

La politique commerciale des petites nations

Autor(en): **Gaudard, Gaston**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **24 (1966)**

Heft 3

PDF erstellt am: **16.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136041>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La politique commerciale des petites nations

Gaston Gaudard

privat-docent à l'Université de Fribourg

A notre époque où s'affirment les grandes unités économiques, quelques auteurs portent leur attention sur le cas des petites nations. Cet intérêt peut certes sembler paradoxal. Pourtant, à y regarder de près, on constate qu'il n'y a pas contradiction, et cela pour deux raisons:

1. les petites nations sont nombreuses dans le monde actuel. En 1960, 62 % des Etats indépendants de la planète n'avaient pas 10 millions d'habitants. La proportion des petites nations était de la moitié pour les pays d'Europe et d'Asie et des trois quarts pour ceux d'Afrique et d'Amérique latine;
2. le développement de très grands pays — comme les Etats-Unis d'Amérique, l'Union soviétique et la Chine — et la création de groupements imposants — comme le Marché commun européen — conduisent à s'interroger sur les chances des petites nations. Les petits ne paraissent-ils pas plus petits encore lorsqu'on en vient à les placer à côté de géants?

Ainsi, l'étude du problème des petites nations est actuelle. Mais, encore faut-il savoir que comprendre sous l'appellation de petites nations.

Convient-il de s'arrêter à la superficie, au chiffre de la population, voire au revenu par tête d'habitant ou au pouvoir d'achat du pays en cause? Le congrès réuni à Lisbonne en septembre 1957, sous l'égide de l'International Economic Association, pour étudier les conséquences économiques de la dimension des pays, n'a fourni aucune réponse à ce propos. Toutefois, l'habitude s'est prise d'adopter la distinction préconisée par Kuznets¹: par petite nation, il faut entendre un Etat indépendant dont la population est au maximum de 10 millions d'habitants.

Toutes les petites nations, qu'elles appartiennent au monde libre ou qu'elles soient organisées en fonction du collectivisme, qu'elles ressortissent au groupe des peuples pourvus ou qu'elles relèvent des pays sous-développés, sont exposées au risque de domination. Elles sont conscientes de ce défi qui leur est lancé et elles tentent de le relever par des options judicieuses de leur politique commerciale. La politique commerciale peut être définie simplement comme l'ensemble des

¹ SIMON KUZNETS: « Economic Growth of Small Nations », dans *Economic Consequences of the Size of Nations*, MacMillan, Londres, 1960.

moyens à mettre en œuvre par un Etat pour influencer les échanges extérieurs. Tout comme les autres pays, les petites nations sont à même de choisir :

- soit des mesures indirectes ou d'incitation, comme les droits de douane et les primes;
- soit des mesures directes ou de contrainte, comme le contingentement et le contrôle des changes;
- soit des règlements bilatéraux ou multilatéraux, comme les accords commerciaux et la participation à une zone;
- soit l'orientation des placements extérieurs.

En agissant de cette manière, les petites nations mettent en quelque sorte en pratique l'avis de François Perroux, selon qui la grandeur d'une nation n'est en définitive vraiment déterminée que par l'étendue des plans des gouvernants.

Que l'étendue des plans des gouvernants ne soit pas égale chez les unes et chez les autres, c'est inévitable. Les petites nations sont plus ou moins bien armées pour la compétition économique. Certaines bénéficient depuis des siècles des progrès techniques, économiques, politiques et sociaux. Leurs habitants ont acquis un certain sens de la solidarité, de la discipline, qui assure aux pouvoirs publics que leurs décisions seront suivies. Alors le gouvernement peut faire des plans qui se seront pas vains. Les autres, pour des raisons naturelles ou humaines, n'ont pas encore acquis cette intégration, qui est selon Myrdal le critère le meilleur de l'état de développement. Il est donc beaucoup plus difficile aux pouvoirs publics de combattre chez eux le hasard économique. La menace de domination est ainsi inégale d'une petite nation à une autre. Cependant, elle existe pour toutes. La production en grand est en principe plus facile à organiser pour l'entreprise d'une grande nation que pour celle d'une petite. Elle répond non seulement aux techniques de fabrication d'aujourd'hui, mais au niveau d'opulence qui est celui des sociétés modernes. Les moyens qui permettent de prévenir une domination économique seront donc en *partie* les mêmes quelle que soit la petite nation. Cependant, ils ne seront *qu'en partie* les mêmes, parce qu'une nation industrielle a un équilibre, donc une force, dont ne dispose pas une nation sous-développée.

Cela dicte le plan de cette étude. Nous traiterons tout d'abord les données communes de la politique commerciale des petites nations. Dans une seconde section, nous examinerons les moyens différents de la politique commerciale suivant que la petite nation est industrielle ou sous-développée.

SECTION I

LES DONNÉES COMMUNES DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DES PETITES NATIONS

En quoi la position des petites nations diffère-t-elle de celle des grandes sur le marché international ? Trois traits caractérisent le cas des petits pays :

- les petites nations commercent relativement plus que les grandes;
- les petites nations sont plus dépendantes que les grandes de la politique commerciale des autres;
- les petites nations gagnent plus au libre-échange que les grandes.

§ 1. Les petites nations commercent relativement plus que les grandes

Etudions à ce sujet les statistiques et expliquons ensuite les relations observées.

A. L'enseignement des statistiques

Deux auteurs — Kuznets et Michaely — se sont intéressés à la question.

*Kuznets*¹, sur la base d'une enquête se rapportant à 1949, a pu conclure que:

1. en général, la proportion du commerce extérieur par rapport au revenu national s'élève lorsque décroît la taille de la population;
2. cette tendance est valable tout autant pour les trente Etats du globe possédant les revenus par tête les plus élevés que pour les trente nations ayant le revenu par tête le plus faible;
3. la variation porte cependant sur des chiffres beaucoup plus importants pour les pays avancés que pour les Etats en voie de développement. Ainsi, pour les premiers, le commerce extérieur par tête d'habitant passe d'une moyenne de 140 dollars environ pour les cinq plus grands pays à quelque 370 dollars pour les Etats qui sont entre le 25^e et le 30^e rang. En ce qui concerne les nations en voie de développement, la même comparaison ne conduit que de 20 dollars à 65 dollars.

*Michaely*² s'est livré à des calculs assez semblables à ceux de Kuznets, mais à l'aide de données relatives à l'année 1954. Il s'est référé aux exportations de seize pays avancés et de seize pays en voie de développement et a tiré les enseignements suivants:

1. *pour les pays avancés*, le rapport des exportations au produit national brut est en moyenne de 29,7 % pour les plus petits Etats, tandis qu'il n'est que de 19,8 % pour les plus grands;

¹ SIMON KUZNETS, même article.

² M. MICHAELY: *Concentration in International Trade*, North Holland Publishing Co, Amsterdam, 1962.

2. *pour les pays en voie de développement*, le rapport des exportations au produit national brut est en moyenne de 27,3 % pour les plus petits Etats, alors qu'il n'est que de 16 % pour les plus grands.

Les calculs que l'on peut effectuer pour les importations permettent de déceler la même tendance.

Dès lors, malgré des analyses légèrement différentes — les pays considérés sont notamment moins nombreux chez Michaely que chez Kuznets —, les deux économistes parviennent au même résultat: les petites nations commercent relativement plus que les grandes.

B. Explication de la relation observée

Deux facteurs expliquent que les petites nations commercent relativement plus que les grandes. Ce sont:

- le degré élevé de spécialisation;
- les productions non pondéreuses.

1. LE DEGRÉ ÉLEVÉ DE SPÉCIALISATION

La structure économique des petites nations est généralement moins diversifiée que celle des grands Etats. En principe, les petites nations n'ont qu'une faible superficie géographique. En conséquence:

- *sur le plan agricole*, le climat moins varié diminue la gamme des cultures;
- *sur le plan minier*, la probabilité de découvrir des ressources différentes est restreinte.

L'économie descriptive nous enseigne d'ailleurs par exemple:

- que la majorité des cultivateurs thaïlandais sont occupés à la production du riz;
- que le Danemark et la Suisse sont quasiment dépourvus de mines.

Il est évident que si le nombre des productions nationales est plus limité, les échanges avec l'étranger seront plus nombreux.

2. LES PRODUCTIONS NON PONDÉREUSES

Les petites nations se tiennent en général à l'écart des productions pondéreuses, et cela pour deux raisons:

- souvent, le sous-sol national ne contient pas l'une ou toutes les matières de base nécessaires;
- d'autre part, l'étendue restreinte du marché intérieur ne permet pas un écoulement suffisant et le poids de ce genre d'articles exclut la compétitivité sur les marchés extérieurs.

Comme l'a écrit Kuznets, « il y a des facteurs économiques qui rendent impossible pour une petite nation la création d'un certain nombre d'industries, mais celles-ci peuvent être créées dans des pays plus vastes ayant le même degré de développement ».

Les spécialisations industrielles des petites nations portent alors sur des fournitures plus ouvrées et moins lourdes. Qu'on pense à cet égard à l'horlogerie et à la chimie suisses. La Finlande se spécialise dans la mécanique et le papier. Les biens légers et de prix élevé voyagent en effet plus facilement que les matières pondéreuses, parce que la part des frais de transport relativement à la valeur est faible.

Ainsi, les statistiques nous démontrent que les petites nations commercent plus que les grandes et que cette relation est parfaitement explicable.

§ II. Les petites nations sont plus dépendantes que les grandes de la politique commerciales des autres

La politique commerciale des grandes nations affecte fortement les petits pays. En revanche, la politique des petites nations touche peu les grands Etats. Encore que ce soit d'emblée probable, il convient de l'expliquer d'un peu plus près.

A. La politique commerciale des grands pays affecte fortement les petites nations

Cette constatation s'explique par les trois arguments:

- de la compétitivité des productions;
- du développement des industries nouvelles;
- de la concentration du commerce.

1. LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUCTIONS

Nous savons depuis Adam Smith¹ que « la division du travail est fonction de l'étendue du marché ». Les grands pays disposent d'un marché national suffisamment important pour être à même de produire des biens à bon compte. Les

¹ ADAM SMITH: *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776).

petites nations, à cause de la modicité du nombre des consommateurs, sont au contraire acculées à produire en quantités réduites, c'est-à-dire d'une manière plus onéreuse. Elles ne peuvent échapper à cette règle que si elles sont en mesure d'exporter. Alors, leur production devient compétitive, parce que des possibilités d'écoulement à l'étranger s'ajoutent aux ventes effectuées sur le marché national et permettent ainsi les économies qui résultent de la production en grand. Mais, pour ces ventes à l'extérieur, les petites nations sont à la merci du protectionnisme de leurs partenaires commerciaux.

Cette dépendance devient d'autant plus marquée que le progrès technique et la rationalisation donnent des dimensions plus vastes à la production en grand. Les entreprises des petites nations sont menacées dans leur effort de modernisation. Or, qui produit trop cher est éliminé par la concurrence. Pourtant, il ne faudrait pas croire que les économies résultant de la production en grand sont illimitées. Marcy¹ et Jewkes² ont rappelé qu'une dimension optimum des entreprises existe, à un état donné de la technique, pour chaque genre de production et que cette dimension n'est pas forcément très grande.

2. LE DÉVELOPPEMENT DES INDUSTRIES NOUVELLES

Bertil Ohlin³ attire notre attention à ce propos. Il est d'avis que les industries nouvelles ont moins de chances de prendre leur essor dans un petit pays que dans un Etat plus vaste. Chaque fois que le protectionnisme sévit, le marché international est en effet découpé en zones de diverses grandeurs qui correspondent aux Etats. Or, au départ, les articles nouveaux, comme les appareils électroniques ou les séparateurs d'isotopes, par exemple, sont peu consommés. Dès lors, seuls des Etats assez vastes sont en mesure d'assurer une consommation suffisante de ces biens pour occuper une entreprise de grandeur convenable. Par la suite, lorsqu'elle s'est développée en un endroit, une industrie nouvelle a tendance à y demeurer. Pour les petites nations, conclut Ohlin, il y a donc une sérieuse difficulté à mettre sur pied des productions nouvelles, si le libre-échange fait défaut.

3. LA CONCENTRATION DU COMMERCE

Les statistiques prouvent que le commerce des petites nations marque une double concentration sur certains produits exportés et sur certains partenaires:

¹ GERARD MARCY: *How far can foreign trade and customs agreements confer upon small nations the advantages of the large nations*, Londres 1960.

² J. JEWKES: *Are the economies of scale unlimited?*, Londres 1960.

³ BERTIL OHLIN: *Interregional and international trade*, 1933.

- *sur les produits exportés* : cette caractéristique résulte de la plus forte spécialisation des petites nations. Elle fait courir un risque plus grand : il suffit que le protectionnisme étranger frappe un petit nombre de biens pour que la petite nation soit mise en situation embarrassante, sans pouvoir se rattraper sur d'autres articles non taxés ;
- *en ce qui concerne les partenaires* : selon les calculs de Hirschmann, les petites nations d'Europe effectuent en moyenne 40 % de leurs échanges avec un seul partenaire, contre 27 % pour les grands Etats. La dépendance est donc plus grande pour les petites nations que pour les autres, puisque le protectionnisme d'un seul partenaire peut les gêner considérablement.

Les petites nations sont ainsi fortement affectées par la politique commerciale des autres Etats. La réciprocité existe-t-elle ? Nous allons voir que ce n'est précisément pas le cas.

B. La politique commerciale des petites nations touche peu les grands Etats

Considérons deux points :

- les possibilités d'action des petites nations sur le marché international ;
- la faible portée de la politique commerciale des petites nations sur les grandes.

1. LES POSSIBILITÉS D'ACTION DES PETITES NATIONS SUR LE MARCHÉ INTERNATIONAL

Le poids des petites nations sur le marché international est faible. Certes, du côté de l'offre, une petite nation spécialisée peut encore participer pour une part importante à la fourniture d'un bien. La Suisse, par exemple, est le premier vendeur mondial de montres. Mais, sur le plan de la demande, qui est plus diversifiée, le petit pays n'atteint souvent pas le quantum d'action. Il faut entendre par là qu'il n'est pas à même d'exercer seul une action sensible sur le niveau international des prix. En utilisant l'image de François Perroux, nous pouvons dire que la demande de la petite nation doit être considérée « comme une goutte d'eau dans l'océan de la demande ». Qu'elle augmente ou qu'elle baisse, aucune réaction sensible n'affecte dès lors le niveau général.

2. LA FAIBLE PORTÉE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DES PETITES NATIONS SUR LES GRANDES

De ce qui précède découle la faible portée de la politique commerciale des petites nations sur les grandes. Si les mesures protectionnistes qu'un petit Etat peut

prendre ne modifient pas sensiblement la situation sur le marché international, les répercussions sur les grands pays fournisseurs sont, elles aussi, imperceptibles. Les petites nations ne sont donc pas en mesure de répliquer efficacement à l'action des grandes. C'est là une position peu confortable sur le marché international, où les rapports sont précisément régis souvent selon le système du « donnant donnant ».

§ III Les petites nations gagnent plus au libre-échange que les grandes

D'après Kurt Rotschild ¹ « le petit pays n'est pas seulement plus dépendant de l'échange international, il peut aussi en retirer un plus grand profit que le grand Etat ». Cette affirmation peut se justifier par deux arguments, l'un "a contrario", l'autre direct.

A. Argument *a contrario*

Les petites nations ont beaucoup à craindre d'un cloisonnement du marché international. Le protectionnisme les menace de plusieurs façons :

- il peut condamner plusieurs de leurs productions;
- il entrave le développement des activités nouvelles sur leur territoire;
- il élève autour d'elles une muraille contre laquelle elles sont désarmées.

B. Argument direct

Samuelson ² a exposé théoriquement qu'une petite nation peut gagner plus qu'un grand Etat à commercer en libre-échange. Précisons que, dans le raisonnement de Samuelson, le petit pays en cause est supposé trop faible pour qu'il soit en mesure d'exercer une action sensible sur le taux des échanges internationaux.

La démonstration, comporte deux parties principales :

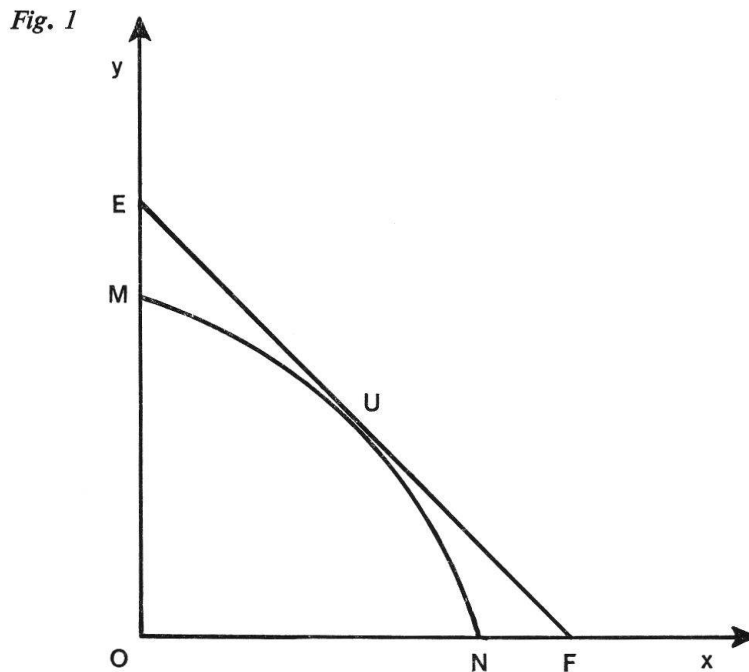
- l'avantage du libre-échange pour une petite nation;
- l'avantage du libre-échange pour une nation quelconque.

¹ KURT ROTSCCHILD: *Kleinstaat und Integration*, Weltwirtschaftliches Archiv, Kiel 1963; « The small Nation and World Trade », *Economic Journal*, avril 1944.

² PAUL-A. SAMUELSON: « The gain from international trade once again », *Economic Journal*, décembre 1962.

1. L'AVANTAGE DU LIBRE-ÉCHANGE POUR UNE PETITE NATION

Sur une figure (*cf.* fig. 1), Samuelson représente les possibilités de consommation de la petite nation. Il admet à cet effet l'existence de deux biens seulement (x et y). Les quantités consommées du bien x sont portées en abscisse, tandis que celles du bien y figurent en ordonnée. Samuelson compare alors les possibilités de consommation en autarcie et en libre-échange.



En autarcie, la ligne des possibilités de consommation prend la position MN . Puisque nous supposons que toute la production est consommée dans le pays et que le plein emploi règne, nous sommes en droit de dire que cette même courbe est aussi celle des possibilités de production, telle qu'elle apparaît pour le petit pays si l'on admet un coût de substitution croissant des productions. Imaginons que la petite nation ne produise au départ que le bien x . Elle en obtiendra alors une quantité égale à ON . Mais, si la petite nation renonce à une partie de la production de x , elle libère de quoi obtenir des unités du bien y . Pour commencer, elle renonce aux dernières unités de x , qui sont les plus coûteuses. En contrepartie, elle obtient une quantité relativement importante d'unités de y , parce que les premières unités de y sont les moins coûteuses. La pente de la courbe est alors proche de la verticale, ce qui traduit la substitution de beaucoup de y contre peu de x . A mesure que le sacrifice des x se rapproche des premières unités (celles qui sont obtenues dans les meilleures conditions) et que la production des y avance (et s'éloigne donc

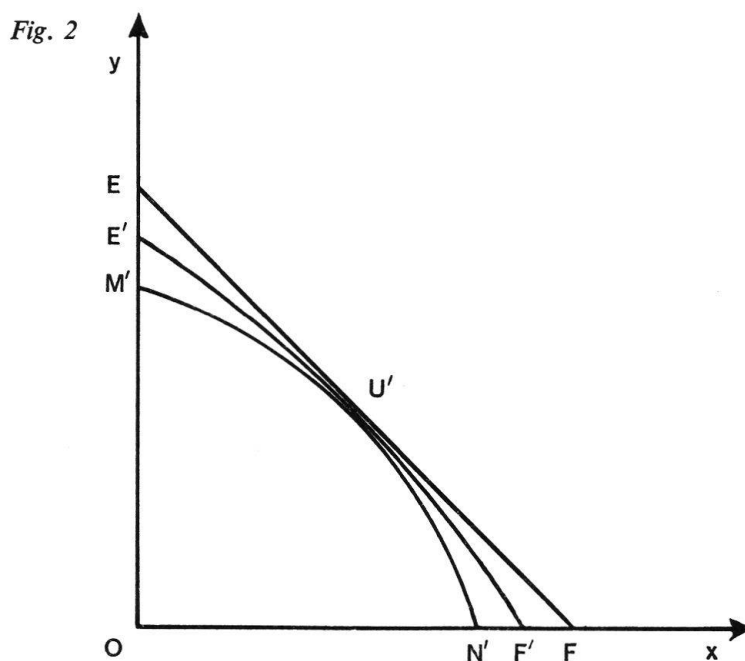
des meilleures conditions), la substitution ne s'opère plus que pour peu de y contre beaucoup de x . La pente de la courbe tend alors à l'horizontale.

En cas de libre-échange, les possibilités de consommation de la petite nation apparaissent le long de la ligne EUF . On a affaire cette fois-ci à une droite, parce que, quelle que soit la quantité que le petit pays vend ou achète, le taux des échanges internationaux reste le même.

La comparaison des deux situations démontre que les consommateurs de la petite nation disposent d'une plus grande quantité de biens en régime de libre-échange qu'en cas d'autarcie. En effet, tous les points de la droite EUF — à l'exception de U — sont situés à droite de la courbe MN . Partout, sauf en U , on obtiendra donc des combinaisons de x et y qui assureront une consommation plus grande qu'en autarcie. Enfin, si par un hasard étonnant, les consommateurs de la petite nation avaient déjà atteint en autarcie la combinaison de consommation représentée par le point U sur MN , l'ouverture des échanges n'entraînerait simplement aucun avantage et aucun inconvénient pour la petite nation.

2. L'AVANTAGE DU LIBRE-ÉCHANGE POUR UNE NATION QUELCONQUE

On pourrait objecter que n'importe quelle nation est à même de retirer du libre-échange le même profit que le petit Etat. Démontrons (*cf.* fig. 2) que, si le libre-échange est avantageux pour une nation quelconque, il ne l'est cependant pas autant que pour un petit pays.



En autarcie, la courbe des possibilités de consommation MN d'un grand pays présente les mêmes caractéristiques que celle d'une petite nation. Elle correspond sur notre figure à la courbe des possibilités de production de l'Etat considéré, selon l'hypothèse des coûts croissants.

En libre-échange, les choses prennent toutefois une autre allure pour un grand Etat que dans le cas d'une petite nation. En effet, les grands pays exercent une action sensible sur le taux des échanges internationaux. Dès lors, la ligne des possibilités de consommation des grands Etats prend, en régime de libre-échange, la forme $E' U' F'$. On voit d'emblée que, pour une grande nation,

- le libre-échange est préférable à l'autarcie;
- mais que l'avantage ainsi procuré est relativement moins important que celui dont peut bénéficier une petite nation. Partout, sauf en U' , $E'F'$ se trouve en effet à gauche de EF.

Les démonstrations de Samuelson, malgré le caractère très restrictif de certaines de ses hypothèses, conduisent donc à la même conclusion que l'observation des faits: les petites nations gagnent plus au libre-échange que les grandes.

Ainsi, toute cette première section nous l'a démontré, les petites nations sont placées sur le marché international dans une situation plus dépendante que celle des grands Etats. C'est ce qui justifie la définition de Gérard Marcy¹. « La petite nation est celle qui dépend à la fois des marchés de vente et d'achat et qui ne fournit qu'une modeste contribution au volume global des transactions. »

SECTION II

LES MOYENS DIFFÉRENTS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE SUIVANT QUE LA PETITE NATION EST INDUSTRIELLE OU SOUS-DÉVELOPPÉE

Les petites nations sont dépendantes des grandes dans le monde développé comme dans les régions en retard. Pourtant, les petites nations industrielles et les petites nations en voie de développement ne pratiquent pas la même politique commerciale. Cela s'explique:

1. la petite nation industrielle bénéficie d'une économie complexe qui lui donne une certaine liberté d'action dans la compétition;
2. tous les pays sous-développés, grands et petits, ont besoin d'une aide financière, ce qui pèse sur leur politique commerciale.

¹ GERARD MARCY, même étude. Cf. aussi, du même auteur, *Economie internationale*, Presses universitaires de France, Paris, 1965.

Il est donc nécessaire de distinguer deux cas de politique commerciale des petites nations :

- la politique commerciale des petites nations industrielles ;
- la politique commerciale des petites nations en voie de développement.

§ 1. La politique commerciale des petites nations industrielles

Nous expliquerons tout d'abord comment les petites nations industrielles peuvent bénéficier d'un cadre économique plus large. Nous verrons ensuite qu'elles auront à se défendre contre la dilution de leur économie dans un grand espace. Il faut considérer enfin les effets de la politique commerciale des petites nations industrielles sur leurs échanges.

A. La recherche d'un cadre économique plus large

Les petites nations industrielles trouvent dans le commerce international le palliatif à certaines difficultés qui découlent de leur exigüité. Il est indéniable, par exemple, que, grâce aux échanges internationaux, plusieurs branches de l'industrie suisse profitent des économies de la production en grand. Mais, on doit admettre que l'échappatoire du *simple* commerce international comporte bien des aléas. On comprend dès lors que les petites nations recherchent des formules propres à *renforcer leur position* commerciale au delà de leurs frontières. Elles peuvent choisir à cet effet plusieurs solutions, qui les lient, à des degrés plus ou moins forts, à un cadre économique plus large. Retenons ici trois possibilités déjà réalisées dans des cas bien concrets :

- le marché commun, avec l'exemple de la CEE ;
- la zone de libre-échange, avec l'exemple de l'AELE ;
- l'accord multilatéral à vocation universelle avec l'exemple du GATT.

Les deux premières formules correspondent à ce qu'on pourrait appeler aussi la solution de la zone, tandis que la troisième revêt une portée plus générale.

1. LE MARCHÉ COMMUN

Avec le marché commun, on est en présence de la forme d'intégration économique la plus poussée. Il s'agit de plus qu'une simple union douanière et de plus qu'une union économique. Aux objectifs de libre circulation des personnes, des

biens et des capitaux et au tarif extérieur commun, s'ajoutent en effet des dispositions visant à l'intégration des politiques économiques et sociales, sous l'égide d'organes communautaires.

En relation avec la solution du marché commun, le cas du Luxembourg est particulièrement significatif. Cette petite nation — qui avait déjà adhéré à l'Union économique belgo-luxembourgeoise en 1921, puis au Bénélux en 1944 — a décidé de participer au Marché commun européen en 1957. Elle a ainsi clairement marqué son intention de passer à un cadre économique plus large. Lorsqu'on se rappelle que le Luxembourg exporte 90 % de sa production industrielle et importe 80 % de ses biens de consommation non alimentaires, on comprend une telle orientation. Cela revient pour cet Etat à participer à un marché de 180 millions de personnes au lieu de se confiner à 320.000 consommateurs.

La formule du marché commun a aussi rencontré un certain écho au delà du rideau de fer, où s'est constitué le COMECON (Conseil d'assistance économique mutuelle).

2. LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE

La zone de libre-échange comporte une imbrication moins marquée que le marché commun. Elle revêt en quelque sorte le caractère d'une union douanière simplifiée. Fondée sur un accord conclu entre deux ou plusieurs Etats qui conservent leur autonomie douanière face aux pays non membres, elle tend à supprimer les droits de douane et les restrictions quantitatives sur les importations originaires des territoires des nations membres.

La Petite Zone européenne de libre-échange, à laquelle six petites nations du continent participent aux côtés de la Grande-Bretagne, représente aussi un élargissement du marché pour les pays membres. Pour la Suisse, le nombre des consommateurs passe ainsi de 5 millions à 100 millions. Il faut cependant reconnaître que l'éparpillement géographique des Etats de l'AELE diminue l'efficacité de la zone. Les auteurs remarquent en effet que, plus petite est la distance économique (c'est-à-dire la distance géographique multipliée par le coût du transport) qui sépare les Etats membres d'une zone, plus cette dernière est avantageuse.

3. L'ACCORD MULTILATÉRAL À VOCATION UNIVERSELLE

Certains sont enfin d'avis que la formule la plus indiquée réside dans une libéralisation géographiquement plus large des échanges commerciaux, qu'ils souhaitent obtenir par un accord passé entre tous ou presque tous les Etats du globe. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) correspond à cette idée.

Les petites nations industrielles profitent de l'abaissement généralisé des droits de douane résultant de l'application universelle de la clause de la nation la plus favorisée. Elles ont intérêt à ce que les négociations du Kennedy Round aboutissent avec le minimum de restrictions. En outre, la solution mondiale a l'avantage d'éviter les effets discriminatoires liés à la constitution des zones. La Suisse appuie pleinement l'objectif visant à une réduction linéaire de 50 % des tarifs douaniers que préconise le Kennedy Round; les autres Etats de l'AELE ont adopté une position semblable. C'est ce qui a permis à M. Schaffner, conseiller fédéral, d'affirmer: « Si le Kennedy Round n'aboutit pas à un succès complet, ce ne sera pas la faute de l'AELE »¹.

La participation au GATT et l'appartenance à une zone de libre-échange ou à un marché commun ne sont d'ailleurs pas inconciliables. Les partisans de l'accord multilatéral mondial considèrent la solution de la zone comme un sous-optimum, c'est-à-dire comme une bonne formule qu'il convient d'utiliser à défaut de pouvoir employer la meilleure issue de la libéralisation mondiale, qui est aussi la plus difficile à obtenir et à faire durer.

B. La sauvegarde des intérêts de la petite nation dans le cadre économique plus large

Si la petite nation industrielle qui participe à un marché plus large en retire des avantages, elle est aussi exposée à des risques qu'elle ne pourrait pas si elle demeurerait isolée. Ces dangers peuvent se ramener finalement à deux:

- un danger économique: la tendance à l'agglomération;
- un danger politique: la domination au sein de la zone.

1. LA TENDANCE À L'AGGLOMÉRATION

Il y a dans tout espace économique des points privilégiés de développement actuel et virtuel, parmi lesquels François Perroux² retient surtout:

- les centres de production d'industrie lourde;
- les grands ports et les nœuds de trafic
- les places financières.

Ces centres permettent de bénéficier d'avantages que l'on n'obtient pas ailleurs. Si les barrières sont levées, ils progresseront plus rapidement que les autres

¹ Allocution devant le Comité consultatif de l'AELE réuni à Bâle, les 5 et 6 mai 1964.

² FRANÇOIS PERROUX: « Les formes de la concurrence dans le Marché commun », *Revue d'économie politique*, 1958, n° 1.

régions. Or, comme le remarque Kurt Rotschild ¹, ces centres d'agglomération se trouvent surtout dans les grands pays. En cas d'espace commun, les petites nations risquent de n'être plus que des zones de soutien, spécialement *si* elles se trouvent en position excentrique, *si* la libre circulation des personnes et des capitaux est assurée et *si* des politiques de développement régional ne sont pas prévues dans le nouvel ensemble.

2. LA DOMINATION AU SEIN DE LA ZONE

Dans le cadre d'une zone, les grands Etats risquent de dominer les petites nations dans la prise des décisions communes. Dès lors, la moindre dépendance obtenue sur un plan ne débouche-t-elle pas sur une plus grande sujétion à un autre niveau ?

Ce danger est particulièrement marqué quand l'intégration est forte. Ainsi, aucune différence avec l'état de choses précédant l'adhésion n'existe aussi longtemps que les décisions sont prises à l'unanimité. Mais, lorsque les votations s'effectuent selon un système majoritaire, le poids des petites nations dans les options communes devient alors très faible. Par exemple, après la période transitoire du Marché commun européen, le Luxembourg ne disposera que d'une voix sur dix-sept dans les décisions majoritaires. Il est vrai que, en s'appuyant sur la solidarité du Bénélux, il pourra mieux défendre son point de vue. Pourtant, tous les pays membres d'une zone fortement intégrée ne seront pas en mesure de recourir à un tel biais.

C. Effets sur les échanges

La politique commerciale des petites nations industrielles entraîne des effets sur leurs échanges. Ces conséquences diffèrent selon qu'une solution intervient par le moyen d'une libéralisation mondiale ou d'un accord régional.

1. DANS LE CADRE MONDIAL

Lorsque les barrières douanières et les contingents sont abaissés en vertu d'un accord universel, les échanges paraissent être stimulés également pour tous les Etats. Il faut cependant tenir compte de deux facteurs :

a) Le poids des biens relativement à leur valeur

Les produits légers et de grande valeur sont plus aptes que les autres à un long déplacement. Si un abaissement général des droits de douane survient, les

¹ KURT ROTSCCHILD, même article.

petits pays industriels, qui sont surtout exportateurs de produits relativement légers et de valeur, voient leurs exportations favorisées, tandis que leurs importations lourdes ne croissent pas en proportion.

b) Le changement de tarif en valeur absolue

C'est, transposée sur le plan des petits pays industriels, la question des disparités, telle qu'elle est pendante devant le Kennedy Round. Un abaissement de 50 % d'un tarif n'a en effet pas les mêmes conséquences, s'il intervient sur des taxes douanières élevées — comme celles des USA — ou déjà faibles — comme celles de beaucoup de petites nations. Pour les premiers, les droits subsistants sont encore une protection valable, tandis que pour les seconds, ils ne sont plus que symboliques. Les petites nations ne profitent de la libéralisation du commerce que si, en valeur absolue, le tarif de leurs grands partenaires est vraiment bas.

2. DANS LE CADRE RÉGIONAL

L'entrée d'une petite nation au sein d'une zone entraîne les deux effets de création et de détournement des échanges que Jacob Viner¹ a définis dans sa théorie de l'union douanière :

- *l'effet de création* consiste dans les échanges supplémentaires qui s'établissent entre les membres de la zone, à la suite de la disparition des droits de douane internes;
- *l'effet de détournement* est représenté par la substitution d'échanges intrazonaux à des échanges avec le reste du monde.

Avant la fin décembre 1964, les droits de douane avaient déjà été réduits de 60 % au sein de l'AELE. Il est dès lors intéressant d'en analyser les effets sur le commerce suisse :

- *effet de création* : la part des importations suisses en provenance de la Petite Zone européenne de libre-échange a passé de 12,9 à 15 % du total de nos achats extérieurs, de 1959 à 1964. Pour les exportations, la proportion est montée de 16,5 à 19,5 %;
- *effet de détournement* : il n'a, dans l'ensemble, pas affecté les relations entre la Suisse et le marché commun européen. Mais, il a frappé surtout les pays éloignés, dont la part est tombée de 26,9 % à 23 % pour les importations et de 43,6 à 40 % pour les exportations.

¹ JACOB VINER: *The Customs Union Issue*, Princeton, 1950.

Pour être en mesure de juger les choses avec plus de précision, il faudrait certes pouvoir faire abstraction des autres facteurs, qui, pendant la période considérée, ont affecté le commerce suisse. On ne saurait prétendre, bien sûr, que l'accroissement de 90 % environ de nos importations et de 60 % de nos exportations durant la période de 1959 à 1964 ait uniquement été causé par notre adhésion à l'AELE.

§ II. La politique commerciale des petites nations en voie de développement

Les pays en voie de développement sont tous inquiets face au déséquilibre de leur balance des paiements, en fonction duquel ils organisent leur politique commerciale.

A. Le déséquilibre de la balance des paiements

La balance des paiements des Etats du tiers monde est passive, parce que leurs importations sont incompressibles, tandis que leurs exportations sont bon marché.

1. LES IMPORTATIONS INCOMPRESSIBLES

Les pays en voie de développement ne peuvent pas réduire leurs importations aussi aisément que les Etats avancés. Pour ceux qui n'ont qu'une économie précaire, toute restriction des importations revient à se priver de l'essentiel, alors que pour les Etats mieux pourvus un peu d'austérité frappe le superflu. Les pays en voie de développement ne sont en mesure de comprimer ni leurs achats de biens de consommation, soutien d'un niveau de vie déjà trop bas, ni leurs importations de biens d'équipement, indispensables à l'essor de l'économie nationale et, par tant, nécessaires à la baisse future des achats de biens de consommation.

Dans ce contexte, la position des petites nations en voie de développement est cependant encore plus défavorable que celle des grands Etats en retard. René Gendarme¹ et Karl Schiller², l'ont noté:

- les grands pays en voie de développement, comme l'Inde et le Pakistan, importent des biens d'équipement. Ces derniers servent à l'édification d'une industrie nationale de biens de consommation, qui peut être mise au bénéfice d'un protectionnisme éducateur. Parce que le marché est suffisamment vaste, la baisse des coûts inhérente à la production en grand joue. Les importations des biens correspondants diminuent progressivement et un jour vient même où on peut commencer à exporter;

¹ RENÉ GENDARME: *La pauvreté des nations*, Paris, 1963.

² KARL SCHILLER: *Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer*, Kiel, 1960.

- les petites nations en voie de développement, comme Ceylan, n'ont pas le même avantage. A cause de l'exiguïté de leur marché national, elles ne sont pas à même de développer derrière des barrières douanières la production de biens de consommation en bénéficiant des conditions de la production en grand. Elles misent plus alors sur le libre-échange. Elles se spécialisent dans quelques branches proches de la consommation et surtout dans les produits agricoles.

Ainsi, les petites nations en voie de développement sont placées dans une position plus délicate: parce que leur économie est moins complexe, elles doivent importer encore plus que les grands Etats en retard.

2. LES EXPORTATIONS BON MARCHÉ

Les pays en voie de développement sont vendeurs de produits de base, c'est à-dire de matières premières et de denrées alimentaires. Or, tout le monde est d'accord de reconnaître que, depuis 1952 au moins, le prix des produits de base s'est détérioré dans le monde relativement à celui des produits finis. Les termes d'échange sont ainsi devenus de plus en plus défavorables aux pays en voie de développement. Ces derniers doivent en quelque sorte fournir une quantité toujours plus grande de produits de base pour obtenir une même quantité de produits finis.

Pour les petites nations en voie de développement, le mal prend là aussi une acuité plus forte encore que pour les grands Etats en retard. En effet, les petits pays en voie de développement sont quasi uniquement exportateurs de produits de base, tandis que les grands Etats en retard ont tout de même à leur actif quelques ventes de biens manufacturés. L'Union indienne n'exporte par exemple plus que 40 % de produits de base. Parmi les articles manufacturés exportés, on rencontre surtout les textiles et, dans une proportion beaucoup plus faible, les articles métalliques, comme, dans le cas de l'Inde, des bicyclettes, des machines à coudre et des ventilateurs électriques. Les exportations des petites nations en voie de développement revêtent ainsi un caractère encore plus primaire que celles des grands Etats en retard: elles souffrent donc davantage de la détérioration des termes d'échange.

B. Instruments de la politique commerciale des petites nations en voie de développement

Pour porter remède aux difficultés de leur balance des paiements, les petites nations en voie de développement pourraient songer aussi à la solution de la zone, qui présenterait trois avantages:

1. elle ouvrirait la voie à l'industrialisation: ainsi, si le Laos, le Cambodge, le Viet-Nam et la Thaïlande se groupaient, nous dit René Gendarme, les industries y prendraient pied plus facilement;
2. elle améliorerait la rentabilité de l'infrastructure: le chemin de fer Dakar-Niger et le port de Dakar ne sont plus utilisés suffisamment depuis la scission entre le Sénégal et le Mali, ce qui en rend l'exploitation plus coûteuse;
3. elle permettrait l'exploitation de complémentarités, soit sur le plan de l'alimentation des populations, qui est souvent trop peu variée, soit quant à l'emploi des ressources.

Mais, des obstacles rendent difficile la formation de zones dans le tiers monde. Ils sont de deux ordres:

1. *d'ordre économique*: comme dans les Etats industriels, on craint l'agglomération dans les régions les plus développées;
2. *d'ordre politique*: les pays jeunes sont fortement nationalistes. Ils consentiraient peu volontiers à certaines implantations industrielles plus rationnelles chez le voisin plutôt que chez eux, ce d'autant que les Etats voisins, dans plusieurs cas, ne vivent pas en bons termes.

A défaut de zones, les petites nations en voie de développement essaient d'obtenir un meilleur équilibre de leur balance des paiements en agissant sur la charge des importations et sur le cours des exportations.

1. ACTION SUR LA CHARGE DES IMPORTATIONS

Deux formules permettent de diminuer la charge des importations des petites nations en voie de développement, sans en restreindre la quantité: il s'agit de la consommation gratuite et du crédit d'équipement.

a) La consommation gratuite

Les pays avancés peuvent fournir gratuitement à certaines nations en voie de développement des biens de consommation qu'elles devraient sans cela se procurer à titre onéreux. On sait, par exemple, que, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les Etats-Unis ont prélevé à plusieurs reprises sur leurs excédents de céréales pour venir en aide à des pays du tiers monde. L'économie du don a pris sérieusement place dans les relations internationales. Pierre Moussa ¹ estime à plus d'un milliard de dollars le montant des dons consentis annuellement par les Etats-Unis, tandis qu'il chiffre celui des pays d'Europe occidentale à quelque 500 millions de dollars.

¹ PIERRE MOUSSA: *Les nations prolétaires*, Paris 1959.

b) Le crédit d'équipement

On a évalué à 30 milliards de dollars au moins les investissements qui devraient pouvoir être effectués annuellement dans les pays en voie de développement. Or, l'épargne locale est faible dans les nations en retard, parce que les revenus sont bas. Cela revient à dire que les crédits d'équipement étrangers sont indispensables. Ces prêts présentent, relativement aux dons, l'inconvénient d'exiger dans l'avenir un retournement de la balance commerciale, afin de régler l'intérêt et l'amortissement. Cependant, les expériences tant occidentales que soviétiques tendent aujourd'hui à faire préférer le prêt — utilisé généralement plus efficacement — au don. Outre les pays avancés comme les USA, les Etats d'Europe occidentale et l'URSS, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et le Fonds spécial des Nations Unies ont consenti des prêts importants.

2. L'ACTION SUR LE COURS DES EXPORTATIONS

La baisse des cours des produits de base compromet sérieusement la capacité de paiement des pays en voie de développement. L'exemple du Cameroun, dont 90 % des ressources proviennent de l'exportation des produits tropicaux, est à cet égard significatif: en 1959, ce pays a exporté 53.000 tonnes de cacao pour une valeur de 8,1 milliards de francs CFA; en 1960, il en a vendu 10 % de plus, soit 59.000 tonnes, mais il a touché 12 % de moins, soit 7,1 milliards de francs CFA. Pour réagir contre cette tendance à la baisse, les pays en voie de développement peuvent utiliser deux moyens:

a) Le contingentement des exportations

Si les cours des produits primaires s'effondrent, c'est que l'offre de ces biens excède leur demande sur le marché mondial. La solution à la portée des Etats en retard consiste à diminuer l'offre, pour faire se maintenir les cours.

Il faut évoquer à cet égard le système des accords internationaux relatifs aux produits de base, comme cela s'est réalisé pour le blé, le sucre, l'étain et le café. Dans le cadre d'un tel arrangement, chaque exportateur se voit attribuer un contingent. Ces conventions ont eu certains résultats positifs. Elles ont cependant aussi rencontré des écueils sérieux, spécialement dans trois cas:

1. lorsque l'adhésion des Etats producteurs fut acquise au prix de la concession d'un contingent trop élevé;
2. lorsque des difficultés politiques arrêtaient la collaboration (entre Cuba et les Etats-Unis, dans l'accord sur le sucre);
3. lorsque les importateurs et les exportateurs ne purent s'entendre quant au niveau du cours à soutenir (Grande-Bretagne restée à l'écart de l'accord sur le blé, de 1953 à 1959).

On le voit donc, la formule de l'accord sur les produits de base n'est pas exempte d'embûches. On comprend ainsi que les Etats en voie de développement cherchent une voie plus sûre pour soutenir les cours d'exportation.

b) La caisse de péréquation

L'idée d'un fonds de soutien des cours des produits de base a été défendue particulièrement lors de la Conférence mondiale du commerce et du développement, en 1964, à Genève. De 1945 à 1964, les Etats en voie de développement membres de l'Organisation des Nations-Unies ont passé de 31 à 77. Forts de leur nombre, puisqu'ils constituent maintenant plus de 70 % des membres de l'ONU où ils ne contribuent pourtant que pour 15 % au budget, ils ont manifesté la ferme intention de mettre fin à la détérioration des termes d'échange. A cet effet, on peut entrevoir :

1. une revision des ententes existant sur les produits de base, dans le sens d'un accroissement du nombre des Etats participants et des biens pris en considération. Une recommandation de la Conférence de Genève parle même de l'élaboration d'un accord général sur les ententes relatives aux produits de base.
2. La création d'un fonds mondial de péréquation, qui servirait à compenser les fluctuations des recettes d'exportation des pays en voie de développement. Chaque pays avancé devrait s'efforcer de mettre à la disposition des Etats en voie de développement des ressources financières nettes s'élevant à 1 % au moins de son revenu national.

Récemment, André Marchal¹ a exprimé des doutes quant à l'opportunité d'un soutien des cours des produits de base. Certes, a-t-il constaté, les nations industrielles ont tendance à acquérir de moins en moins de matières premières auprès des pays demeurés au stade des productions primaires. Cette évolution est due au progrès technique, qui, à côté des matières premières naturelles, propose de nouvelles matières premières synthétiques. Or, si, par une organisation appropriée, les prix des produits de base sont maintenus à un niveau élevé et stable, la substitution des matières synthétiques aux produits naturels sera encore accélérée. Les pays sous-développés verront alors leurs débouchés se réduire bien plus rapidement. Ils vendront, bien sûr, à des prix convenables, mais ils vendront de

¹ ANDRE MARCHAL : « A propos de la stabilisation des cours des produits de base » (*Développement et Civilisation*, septembre 1964).

moins en moins. En conséquence, André Marchal propose d'opérer une distinction: il faut traiter différemment:

- les denrées de consommation, qui n'ont pas de substituts;
- les matières premières propres à une transformation.

Les cours des denrées de consommation peuvent être stabilisés. Mais, pour les matières premières, il faut chercher un autre remède. La véritable solution réside dans la modification de la structure des pays en voie de développement. Le meilleur débouché pour les matières premières des Etats sous-développés, ce sont les Etats sous-développés eux-mêmes. Grâce à l'aide extérieure et aux revenus provenant de la vente au dehors de leurs denrées de consommation, les nations sous-développées doivent mettre en place et assurer l'essor d'un équipement industriel.

CONCLUSION

Les petites nations, par leur politique commerciale, s'emploient à contrecarrer la menace de domination dont elles sont l'objet. Selon qu'elles appartiennent aux pays industriels ou au monde en voie de développement, elles n'agissent pas de même:

- les premières se groupent en zones, à défaut de voir s'instaurer une libéralisation mondiale des échanges;
- les secondes, après avoir essayé des accords par produits de base, réclament à la communauté internationale une compensation financière pour les fluctuations de leurs recettes d'exportation.

Ces comportements ne manquent pas d'analogie avec ce qui se passe dans l'ordre interne de nos pays occidentaux:

- à la zone des petites nations avancées correspond le cartel des industriels nationaux;
- à la demande d'aide financière des petites nations en voie de développement, à la communauté internationale correspondent les requêtes de protection et de subsides que les agriculteurs adressent à nos gouvernements.

A tous les degrés, on rencontre ainsi des forts et des faibles. Partout aussi, les petits défendent leur position. C'est leur droit et c'est le devoir des grands de respecter leur dignité.