrictions soulignées par les auteurs quant aux limites de ce type d'analyse, les résultats présentés dans le tableau 3 tendent à indiquer que, toutes choses égales par ailleurs,² les grands pays ont eu un taux de croissance du produit par tête supérieur.

Tableau 3
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES: EVALUATION EMPIRIQUE DES DÉTERMINANTS DE LA CROISSANCE^a

Variable	Coefficient	t-Stat.
Constante	3.237	0.96
Population moyenne en 1971-75 (logarithme)	0.261	2.02
Proportion de population rurale. moyenne 1971-75	-0.033	-2.50
Revenu par tête au début de chaque sous-période de 5 ans	-0.001	-7.71
Coefficient d'investissement (relatif au PIB)	0.060	1.94
Variation des exportations des pays en développement vers l'OCDE	0.175	8.51
Importance des secteurs primaires dans le PIB	-0.125	-4.16
Variation du coefficient d'exportations (relatif au PIB)	0.127	2.46
Participation des réserves en devises dans M2	0.007	1.72
Solde budgétaire (relatif au PIB)	0.154	2.97
Fluctuations du taux de change réel	-0.097	-4.55
Variation de la proportion du crédit destiné au secteur privé	0.037	2.83
Indice moyen de réforme structurelle, début de chaque sous-période	0.084	0.93
Carré de ce même indice moyen, début de chaque sous-période	-0.001	-1.19
Variation de l'indice moyen de réforme durant chaque sous-période	-0.097	-2.88

Source: Calculs de l'auteur; origine et description des données: Escaith et Morley (2000)

Notes: a/ Variation annuelle du PIB par tête; Méthode des moindres carrés généralisés, pondérés et corrigés pour hétéroscédasticité. R-2: 0.83, utilisant 85 observations (17 pays, 5 sous-périodes de 5 ans entre 1971 et 1996).

Les écarts observés avec les prédictions de la théorie néoclassique, neutre quant à l'effet taille, se doivent principalement à des considérations micro-économiques. Un marché domestique réduit implique que certaines économies de taille et de complémentarités ne peuvent être obtenues,

² Parmi les autres facteurs, l'évolution du commerce international et la stabilité du cadre macro-économique interne sont les plus déterminants. Les réformes structurelles n'ont pas eu un effet global significatif, mais le manque de progressivité dans leur mise en place a eu clairement un impact négatif. L'étude citée indique que, lorsque l'on sépare les différentes composantes des réformes (libéralisation du commerce, des finances et des mouvements de capitaux, réforme fiscale ou privatisation), une ouverture rapide des frontières au commerce internationale est le principal responsable de cet effet négatif. Ce dernier résultat a une claire répercussion sur la stratégie de négociation et les effets en terme de bien-être des accords de libre-échange.

impliquant de plus grands coûts relatifs et une moindre compétitivité. Ces coûts, qui affectent aussi bien secteur public et privé, prennent des formes diverses qui peuvent se résumer de la manière suivante.

1. Indivisibilité, biens publics et infrastructure

La plupart des services publics sont caractérisés par leur indivisibilité, ce qui implique pour les petits pays que leur coût par habitant est généralement supérieur. En outre, comme nous verrons plus loin, la structure incomplète ou déficiente des marchés oblige souvent l'état à assumer un rôle important dans l'économie. D'ailleurs, la part des dépenses publiques courantes dans le PIB et le coefficient d'imposition ont tendance à décroître avec la taille des économies. La nécessité de maintenir sous contrôle les dépenses de l'état implique aussi que couverture et qualité de ces services laissent souvent à désirer.

2. Taille des entreprises et coûts de production

Les entreprises privées sont confrontées aux mêmes problèmes, car l'étroitesse du marché domestique interdit de pouvoir profiter des rendements d'échelle. Ceci est particulièrement vrai pour le secteur des biens et services non commercialisables, pour qui le marché est par définition interne. Ces handicaps sont moins marqués dans le cas des secteurs des biens et services commercialisables car les exportations permettent de compenser l'étroitesse du marché domestique. Cependant, même dans ce contexte d'ouverture, les économies d'échelle sont difficiles à obtenir, car même les "grandes" entreprises des petits pays sont petites comparées à leurs concurrents régionaux et, comme beaucoup de petites entreprises, ont des difficultés à "suivre" la cadence du progrès technologique. En outre, elles doivent intégrer dans leurs processus productifs des biens et services non commercialisables produits localement à des prix souvent bien supérieurs à ceux de leurs concurrents internationaux. Dans ce contexte, une insertion réussie dans les marchés régionaux ou internationaux passe par une spécialisation suffisante pour atteindre la masse critique. Cette spécialisation se fait souvent au détriment de la complémentarité avec le reste de l'économie nationale (le multiplicateur exportations-PIB est souvent inférieur dans les petites économies).

3. Structure des marchés

L'étroitesse des marchés et son implication en terme de compétitivité-coûts a des conséquences importantes sur l'organisation des marchés domestiques. Le domaine des entreprises viables dans les secteurs exposés à la concurrence extérieure est plus réduit, en raison des coûts unitaires de production. Tend à prédominer dans les secteurs protégés une structure monopoliste qui est d'autant moins contestée que les coûts initiaux d'entrée dans ces petits marchés est relativement importante, comparés aux revenus espérables.

Cette tendance monopoliste des marchés internes appelle une intervention publique –soit spontanée, soit forcée de l'extérieur par les accords commerciaux multilatéraux– afin de corriger les failles de marché et réguler la concurrence. Or, pour des raisons financières et de manque de spécialistes, la fonction publique locale est souvent difficilement capable d'assumer les complexes implications légales et techniques d'une telle régulation. Les conséquences en terme de moindre efficacité des marchés créent alors une situation sous-optimale d'un point de vue économique.

L'étroitesse des marchés du travail et la moindre diversification des activités productives impliquent d'important coûts de friction et d'ajustement. En période de croissance, les entreprises ont des difficultés pour recruter la main d'œuvre qualifiée nécessaire. Par contre, en situation de récession, les alternatives d'emplois sont d'autant réduites que les activités sont peu diversifiées. Le

chômage induit est difficilement résorbé et les chocs ont tendance à être persistants.³ Ce dernier point est spécialement important lorsque l'on considère les coûts sociaux de l'éventuelle restructuration productive qu'une ouverture au libre échange pourrait rendre nécessaire.

4. Gouvernance

La taille réduite des marchés présente aussi des avantages liés aux déséconomies d'échelle en terme de coûts de transaction et de supervision. Dans un contexte où l'information sur les partenaires commerciaux (clients, fournisseurs) est facile d'accès, les coûts associés à l'asymétrie de l'information et au risque moral (*moral hazard*) diminuent. La réputation et la pression du milieu pour se comporter selon les règles éthiques acceptées substituent en partie la nécessité de mettre en place un système formel de régulation et de surveillance. La petite taille des populations joue également en faveur d'une plus grande cohésion sociale et d'une plus grande implication des citoyens dans la gestion de la chose publique.⁴ Cependant, ces fruits ne sont récoltables que si un minimum de conditions de gouvernabilité sont réunies, ce qui est loin d'être le cas dans la région.⁵

B. Vulnérabilité

Au delà des différences en niveau de développement ou de croissance, les petites économies comme groupe sont intrinsèquement plus vulnérables aux chocs externes. En fait, la vulnérabilité est une des principales dimensions de l'analyse des relations entre taille et bien-être économiques dans le contexte d'économies ouvertes, à telle enseigne que de nombreux petits pays ont tenté –sans succès pour le moment– d'introduire cette notion comme critère alternatif de différenciation dans la clause d'habilitation élargissant le traitement réservé aux PMA dans les accords de l'OMC. Trois facteurs interdépendants peuvent être distingués, qui répondent aux dimensions géographiques, démographiques et économiques.

La conjonction des *dimensions géographique et démographique* se traduit par de fortes densités de population qui accroissent la pression sur les ressources naturelles, menaçant le fragile éco-système. Haïti en est l'exemple le plus extrême, mais la vulnérabilité écologique est présente dans de nombreuses petites économies de la région. Leur localisation dans des régions tropicales sujettes à des désastres naturels (ouragans, phénomènes sismiques ou volcaniques) complique encore le problème. Ces désastres naturels sont récurrents et chaque occurrence affecte un large pourcentage de la population, pouvant aller jusqu'à inclure la totalité du territoire. Dans certaines îles des Caraïbes, les dommages infligés à l'infrastructure et aux activités productives peuvent dépasser la valeur du PIB. Dans cette situation, la capacité des autorités nationales pour faire face à l'urgence de la situation et assumer les coûts de la reconstruction est dérisoire.

Sur le point spécifique de la vulnérabilité sociale, une attention particulière doit être donnée aux petites îles en voie de développement (PID) des caraïbes, qui sont parfois utilisées comme points de transit ou de blanchiment d'argent par les trafiquants internationaux de drogue. La criminalité interne associée au commerce et la consommation de stupéfiants minent les systèmes judiciaire et financier, et corrompent finalement l'ensemble des institutions qui participent de la gouvernance. La fragilité sociale des PID et les implications sur la gouvernance est rendue encore plus aiguë par les fractures sociales et culturelles qui prennent leurs racines dans des sociétés où existent une

³ Les petites économies sont d'ailleurs caractérisée par une forte émigration de leur main d'œuvre.

⁴ Déjà Aristote mentionnait cette cohésion comme une force des états, notion reprise mainte fois par les auteurs du XVIII^e siècle comme le signale C. Real de Azúa (1977).

⁵ Comme peuvent témoigner les guerres civiles qui ont ravagé l'Amérique Centrale, les conflits ethniques et religieux dans les Caraïbes et les fractures de la société équatorienne.

distribution inégale des revenus et des clivages difficilement réductibles basés sur l'ethnie ou la religion.⁶

La *dimension économique* de la vulnérabilité des petites économies est fortement liée à l'importance relative du commerce international et la faible diversification de leurs exportations. Le coefficient d'ouverture commerciale (importations plus exportations de biens et services) des petites économies d'Amérique Latine et des Caraïbes s'élève à 85% du PIB, contre seulement 30% pour les autres économies de la région (ECLAC, 1996). En outre, ces exportations sont concentrées en un petit groupe de produits et de marchés, créant les conditions d'une forte volatilité des revenus en devises provenant des ventes extérieures.⁷ Comme le coefficient d'ouverture est très élevé et que ces petites économies sont extrêmement dépendantes des importations pour satisfaire une grande partie de leur demande intérieure, les fluctuations des revenus d'exportation –généralement insuffisants même en période normale pour financer les importations– ont un impact important sur l'activité interne et la génération des revenus domestiques.

La nature préférentielle de l'accès des produits d'exportation sur les marchés européens ou nord-américain (Accords de Lomé, Caribbean Basin Initiative) les rendent en outre dépendant de la continuité des préférences unilatérales accordées. Or l'esprit même de ces préférences se voit de plus en plus contesté par les nouvelles règles régissant le commerce international depuis la conclusion de la Ronde Uruguay.

La spécialisation sur des produits sensibles, tels que produits agricoles, textiles et confection, font que les marchés d'exportations sont vulnérables aux réactions protectionnistes des économies développées. En outre, les produits manufacturés exportés par les pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes (maquiladoras) ont une faible intensité capitalistique, faisant que les entreprises de sous-traitance se délocalisent aisément et sont très sensibles à des petites variations de coûts comparatifs de production.

Cependant, cette grande vulnérabilité aux chocs externes d'origine commerciale est compensée par une relative immunité aux chocs d'origine financière, qui ont été la cause principale des dernières crises économiques en Amérique Latine. Grâce au faible développement de leur marchés financiers, les petites économies n'ont pas attiré l'intérêt des capitaux spéculatifs dont l'ampleur des flux et leur volatilité ont été cause de grande variations tant de prix relatifs –via les écarts de taux de change réel– comme de transfert de revenus.

Il est intéressant de noter que la grande vulnérabilité externe, d'origine commerciale, inhérente aux petites économies de la région les a amenées à adopter des politiques macro-économiques généralement plus prudentes que celles de leurs voisins (voir infra). Grâce à ce relatif conservatisme et à leur isolement des mouvements spéculatifs de capitaux, au cours des vingt dernières années les fluctuations observées de la croissance des petites économies de la région sont en moyenne inférieures à celles enregistrées pour les pays de plus grande taille. Ce résultat confirme ainsi l'importante contribution de la cohérence et de la qualité de la politique macro-économique sur les résultats de la croissance de long terme, observée sur l'ensemble de la région (Escaith et Morley, 2000).

⁶ Le chapitre 11 de ECLAC (2000) contient une présentation détaillée de la situation des petites îles.

⁷ En Amérique du Sud, les produits d'exportations des petites économies, souvent à fort contenu agricole, ont à affronter la concurrence de produits similaires de leurs grands voisins, qui sont aussi leur principaux marchés. Comme ces pays partagent les mêmes conditions climatiques, les rendements tendent à fluctuer de manière conjointe et les quantités et les prix à l'exportations sont extrêmement volatiles.

C. Politiques économiques

Tant leur taille comme leur ouverture sur l'extérieur impriment un caractère distinctif aux politiques économiques suivies par les petites économies de la région. Plus qu'à un choix volontaire, ce caractère répond aux marges de manœuvre réduites qu'impliquent des marchés domestiques incomplets et l'ouverture sur l'extérieur incluant non seulement le commerce, mais aussi les marchés des changes. L'étroitesse des marchés financiers locaux et la faiblesse de l'épargne interne renforcent le classique "trilemme" des économies ouvertes, où liberté des échanges, fixité du taux de change et autonomie de la politique monétaire sont des objectifs globalement incompatibles. Dans ces conditions, face à un choc récessif, il est très difficile aux autorités nationales de lisser la demande intérieure par une expansion du financement interne, sans risquer de déstabiliser l'économie.⁸

La stabilité du taux de change est un des objectifs dominants dans ces petites économies très ouvertes au commerce international. On peut ainsi constater (figure 1) que la variabilité du taux de change réel tend à augmenter avec la taille du pays. La plupart des petites économies ont défendu un taux fixe longtemps après la fin de l'étalon dollar défini par Bretton-Woods. Si en Amérique Centrale, Costa Rica fut la première à dévaluer (décembre 1980), ce fut un cas isolé et les parités fixes restèrent la norme durant les années quatre-vingt, au prix d'une multiplicité de taux de change, de contraintes non tarifaires aux importations et de l'accumulation de déséquilibres croissants de la balance des paiements. Dans les Caraïbes, les principales économies (Jamaïque, Guyane, Trinité-et-Tobago, République Dominicaine, Haïti) essayèrent aussi de maintenir leur parité cambiale en dépit de déséquilibres internes et externes alarmants, qui finalement entraîneront dévaluations à chaud et mise en place de programmes d'ajustement.

Cependant, les plus petites économies des Caraïbes ont réussi à conserver une parité stable (premièrement avec la Livre, ensuite avec le Dollar), soit dans le cadre d'un régime normal de taux fixe (Barbade, Bahamas, Belize), soit dans le cadre d'un système monétaire de conversion géré par la Banque Centrale des Caraïbes Orientales qui réunit 6 pays. Cette stratégie n'a été possible que grâce au conservatisme de la politique macro-économique et des transferts de ressources, soit directs (aide au développement) soit par le biais d'accords commerciaux préférentiels (protocoles banane, rhum et sucre avec la communauté européenne). En Amérique du Sud, pour des raisons géographiques et historiques la politique macro-économique des petites économies pendant les années quatre-vingt est restée proche de celles suivies par leurs grands voisins. L'ancrage du taux de change y fut de même généralement pratiqué dans les efforts de stabilisation des années 1990.

La politique fiscale est elle aussi peu autonome en raison de la fragilité des finances publiques et de leur dépendance externe. D'une part, les petits pays souffrent en règle générale de déficit budgétaires plus importants que chez leur grands voisins. D'autre part, les revenus courants du gouvernement proviennent en grande partie des taxes sur le commerce extérieur. A cela, il faut ajouter que dans les petits pays de moindre développement relatif, l'investissement public s'appuie sur une aide externe proportionnellement plus élevée, relativement au contexte régional.

On peut constater dans le tableau 4 que les pays les plus vulnérables aux fluctuations économiques, selon la double classification de déficit et de dépendance externe, sont pratiquement tous de petites économies. Ainsi, la façon de concevoir la politique macro-économique dans les petites économies reste très réactive, et plus qu'ailleurs son ambition est de contrôler l'inflation et de préserver la stabilité nominale du taux de change, deux objectifs fortement interdépendants dans de

⁸ Néanmoins, cette moindre capacité de réaction de la politique macro-économique face aux chocs externes ne s'est pas traduite par une plus grande fluctuation des taux de croissance, certainement grâce à l'isolement des petites économies des flux de capitaux spéculatifs (voir supra)

telles économies. D'ailleurs, les faits montrent que les petites économies ont moins souffert de l'inflation ou de la dévaluation que leurs grands partenaires régionaux (ECLAC, 1996).

Graphique 1
VARIABILITÉ DU TAUX DE CHANGE RÉEL EN FONCTION DE LA TAILLE DES PAYS, 1989-2000

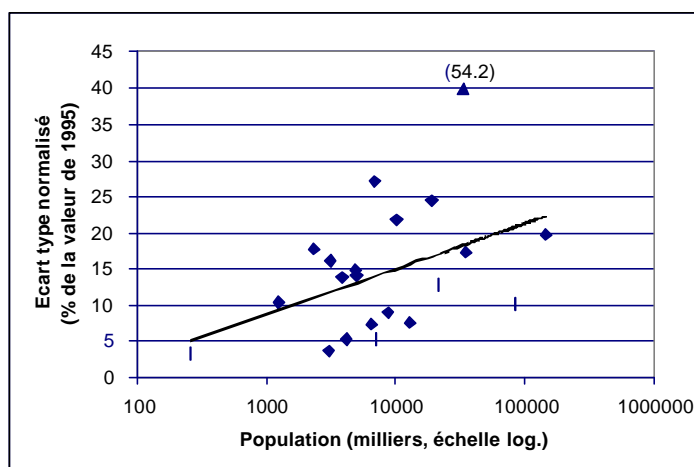


Tableau 4
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES: SITUATION BUDGÉTAIRE ET DÉPENDANCE DES REVENUS DOUANIERS

(Moyennes 1995-1999)

Soldes Budgétaire: Dépendance des revenus douaniers:	SURPLUS OU LEGER DEFICIT ^a	DEFICIT MODERE ^b	DEFICIT IMPORTANT ^c
	REDUITE	Trinité-et-Tobago	El Salvador Mexico
MODEREE	Chili	Argentine Barbade Guatemala Panama Paraguay Pérou	Equateur Guyane
ELEVEE	République Dominicaine	Antilles néerlandaises St. Christophe-et- Nièves St. Lucie St. Vincent-et- Grenadines Venezuela	Antigua-et-Barbuda Bahamas Belize Colombie Dominique Grenada Haïti Honduras Nicaragua Jamaïque

Source: Hubert Escaith et Keiji Inoue "Small economies' tariff and subsidy policies in the face of trade liberalisation in the Americas" Thirteenth Regional Seminar on Fiscal Policy, ECLAC, Santiago du Chili, 22-25 Janvier 2001.

Note: a/ Excédent budgétaire ou déficit inférieur à 1% du PIB; b/ Déficit compris entre 1% et 2% du PIB; c/ Déficit moyen supérieur à 2% ou fortement instable.

Cependant, ces limitations structurelles à l'utilisation active de la politique macro-économique de court terme n'impliquent pas l'impossibilité d'avoir une politique publique de développement. Ainsi, les restrictions fiscales n'ont pas empêché certaines petites économies –en

particulier au Costa Rica et dans les Caraïbes anglophones– de mettre en place des programmes d'investissement dans le capital humain (santé et éducation) ou de mettre en place les instruments fiscaux d'une politique agressive d'exportation.

Faute de pouvoir financer de coûteux programmes d'aide au développement industriel, de nombreux petites économies ont accordé des subventions à l'investissement productif sous la forme d'exemption d'impôts, tant directs qu'indirects sur les revenus futurs. C'est en particulier le cas pour les activités de "maquiladora" qui se sont installées dans des zones franches, tant en Amérique centrale qu'aux Caraïbes. Certains pays ont co-participé au développement de l'infrastructure nécessaire aux nouvelles activités, comme ce fut le cas en République Dominicaine dans le cadre de son programme de promotion du tourisme. Ces actions représentent des coûts importants, en terme de dépense budgétaire ou de manque à gagner d'impôts.⁹

Cependant, ces programmes d'incitation sont fréquemment nécessaires pour contrebalancer les handicaps structurels propres aux petites économies (déséconomies d'échelle, coûts d'externalités, voir page 9) qui augmentent les coûts de production et affaiblissent la compétitivité internationale des productions locales. Le fait est qu'ils furent bien souvent la clef du succès des programmes de diversification des exportations non traditionnelles des petites économies d'Amérique Central et des Caraïbes (Stallings et Peres, 2000).

Les nouvelles conditions du marché international, en particulier les règles définies dans le cadre de la Ronde Uruguay et des accords internationaux et multi-latéraux qui en découlèrent, sont particulièrement sensibles pour ces économies, dont la stabilité des finances publiques dépend de tarifs douaniers en voie de réduction et l'insertion dans l'économie internationale, de subventions à l'exportation dont l'usage se voit de plus en plus contraint. La qualité de cette insertion et les conditions dans laquelle elle s'opère présentent une série de défis, mais aussi d'opportunités, qui conditionnent en bonne partie la définition des options de politique économique.

⁹ Par exemple, en République Dominicaine, les fonds d'appui au développement d'infrastructure hôtelière s'est élevé à 1.1% du PIB en 1986, alors que le manque à gagner en terme d'impôts exemptés a oscillé, selon les années, entre 5% et 9% des revenus fiscaux au Costa Rica (Escaith et Inoue, 2001).

II. Les défis et les opportunités

A. Mondialisation, libre échange et intégration régionale

Selon l'orthodoxie économique, les petites économies sont supposées être les principales bénéficiaires du libre échange: les tenants de la globalisation avancent que les désavantages de la taille peuvent être résorbés par l'intégration régionale et l'internationalisation des activités productives. L'ouverture des marchés permet de surmonter ces handicaps car les petits pays, grâce à une moindre inertie structurelle, seraient plus à même de montrer la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux conditions de la concurrence internationale, dans la mesure où leurs gouvernements adoptent les "bonnes" politiques. Hélas, ces perspectives optimistes sont plus qu'incertaines, et un survol de la littérature théorique sur l'impact du libre-échange sur le bien-être économique ne permet pas de déterminer un consensus sur ses conséquences pour les petites économies (Escaith et Pérez, 1999). Rodriguez et Rodrik (1999), faisant une lecture critique des travaux empiriques publiés sur le sujet, concluent que les résultats présentés ne sont pas plus convaincants.

Plus concrètement, bien des dirigeants des petites économies ont émis des réserves sur la capacité de leurs pays de bénéficier pleinement de l'initiative de créer une large zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), suite au processus entamé au Premier Sommet des Amériques tenu en 1994 pour encourager l'intégration commerciale de l'ensemble des économies du continent. Les limitations structurelles confrontées par les petites économies réduisent, selon eux, les bénéfices potentiels

que peuvent attendre leurs (petites) entreprises de l'extension des marchés d'exportation, alors que l'augmentation de la concurrence de grandes entreprises extérieures laisse craindre pour leur survie.

Ces doutes ne doivent pas cacher les bénéfices nets que peuvent apporter les nouveaux flux de commerce et d'investissement, en particulier si on prend en compte les coûts d'opportunité de la non-intégration. En fait, les petites économies d'Amérique Centrale et des Caraïbes n'ont pas beaucoup d'options alternatives à intégrer la ZLEA qui devraient résulter de la signature (prévu pour 2005) de cet accord de libre-échange: en refusant de jouer les règles du libre-échange, elles courraient le risque de s'isoler des marchés qui constituent maintenant la partie la plus importante et la plus dynamique de leurs exportations. Même si ces pays bénéficient aujourd'hui d'un traitement approchant –encore qu'avec de nombreuses restrictions– celui de Mexico dans le cadre de leurs exportations aux USA, s'exclure de la ZLEA impliqueraient que ces privilèges, accordés unilatéralement, pourraient être unilatéralement révoqués. La seule existence de cette possibilité réduirait les gains qu'ils peuvent attendre de la libéralisation du commerce, et particulièrement des mouvements d'investissement.

B. Coûts et bénéfices attendus

Du point de vue d'une petite économie, mettre en balance les coûts et bénéfices potentiels devrait aboutir à établir la liste suivante:

1. Création contre diversion de commerce

Le cas est classique et fait référence à l'existence de barrières tarifaires qui détournent les flux de commerce existants, en faveur d'un autre membre de la zone de libre-échange et au détriment de partenaires extérieurs initialement plus compétitifs. Dans ce contexte, et prenant en considération l'ensemble des coûts de transaction, la formation de zone de libre échange entre partenaires comparables devrait théoriquement être une bonne chose lorsque cette zone suit les lignes naturellement dictées par la proximité (blocs «naturels»). Cette proximité, en effet, permet de minimiser les effets de diversion. Les blocs «contre nature» (c'est à dire englobant des partenaires improbables, ou séparés par de forts coûts de transaction) sont moins susceptible de contribuer à l'amélioration du bien-être économique des populations (Frankel, Stein et Wei, 1995). Ce dernier point est potentiellement préoccupant pour ces petites économies qui souffrent de coûts élevés de transaction, soit de par leur insularité (cas des Caraïbes), ou, tout au contraire, pour être enclavées (Bolivie et Paraguay). Ce schéma deviendrait –du moins sous certaines hypothèses théoriques– encore plus sombre pour ces petites économies quand l'asymétrie entre les partenaires commerciaux est prise en compte. Dans un référent théorique de compétition imparfaite, les gains obtenus de l'adhésion à une zone de libre échange seraient en fin de compte liés à la taille relative des partenaires: les grands pays sont en général favorisés, au détriment des petites économies.

Cependant, comme il a été suggéré auparavant, les petites économies n'ont pas vraiment le choix : la menace d'une diversion de commerce est un coût pour tout pays tiers qui peut voir fondre ses parts de marché s'il se maintient en dehors d'une zone de libre échange.¹⁰

¹⁰ La situation est cependant moins claire lorsque l'on considère l'ensemble des relations commerciales. Dans le cas des Caraïbes en particulier, qui ont un fort pourcentage de commerce avec l'Europe, joindre la ZLEA pourrait se traduire par un fort effet de diversion à l'encontre de l'Europe et une trop grande spécialisation par rapport aux USA. Il serait alors préférable de maintenir un certain équilibre entre leurs deux grands partenaires commerciaux.

2. Association et investissement

Intégrer une zone de libre échange ne permet pas seulement d'étendre ses marchés (création de commerce), cela permet aussi de réduire l'incertitude quant à l'accès à ces marchés. Cette plus grande sécurité devrait à son tour se traduire par un coup de fouet aux investissements destinés à produire des biens et services exportables. Néanmoins, ce bénéfice attendu est aussi un «cadeau empoisonné» lorsque les investissements sont très spécifiques aux marchés visés et impliquent des investissements initiaux importants ou non récupérables. Comme nous verrons infra, cette situation implique à terme une perte de pouvoir de négociation qui n'est pas sans coûts.

3. Externalités positives

Les autorités macro-économiques d'un pays souffrant d'un passé d'instabilité peuvent gagner en crédibilité et réduire la perception de risque pays en s'associant avec des partenaires plus stables. A contrario, à cause de l'effet de contagion, l'entrée de nombreux partenaires instables peut représenter un coût pour les «bons élèves»; c'est pour cela qu'un certificat de bonne conduite macro-économique est souvent exigé comme condition d'éligibilité pour joindre une telle zone (voir infra).

D'autres effets induits sont envisageables, comme par exemple la consolidation du processus de réformes internes ou la convergence plus rapide vers les normes de qualité reconnues internationalement, ce qui devrait permettre l'ouverture de nouveaux marchés hors ZLEA (Europe, Japon). Dans la même ligne de raisonnement, l'obligation de satisfaire des critères plus stricts de protection de l'environnement devrait pouvoir ouvrir de nouveaux marchés, tout en bénéficiant également aux populations locales. Ces externalités peuvent être importantes pour certains pays, lorsque l'adhésion à la ZLEA permet d'aider à consolider l'adhésion de la communauté nationale à l'exécution de programmes d'ajustement structurel et de ré-insertion soutenable dans l'économie globale (Finger, Ng et Soloaga, 1998).

Plus concrètement, l'appartenance à une grande zone de libre échange ouvre des possibilités nouvelles de s'associer avec des pays voisins pour réaliser ensemble de grands projets, en particulier pour la production de services publics spécialisés ou particulièrement coûteux tels que éducation supérieure et formation professionnelle, infrastructure, régulation des marchés, etc...

4. Dépendance

Le bilan des coûts et des bénéfices est rendu encore plus compliqué lorsque l'on prend en compte des considérations d'économie politique et de relation de forces.¹¹ Un premier élément est la capacité de chaque pays de manipuler à son avantage les conditions de l'échange via des changements unilatéraux de tarifs ou l'instauration de restrictions non tarifaires, dans le cas où une guerre commerciale éclate au sein de la zone de libre échange. Comme cette capacité dépend fortement des tailles respectives, pour une grande économie, les gains potentiels d'un conflit ouvert avec une petite économie peuvent dépasser largement les coûts immédiats. D'un point de vue dynamique, les choses se compliquent encore plus pour la petite économie, car son degré de spécialisation en fonction des relations commerciales avec le grand partenaire va être relativement plus élevé. Une fois que la spécialisation devient irréversible, McLaren (1997) montre que son pouvoir de négociation peut être réduit à néant. Une telle figure théorique peut être singulièrement pertinente pour caractériser les phénomènes d'industrialisation basées sur les activités de sous-traitance, tels qu'ils peuvent être observés dans certains pays des Caraïbes et en Amérique Centrale.

¹¹ Pour une analyse en ces termes du processus d'intégration régionale, voir en particulier Dabène (1998).

Cependant, les mêmes modèles théoriques suggèrent que tant que l'irréversibilité n'est pas complète, la spécialisation n'est pas un handicap rédhibitoire si le grand pays attache suffisamment de poids aux gains attendus du libre-échange (Park, 2000). Cet aspect théorique peut avoir des implications intéressantes pour le petit pays en terme de stratégie de négociation et d'alliance (voir infra).

5. Effets de délais entre coûts et bénéfiques

D'un point de vue tant théorique que pratique, il est généralement reconnu que les bénéfiques éventuels du libre échange sont diffus et de long terme, alors que les coûts sont visibles dans le court terme et affectent quelques groupes bien spécifiques. Ce dernier point peut, en particulier, jouer contre l'adhésion à une zone de libre échange (encore que, comme signalé supra, une fois la zone créée, les exportateurs des pays tiers ont tendance à pousser dans les sens d'une adhésion de leur pays afin de limiter les effets de diversion). D'un autre point de vue, la distribution asymétrique des coûts et des bénéfiques dans le temps peut être un facteur critique si on considère la grande vulnérabilité des petites économies aux chocs externes. Dans les cas extrêmes, si l'adhésion ne se fait pas sur une base graduelle et si les chocs s'accumulent dans les premières années, la petite économie peut entrer en crise et être forcée à sortir de l'accord. D'où l'importance de considérer explicitement la vulnérabilité lorsque l'on étudie le 'degré de préparation' des économies.

C. Degrés de préparation

La résultante des coûts et des bénéfiques de l'intégration évoqués ci-dessus dépendra en grande partie du degré de préparation de ces économies pour joindre une zone de libre échange. Mesurer celui-ci est une façon d'évaluer ex-ante la capacité d'une économie donnée, d'en minimiser les coûts et d'en maximiser les bénéfiques. Un des premiers travaux publiés dans ce sens fut celui de Hufbauer et Schott (1994). Une évaluations plus complètes de ce degré de préparation est une étude réalisée par la CEPALC (ECLAC, 1996) en préparation des négociations de la ZLEA et développée dans Escaith et Pérez (1999). La méthodologie de la CEPALC reprend 55 indicateurs, regroupés en quatre catégories: éligibilité, fondamentaux, politiques et risques, eux-mêmes subdivisés selon leur nature (macro-économique, commerciale, etc...).

L'étude de ces indicateurs confirme en règle générale les analyses théoriques présentées ci-dessus. Les petites économies ne se différencient pas de manière significative des grands pays quant à leur degré global d'éligibilité, leurs difficultés fiscales et de balance des paiements se voyant compensées par une plus grande stabilité monétaire et cambiaire. La situation empire cependant à prendre en compte les critères non macro-économiques, en raison de retards accumulés dans la mise aux normes internationales du droit du travail ou de protection de l'environnement. De la même manière, il n'y a pas de différences profondes entre les deux groupes de pays quand on analyse l'orientation de leurs politiques macro-économique, commerciale ou "industrielle".

Cependant, comme nous l'avons vu, les pays des Caraïbes et de l'Amérique Centrale sont en retard dans leur réformes fiscales et restent très dépendants des revenus douaniers. Ces tarifs sont de même généralement plus élevés et plus dispersés que ceux de leurs grands voisins, impliquant une certaine propension au protectionnisme. D'autre part, la similarité des politiques d'aide à la reconversion et au développement industriel entre grandes et petites économies peut être considéré comme un handicap relatif, étant donné que les données structurelles de départ sont défavorables aux petites économies et appellent donc un effort plus soutenu.

En effet, les indicateurs fondamentaux montrent en général un retard des petites économies, retard souvent explicable par leur niveau de développement relatif ou par les restrictions imposées par la taille du marché domestique à la diversification de l'activité industrielle. Par exemple, la participation du secteur agricole dans le PIB est en moyenne plus importante dans les petites

économies, et leurs exportations moins diversifiées. Cependant, ces indicateurs montrent une grande hétérogénéité –en partie liée aux différences de développement. Les pays d'Amérique centrale (excepté Costa Rica) ou les petits pays d'Amérique du Sud (excepté Uruguay) présentent des retards dans la formation de leur main d'œuvre comparés au Caraïbes anglophones. Ces derniers bénéficient aussi de meilleures infrastructures de transport, énergie et télécommunication (bien que leurs coûts soient élevés).

Finalement, c'est au niveau de la viabilité et du risque que les petites économies se trouvent en général dans une situation précaire, liée à leur plus grande vulnérabilité externe et à une tendance à présenter de plus grands déficits commerciaux. Cependant, les petites économies ne compensent pas cette vulnérabilité en accumulant des réserves internationales. Au contraire, ces dernières sont en général à un niveau relativement plus bas que celles des autres pays. De même, les gouvernements des petits pays dépendent pour leurs finances publiques des recettes douanières et de l'aide officielle, deux sources de revenus qui sont en danger de forte réduction avec l'avènement du libre-échange et la politique des pays industriels de substituer l'aide officielle au développement par un meilleur accès à leurs marchés nationaux.

III. Orientations et perspectives

A. Politique économique¹²

Comme il a été souvent mentionné, la vulnérabilité est une des caractéristiques centrales des petites économies. La réduire doit être une priorité, d'autant que l'intégration commerciale accompagnée par une plus grande liberté et de meilleures garanties pour les mouvements des capitaux devrait induire une situation d'instabilité pendant la période de transition. Si l'expérience des grandes et moyennes économies latino-américaines est une indication, les entrées de capitaux peuvent en particulier créer des situations de surchauffe de la demande interne et de sur-évaluation du taux de change qui sont dommageables à la fois à la compétitivité externe et à la stabilité du développement, la succession de *stop and go* enfermant l'économie nationale dans un piège de faible croissance moyenne.

Accumuler des réserves internationales durant les phases hautes (tout en stérilisant l'effet monétaire d'une telle accumulation) afin de lisser la demande interne tout au long du cycle économique est indispensable, d'autant que le niveau de celle-ci est relativement bas dans l'actualité. Une plus grande exposition au risque financier, ainsi que la tendance à renforcer les normes internationales, réclame à son tour une meilleure supervision du secteur bancaire, tant pour des raisons économiques que de sécurité publique et de politique étrangère (en particulier dans les pays qui sont la cible du trafic international de stupéfiants).

¹² Cette section s'inspire en particulier des recommandations de la CEPALC (ECLAC, 2000).

Les pays fortement dépendants des revenus douaniers pour financer leurs dépenses publiques doivent initier au plus vite une réforme fiscale, afin de renforcer les sources internes de contributions directes et indirectes et se préparer ainsi au démantèlement de leurs barrières douanières. Cette réforme, accompagnée d'une nouvelle orientation moins pro-cyclique de la politique budgétaire, devrait viser aussi à renforcer l'épargne interne, un des points faibles des petites économies.

Améliorer la qualité du contexte économique et institutionnel dans les petites économies de la région pour appuyer leur transformation productive est particulièrement important si on considère le poids prépondérant des petites entreprises dans leur tissu industriel. Comme l'impact de la libéralisation commerciale sur les petites entreprises est pour le moins hétérogène, il y a là à la fois des opportunités de création d'activité et des risques de faillites en chaîne. Les entreprises existantes devront s'adapter ou disparaître, et il serait erroné de vouloir les protéger à tout prix. Cependant, il est aussi improbable qu'un groupe important de petites entreprises compétitive surgisse *ex-nihilo* pour profiter des nouvelles opportunités offertes par l'ouverture des frontières. Une politique industrielle adaptée est nécessaire pour faciliter leur émergence et pour stimuler et faciliter les adaptations stratégiques dans le cas des entreprises existantes.

Ceci peut être fait de diverses manières: modification et simplification des règles administratives et fiscales; aide à la formation; fonds d'appui à la modernisation technologique et à l'exportation. La création de zones franches et la promotion de "*clusters*" d'entreprises est particulièrement adaptée au cas des petites économies. Celles qui ont à compenser le handicap de coûts élevés de transaction associés à leur isolement géographique (Caraïbes) doivent forcément s'appuyer sur leurs avantages naturels afin de s'insérer efficacement dans l'économie régionale et internationale. L'idée est de se baser sur les exportations traditionnelles tout en augmentant leur valeur ajoutée et en les gérant de manière soutenable. C'est en particulier le cas du tourisme, mais peut s'étendre à l'exploitation d'autres produits naturels (agro-alimentaire). L'investissement en capital humain et son orientation vers la création d'avantages comparatifs dans certaines niches de marché est aussi une réelle possibilité, comme le démontre la transition opérée au Costa Rica en direction de «maquiladoras» de haute technologie. La spécificité linguistique des îles de la Caraïbe anglophone et leur situation géographique se prête aussi à une diversification potentielle dans les secteurs des services basés sur le traitement de l'information (traitement de données, commerce et finance). Un effort spécial doit cependant être fait pour diminuer dans la mesure du possible les coûts de transaction (développement de l'infrastructure de communication, dérégulation et contrôle de la concurrence).

La décennie qui s'ouvre devrait offrir de nouvelles perspectives aux petites économies pour mettre en place des politiques d'appui au développement productif. En effet, les nouvelles tendances technologiques permettent de s'affranchir partiellement des contraintes imposées par les économies d'échelles (génération électrique, télécommunication) alors que le commerce électronique peut ouvrir de nouveaux marchés. Cependant, le niveau d'investissement en capital physique et humain impliqué par la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que les exigences techniques et régulatrices du nouveau rôle d'intermédiaire et de partenaire que joue l'état dans ses relations avec l'économie privée dépassent en règle générale les capacités des petites économies en voie de développement.

En conséquence, l'aide officielle au développement reste plus que jamais nécessaire pour réussir cette insertion dans la nouvelle économie internationale, et un frein doit être posé à la tendance actuelle à sa réduction. L'aide externe est aussi requise pour palier les risques inhérents aux désastres naturels, phénomènes récurrents dans ces régions. Outre l'effet et les coûts directs des désastres, ces risques se traduisent dans des primes élevées d'assurance pour les activités productives. Pour faire face aux contingences, des fonds d'urgence doivent être mis en place, comptant avec l'aide internationale ; les efforts nationaux, quant à eux, doivent s'appliquer à délimiter les zones à risque et mettre en place un zonage rigoureux pour l'exploitation des sols.

B. Négociations commerciales

Les petites économie ont plus de difficultés à représenter leurs intérêts dans les forum internationaux. Leurs maigres ressources en personnel qualifié, soit dans les capitales, soit à Genève auprès de l'OMC, se trouvent partagées entre les multiples réunions commerciales qui abordent des sujets complexes et hautement spécialisés et, parfois, se déroulent de manière simultanée. Il est extrêmement difficile pour elles de s'y préparer de manière adéquate et d'y défendre leurs positions, encore plus d'y prendre l'initiative.

Comme il a été observé, leur degré de préparation et capacité pour honorer les engagements pris au niveau international ou régional sont aussi souvent réduits, tant en matière de législation du travail, de protection de l'environnement ou de la propriété intellectuelle. Dans le contexte spécifique de négociations d'intégration régionale, la faible profondeur des relations industrielles domestiques font que les petites économies ont plus de difficultés à respecter les seuils minima de valeur ajoutée d'origine régionale. Ces règles d'origine sont d'autant plus contraignantes que ces pays ont parfois un commerce important avec d'autres régions du monde (cas des Caraïbes), ce qui peut provoquer une importante déviation de commerce quand se matérialisera la ZLEA.

En conséquence, il est généralement reconnu que les petites économies doivent pouvoir bénéficier, au moins durant une phase de transition, de traitements spécifiques et différenciés. Ceux-ci incluent, entre autres, un calendrier plus échelonné afin de pouvoir adopter de façon graduelle les obligations souscrites dans le cadre des accords commerciaux. La flexibilité doit aussi concerner les seuils (tels les minima de valeur ajoutée régionale) ou les obligations légales et institutionnelles. Les petites économies doivent également pouvoir compter sur une abondante assistance technique, tant pendant qu'après les négociations. Si ces aspects sont généralement reconnus, les négociations internationales ont jusqu'à présent insisté plus sur la réciprocité des obligations dans le cadre de l'OMC que sur la nécessaire relation entre commerce et développement, causant au passage l'échec d'une relance des négociations à Seattle fin 1999. Les négociations régionales en cours paraissent plus propices, tout au moins potentiellement.

Au cours du deuxième Sommet des Amériques (18-19 avril 1998) et plus récemment durant la cinquième réunion des ministres du commerce (Toronto, 4 novembre 1999), les 34 gouvernements concernés ont souligné la nécessité d'assurer que les différences de niveau de développement et de taille économique soient prises en considération pendant le processus de négociation de la ZLEA: «Nous réitérons que dans l'instauration de la ZLEA nous tiendrons compte des différences dans les niveaux de développement et la taille des économies de notre hémisphère afin d'assurer la pleine participation des économies de petite taille et de relever leur niveau de développement. Nous reconnaissons qu'il y a des écarts importants dans le niveau de développement et la taille des économies dans notre hémisphère, et nous resterons conscients de ces écarts dans nos négociations en vue d'assurer le traitement dicté par ces écarts afin de garantir la pleine participation de tous les membres à la construction de la ZLEA et aux bienfaits qu'elle procurera. À cette fin, nous demandons [...] de commencer immédiatement à examiner la façon dont ces écarts pourraient être traités durant les négociations, à la lumière de la façon dont ils sont traités dans d'autres instances, et de fournir une orientation continue aux groupes de négociation, et de nous faire rapport à notre prochaine réunion».¹³

¹³ Zone de libre-échange des Amériques: déclaration des ministres, cinquième réunion ministérielle Toronto, Canada le 4 novembre 1999. (source: site officiel de la ZLEA www.alca-ftaa.org/ministerials/minis_f.asp)

LOMÉ ET LE SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES

Les négociations d'un nouvel accord post-Lomé entre les pays ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique) et l'Union Européenne (UE) ont été conclues en février 2000, organisant la transition en huit ans d'un système de préférences à un accord réciproque répondant aux exigences de l'OMC.

Depuis 1975, les conventions de Lomé ont permis aux produits en provenance de la zone ACP de rentrer sans droits de douane. Les produits agricoles bénéficiaires de la politique agricole commune restaient soumis à des restrictions d'importation, compensées par des régimes spéciaux (protocoles) pour les bananes, le rhum, le bœuf et le sucre. Cette convention représentait une aide annuelle de l'ordre de 2,5 milliards d'euros. Le cadre de ce traité entrant en conflit avec les règles du jeu mises en place suite à la Ronde Uruguay, ces accords ont été révisés dans le sens d'une plus grande multilatéralité des concessions et des préférences. Une des stratégies de développement du nouvel accord est l'appui à l'investissement et au secteur privé. Le montant total de l'assistance financière de l'UE pour les cinq premières années de l'accord est de 15 milliards d'euros.

Dans la "nouvelle donne" définie par ces négociations, les pays ACP moins avancés voient garantir le libre accès au marché européen pour une grande majorité de leurs produits, alors que les autres pays doivent progressivement aligner leurs privilèges sur le système général, en accord avec les règles de l'OMC. La transition vers le Système de Préférences Généralisées (SPG) devrait s'initier en 2002 pour terminer en 2008. En 2004 sera évalué le degré de préparation des pays ACP en relation à ces nouveaux accords.

Le nouveau système représente une perte potentielle pour les pays ACP qui peut être évaluée à environ 2% de la valeur de ses exportations (hors protocole), calculée sur la base des tarifs en vigueur en 2000. Pour les protocoles produits et certains articles (plantes, agro-alimentaire et vêtements) la perte de préférence causée par l'application du SPG serait supérieure à 10%. Dans les Caraïbes, les plus pénalisés seraient le Suriname (3.9%), Belize (3.5%) et la Jamaïque (3.1%) (ACP Group, 2000). Sans compter que la généralisation du traitement SGP va accroître la concurrence sur le marché européen. Le principe de graduation, latent dans le SPG bien que non appliqué, est une autre menace présente dans le cadre des nouveaux accords. Il pourrait être appliqué à Trinité-et-Tobago pour ses exportations d'engrais; d'autres pays des Caraïbes sont proches des seuils envisagés (Jamaïque). L'activation de cette clause, bien qu'improbable pour l'instant, peut néanmoins éloigner de possibles investisseurs étrangers.

Les pays de l'Organisation des Caraïbes Orientales représentent un cas spécial. Ces économies sont dominées par deux activités d'égale importance économique ou sociale: la monoculture de la banane et le tourisme. Historiquement dépendant de l'existence d'accord préférentiel pour le soutien à l'agriculture, leur principal problème est de trouver un possible substitut à la disparition de leurs relations privilégiées avec l'Europe (en fait, avec le Royaume Uni).

Il est monnaie courante d'entendre dire que la généralisation de l'euro et l'harmonisation des procédures commerciales au sein de l'Europe vont créer des opportunités nouvelles de commerce pour les pays ACP de la région. Pour ce faire cependant, il faut qu'ils soient désireux et capables de saisir les opportunités. Pour le moment, le dynamisme de l'économie US et la dépréciation de l'euro vis à vis du dollar ne jouent pas en faveur d'une diversification des exportations vers le marché européen. Du côté de l'Europe, les yeux sont plutôt tournés vers l'extension de la communauté et l'intégration des pays d'Europe orientale. D'autre part, de nombreuses clauses (règles d'origine, clauses de sauvegarde, accord multifibre, etc.) limitent les possibilités d'exportations non-traditionnelles vers l'Europe.

Cependant, au stade actuel nul pas concret en cette direction n'a été réalisé et l'incertitude prévaut quand à la forme et à l'amplitude que de tels traitements différenciés pourraient avoir. Cet état de fait signale les difficultés des petites économies pour faire prévaloir leurs point de vue. Bien évidemment, dans ce contexte seule l'unité des petites économies autour d'une position commune peut faire pencher la balance d'une manière décisive. Or une telle alliance est difficilement réalisable quand les trois principaux groupes de petites économies, Caraïbe, Amérique centrale et Amérique du Sud, ne partagent pas toujours les mêmes attentes ni les mêmes objectifs stratégiques.

Les pays d'Amérique centrale visent bien entendu à renforcer leurs liens avec le Mexique et surtout les Etats Unis, mais passent par une phase difficile en tant que groupe d'intégration, ce qui les fait parfois négocier en ordre dispersé. Les petites économies d'Amérique du Sud se définissent par rapport à deux pôles, le marché Nord Américain, mais aussi le Mercosur et, en particulier, le Brésil. Le cas des pays des Caraïbes est particulièrement complexe. Bénéficiaires au même titre que l'Amérique centrale d'un accès privilégié au marché américain dans le cadre de la *Caribbean Basin Initiative* (CBI), ces pays –en particulier la Jamaïque– ont principalement vu la création de l'accord de libre échange nord-américain (NAFTA, pour son sigle en anglais) comme une menace d'éviction de ce marché par les produits de maquiladora mexicain.

La récente ampliation par les Etats-Unis des préférences aux produits textiles et de confection exportés –entre autre pays bénéficiaires de cette mesure– par les pays de la CBI répond partiellement à cette inquiétude. Cependant, ces pays sont aussi partie d'un accord avec la communauté européenne dans le cadre des "accords de Lomé" ancienne ou nouvelle formule, ce qui leur pose un problème spécifique.¹⁴ En effet, dans son acception ancienne, les conventions de Lomé représentaient un compromis entre aide et commerce qui prenait explicitement en compte l'asymétrie économique des partenaires, pays ACP en développement d'une part et Europe développée d'autre part. En particulier, les conventions reconnaissaient l'importance d'aider spécifiquement les pays les moins développés, insulaires ou enclavés, à tirer profit des avantages inhérents à ces accords. De nombreux pays des Caraïbes ont dépendu, et dépendent encore, des bénéfices accordés par ces conventions pour soutenir une grande partie de leur activité économique, de l'emploi et de leurs revenus. Ces conventions entrant en conflit avec les nouveaux principes régissant le commerce international, les pays ACP ont finalement signé à Cotonou une nouvelle convention avec l'Union Européenne, suite à de longues négociations technique terminant en février 2000. (voir encadré 1)

Pour certains pays ACP de la région, les conséquences économiques et sociales liées à la réduction progressive des subventions implicites aux conventions de Lomé et les menaces plus immédiates sur l'accès préférentiel de certains produits stratégiques (bananes) se voient compliquées par de nouvelles difficultés dans le développement de leur secteur financier *off-shore* en raison de pressions de pays de l'OCDE de réduire les privilèges fiscaux accordés à ces établissements. Or, comme l'exemple de la «maquiladora» l'indique, ces pays ont peu d'options sinon l'accord de subventions directes et surtout indirectes –principalement via l'exemption fiscale– pour attirer l'attention des investisseurs étrangers et diversifier leurs activités. La stratégie alternative serait de faire valider par l'OMC la vulnérabilité économique –qui, nous l'avons vu, est une constante des petites économies, en particulier insulaires– comme clause d'habilitation afin d'élargir aux économies vulnérables les privilèges accordés aux pays moins avancés (PMA). Cette option paraît pour l'instant peu probable.

Comme vu supra page 19, la création de commerce fortement spécialisé et l'asymétrie dans le pouvoir de négociation jouent en défaveur des petites économies, mais ce handicap diminue en

¹⁴ Il faut noter que la majorité des petites économies d'Amérique Latine (Groupe Andin et Amérique Centrale) bénéficient d'un régime préférentiel d'accès au marché Européen, comparable aux PMA non ACP, comme moyen de combattre le trafic de drogue. L'impact de ce traitement est cependant resté marginal.

fonction de l'intérêt que les grands pays attachent au libre-échange. Il est donc dans l'intérêt des petits partenaires commerciaux de s'attacher l'appui des groupes de pression dans les pays importateurs (groupes de consommateurs, société civile, etc.) pour limiter les risques de mesures protectionnistes arbitraires, souvent fatales pour les petites entreprises exportatrices. De même, les instances régionales de règlement des conflits commerciaux doivent être les plus transparentes possibles et s'appuyer sur des règles simples, connues à l'avance, afin de minimiser les jeux de pouvoir.

Pour assurer une insertion durable dans la nouvelle économie mondiale et régionale, les petites économies en voie de développement doivent ainsi trouver un équilibre entre la continuité de l'assistance technique et des transferts de ressources propres aux politiques traditionnelles d'aide au développement. Quelle qu'en soit l'étendue, cela ne saurait être qu'un complément à un effort national pour analyser leur propre situation économique ainsi que leurs stratégies i) de développement face aux opportunités et défis que présente la mondialisation, et ii) de négociation pour faire prévaloir leurs intérêts.¹⁵

¹⁵ Voir à ce sujet une évaluation présentée dans le chapitre IX du document ACP *Conséquences pour les Pays ACP de l'application du système de préférence généralisées* ACP/00/177/99, 20 avril 1999.

Bibliographie

- ACP Group (1999), "Conséquences pour les Pays ACP de l'application du système de préférence généralisées" ACP/00/177/99, 20 avril.
- Dabène, Olivier (1998), "L'intégration régionale dans les Amériques: Economie politique de la convergence", *Les Etudes du CERI*, N°45, Septembre.
- Damijan J. (1997), "Main economic characteristics of small countries: Some empirical evidence", *Development and International Cooperation*, Vol. XIII. June-December.
- De Sierra (coordinateur) (1994), "Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal", Nueva Sociedad, Venezuela.
- ECLAC (2000), *Equity, Development and Citizenship* (LC/G.2071), Mars.
- _____ (1996), Readiness of small countries to participate in the free trade area of the Americas (LC/L.932), Mars.
- Hubert Escaith et Keiji Inoue (2001), "Small economies' tariff and subsidy policies in the face of trade liberalisation in the Americas" Thirteenth Regional Seminar on Fiscal Policy, ECLAC, 22-25 Janvier.
- Escaith, Hubert et Sam Morley (2000), "The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: An empirical estimation", serie Macroeconomía del desarrollo N°1, ECLAC, Novembre.
- Escaith, Hubert et Esteban Pérez (1999), "Los países pequeños y la integración hemisférica", *Nuevas dimensiones de la integración*, A de la Reza y R. Conde (coord.), México.
- Finger J., Michael, Francis Ng et Isidro Soloaga (1998), *Trade Policies in the Caribbean Countries: A Look at the Positive Agenda*. Paper presented at the meetings of the Caribbean Group for Cooperation on Economic Development, Washington D.C, June.
- Frankel, Jeffrey, Ernesto Stein et Shang-jin Wei (1995), "Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural and the supernatural", *Journal of Development Economics*, Vol. 47, p. 61-95.
- Gutierrez, Mario A. (1996), "Is small beautiful for the economic integration: The Americas", *Journal of World Trade*, Vol 30, N°4, p.173-215, August.

- Hufbauer, Gary et J. Schott (1994) *Western Hemisphere Economic Integration*. Institute for International Economics, Washington D. C.
- McLaren, J. (1997), "Size, sunk costs and Judge Bowker's objection to free trade", *American Economic Review* 87 (3) 400-420.
- Park, Jee-Hyeong (2000), "International trade agreements between countries of asymmetric size", *Journal of International Economics* 50, p.473-495.
- Real de Azúa, C. (1977), "Las pequeñas Naciones y el estilo de desarrollo constrictivo", *Revista de la CEPAL*, deuxième semestre, p.153-173.
- Rodriguez, F. et D. Rodrik (1999), *Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*, University of Maryland and Harvard University, January.
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor Michigan University Press.
- Salvatore, D. (1997), "The economic performance of small versus large Nations", *Development and International Cooperation*, Vol. XIII, June-December.
- Stallings, Barbara et Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, The Brookings Institution Press, ECLAC.



Serie temas de coyuntura

Numéros publiés

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), N° de vente E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), N° de vente E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), N° de vente S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 4 La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Pedro Sáinz and Alfredo Calcagno (LC/L.1232-P), N° de vente S.99.II.G.13 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 5 Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real, Renato Baumann and Carlos Mussi (LC/L.1237-P), N° de vente S.99.II.G.39 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 6 Internacional financial reform: the broad agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1255-P), N° de vente E.99.II.G.40 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 7 El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe (LC/L.1277-P), N° de vente S.99.II.G.50 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
 - 8 Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social (LC/L.1347-P), N° de vente S.00.II.G.31 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
 - 9 Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica, Manuel Agosín, (LC/L.1433-P), N° de vente S.00.II.G.111 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
 - 10 La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Ernesto Livacic and Sebastián Sáez (LC/L.1434-P), N° de vente S.00.II.G.112 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
 - 11 Do private sector deficits matter?, Manuel Marfán (LC/L.1435-P), N° de vente E.00.II.G.113 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
 - 12 Bond market for Latin American Debt in the 1990s, Inés Bustillo and Helvia Velloso (LC/L.1441-P), N° de vente E.00.II.G.114 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
 - 13 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1443-P), N° de vente E.00.II.G.115 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
 - 14 Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: Croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales, Hubert Escaith (LC/L.1510-P), N° de vente F.01.II.G.53 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- Le lecteur souhaitant obtenir des numéros antérieurs de cette série peut adresser une demande écrite au Groupe des investissements et des stratégies d'entreprises de la División du développement productif, CEPALC, boîte postale 179-D, Santiago, Chili. Tous les titres ne sont pas disponibles
 - Los títulos en venta pueden être obtenus sur demande au Groupe de la distribution, CEPALC, boîte postale 179-D, Santiago, Chili, Télécopie (562) 210 2069, publications@eclac.cl

[www](#): Egalement disponible sur Internet: <http://www.eclac.cl>

Nom:

Profession:.....

Address:.....

Code postal, ville, pays:.....

Tél.:..... Télécopie:..... Courriel:.....