

NELSON, Joan M. and contributors. *Fragile Coalitions : The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick (USA) and Oxford (UK), Coll. "u.s. Third World Policy Perspectives, No. 12", 1989. 183p.

Marc Hufty

Volume 22, numéro 2, 1991

Afrique : la déconnexion par défaut

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702857ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702857ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce compte rendu

Hufty, M. (1991). Compte rendu de [NELSON, Joan M. and contributors. *Fragile Coalitions : The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick (USA) and Oxford (UK), Coll. "u.s. Third World Policy Perspectives, No. 12", 1989. 183p.] *Études internationales*, 22(2), 440–443. <https://doi.org/10.7202/702857ar>

les de ménage puisse être sérieusement avancée.

Pour Michael Webb, le marché de l'uranium a stimulé un débat public très intense et le gouvernement canadien a souhaité exercer une action sur cette production et ce marché. Il y a des conflits d'intérêt entre la volonté de non-prolifération internationale et le souhait de renforcer le volume et la valeur de la production et de l'exportation des minéraux canadiens. Après son expérience malheureuse avec l'Inde, le Canada a imposé des règles précises et cela a donné à penser qu'il pouvait à tout moment rendre son embargo effectif et efficace. Les consommateurs ont eu peu de choix. Dans ces conditions, les américains ont exprimé une volonté d'indépendance à l'égard des exportations canadiennes qui répond plus à des considérations d'amour-propre qu'à une réelle inquiétude en ce qui concerne leur approvisionnement. Il est vrai que le domaine du nucléaire étant politiquement très sensible, la moindre contestation ou discussion publique entre les États peut prendre des proportions inattendues et mettre un gouvernement dans une situation politique interne et externe difficile. Le nucléaire et la stratégie de la dissuasion impliquant leur dose de secret, le fournisseur devient une contrainte et un risque qu'il n'est pas toujours facile de maîtriser et qu'il convient alors d'éviter si une production nationale est envisageable. Les tentatives de rétorsion économique peuvent être coûteuses et même contre-productives. Le Canada apparaît maintenant comme une source non fiable, alors même que ses coûts sont relativement élevés. C'est pourquoi les États-Unis ont une attitude parfois de méfiance à l'égard d'un voisin pourtant bien aligné politiquement.

Ce n'est pas parce que cet ensemble d'articles, bien présentés et synthétisés par son éditeur, parle surtout du Canada que ses analyses sont partielles et ne peuvent, par généralisation, s'appliquer à d'autres situations ou à d'autres pays. Ce livre est très intéressant à lire par tous ceux qui s'intéressent à l'arme économique.

Jacques FONTANEL

*Faculté des sciences économiques
Université de Grenoble, France*

NELSON, Joan M. and contributors.
Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment. New Brunswick (USA) and Oxford (UK), Coll. "U.S. Third World Policy Perspectives, No. 12", 1989. 183p.

La direction de l'Overseas Development Council (ODC), organisation basée à Washington, se compose des personnalités nord-américaines les plus en vue dans le domaine du développement, dont trois ex-présidents de la Banque Mondiale et de nombreux universitaires. Il faut s'attendre à ce qu'un livre publié sous ses auspices reflète les axes de recherche et les préoccupations pratiques de ce milieu. On trouve dans l'ouvrage sous la direction de Joan M. Nelson un reflet de l'état actuel de la réflexion concernant les problèmes d'ajustement dans les pays en développement.

En introduction, Nelson nous rappelle qu'après l'émergence de la crise de l'endettement en 1982, une confiance de mise régnait dans les milieux financiers et ceux du développement. On voulait croire que certaines actions correctives et un refinancement au cas

par cas suffiraient à solutionner les problèmes de liquidité des pays endettés. Les programmes d'ajustement économique (PAE), appuyés par les organisations financières internationales et les gouvernements des pays de l'OCDE, consistaient en conséquence en des mesures à court et moyen terme. Du côté politique, diverses mesures temporaires devaient soulager les pertes subies durant le processus de réallocation des ressources. Cependant, avec le temps et les résultats mitigés des PAE, on se rendait compte que les mesures et les délais envisagés ne suffisaient pas. Le courant ne passait pas entre les spécialistes et les populations concernées. "Must we starve our children to pay our debts?" demandait J. Nyerere. Des problèmes structurels profonds, distorsions, faiblesses institutionnelles et blocages politiques, obligeaient à prolonger les PAE et à tenir compte de facteurs jusque-là négligés.

Comment ajuster l'ajustement? Selon les études publiées, il semble que les facteurs décisifs de réussite des PAE résident dans la volonté et dans la capacité des dirigeants nationaux de les mettre en œuvre. Les PAE imposés par les créiteurs externes et sans appui interne échouent par rejet, les autorités nationales refusant d'endosser leurs aspects les plus durs. La capacité de mettre en œuvre les PAE dépend quant à elle de la gestion des problèmes politiques internes, des ressources bureaucratiques et du financement extérieur.

Le premier article, signé John Waterbury, professeur à Princeton, se concentre sur la tâche pratique de formation d'une coalition politique capable de mettre en œuvre un PAE. Par un juste dosage de mesures compensatoires les dirigeants d'un pays donné peuvent minimiser l'opposition au PAE et cons-

tituer une coalition. Celle-ci aura une taille optimale, restreinte pour minimiser les coûts nécessaires à la garder unie, mais suffisamment large pour être gagnante. S'il s'avère nécessaire d'aller contre les intérêts de membres de la coalition, il faudra échelonner dans le temps les phases de l'ajustement.

Waterbury constate en outre que la continuité du régime plutôt que sa nature, autoritaire ou démocratique, fixera les limites de ce qui sera possible en matière d'ajustement. Le deuxième article, rédigé par Stephan Haggard et Robert Kaufman, professeurs à Harvard et à Columbia, reprend ce problème. Les régimes autoritaires ont-ils un avantage sur les démocraties pour imposer des PAE? Contrairement à l'idée reçue et sur la base d'un échantillonnage de 25 pays, les résultats montrent peu de différences, la clef résidant dans la capacité de gestion de l'État. Des régimes autoritaires faibles ne pourront pas plus imposer des mesures impopulaires que des régimes civils dans la même situation. Les nouvelles démocraties constituent un cas particulier. Leur capacité de faire face aux crises variera selon le degré de mobilisation politique, la cohésion de l'opposition, la stabilité institutionnelle et la popularité des nouvelles autorités ("*Honeymoon Effect*").

Comment consolider ces nouvelles démocraties alors qu'elles héritent parallèlement du fardeau de tendances inflationnistes? C'est le sujet de Lawrence Whitehead, professeur à Oxford. La période de transition vers un régime démocratique se caractérise par un degré élevé d'incertitude. Les demandes réprimées auparavant apparaissent au grand jour et les nouvelles autorités doivent «acheter l'allégeance» des secteurs susceptibles de bloquer les ré-

formes. Ces contraintes tendent à favoriser des politiques expansionnistes qui accélèrent l'inflation, tendance constatée empiriquement dans l'article précédent. Toutefois, les gouvernements issus de ruptures politiques brutales auront plus de facilité à imposer des mesures radicales que ceux issus d'une transition négociée. Les organisations financières internationales doivent à ce niveau prendre conscience de ces différences et en tenir compte.

Ces organisations devraient aussi prendre en considération les effets inquiétants des PAE sur les populations les plus pauvres. Joan Nelson, de l'ODC, nous livre un quatrième chapitre centré autour de ce thème, d'ailleurs sujet du rapport de la Banque Mondiale de cette année et «à la mode» depuis quelque temps. Les pauvres ont bien sûr contre eux de ne pas représenter une force politique significative : ruraux, ils sont dispersés, urbains, ils sont marginalisés. Ceci fait de leur protection une préoccupation mineure des gouvernements sous PAE. Les organisations et gouvernements extérieurs, en alliance avec certaines organisations nationales ou même certaines sections des bureaucraties, doivent donc en prendre la responsabilité. Concrètement, les mesures à prendre vont des compensations ciblées et ponctuelles aux mesures de rééquilibrage à long terme.

Cette préoccupation politico-économique se retrouve dans l'article suivant, un des plus intéressants de ce "reader", celui de Thomas M. Callaghy, de l'Université de Pennsylvanie. Il voit les PAE comme nécessitant la mise en relation de la logique économique, l'efficacité, avec celle de la politique, la stabilité. Coincés entre les contraintes internes et externes, les gouvernements doivent jouer sur deux niveaux de né-

gociation ("two-levels game", concept attribué à Robert Putnam), essayant de protéger les différents secteurs de l'économie tout en leur imposant l'ajustement. Ce faisant, ils doivent affronter un obstacle de taille : les «États de l'Ouest» (*sic*) ont tenté de leur imposer, par l'intermédiaire du FMI et de la Banque Mondiale, une vision néo-orthodoxe (caractérisée de "monoeconomics", concept forgé par Hirschman) qui exige une réduction de l'importance de l'État dans l'économie, réduction que... l'État lui-même devrait accomplir ! C'est le «paradoxe orthodoxe» de Miles Kahler. Comment accepter cette demande alors qu'en Europe et en Amérique, l'État et sa bureaucratie ont joué un rôle central dans la croissance et que les pays économiquement avancés vivent en réalité dans un régime keynésien d'"embedded liberalism", où les acteurs économiques internes sont protégés malgré l'ouverture du marché mondial, basé lui sur les avantages comparatifs et le libre-échange. Un renforcement de l'État est en fait nécessaire pour le développement économique et il passe par l'"institution building", un État efficace, débarrassé de la corruption et dépersonnalisé. Les faits diffèrent cependant de la théorie, nous dit Callaghy, et les institutions de Bretton Woods contribuent en réalité à renforcer les États en développement en améliorant leur capacité de planification et d'information.

Miles Kahler reprend dans un dernier article, bien fait, la question de la relation entre les pays endettés et les institutions financières internationales. Il met l'accent sur la nécessité d'un dialogue réel ("*policy dialogue*") pour remplacer la contrainte ("*leverage*"), sur des conditions de financement plus avantageuses et sur une ouverture à des méthodes alternatives d'ajustement.

Les institutions devraient en outre tenir compte des difficultés de politique interne, bien que l'étude de la politique de l'ajustement économique ait fait figure de parent pauvre durant ces dix dernières années. Les facteurs politiques ont été intégrés à l'analyse de façon implicite, alors qu'il aurait fallu les rendre explicites pour augmenter les chances de succès des PAE. En persistant dans une attitude déraisonnable les institutions financières s'aliènent leurs alliés naturels, les technocrates des banques centrales et des ministères des Finances ainsi que les entrepreneurs, alors que des bases solides existent pour une convergence de vues, et contribuent à perpétuer les demi-succès des PAE constatés jusqu'ici.

Malgré la qualité de ces deux derniers articles, le lecteur reste sur sa faim en fermant l'ouvrage. Les études présentées, orientées vers des recommandations pratiques ("*policy-oriented*"), proviennent selon toute évidence de recherches plus élaborées et semblent être destinées à une clientèle de décideurs plutôt que de chercheurs. Certaines études de cas, à peine ébauchées, et des tableaux dont on ne sait ni les tenants ni les aboutissants, tendent à confirmer cette hypothèse. Cet ouvrage résume des idées et il doit être replacé dans son contexte: la lente évolution des institutions du développement vers la constatation du fait que l'économie n'explique pas tout permet maintenant aux «pontes» du domaine de faire part de leurs doutes et de recommander des changements d'orientations qui auraient encore paru hérétiques il y a peu de temps. Rien de nouveau pour celui qui est confronté à la réalité des PAE sur le terrain, mais toute une évolution pour des institutions relativement lentes à faire bouger.

On peut toujours trouver utile plusieurs des concepts utilisés, bien que peu soient réellement originaux. La vision reste américano-centrée. Les points de vue exprimés ne remettent jamais en question le bien-fondé des programmes d'ajustement eux-mêmes, dès lors présentés comme une nécessité incontournable. L'ajustement fondamental que les économies avancées ont encore à faire reste tout aussi négligé. Ce recueil représente malgré tout une bonne introduction aux idées en vogue concernant la politique de l'ajustement économique. Pour en savoir plus, cherchez dans les livres individuels de ces auteurs et peut-être dans un nouveau recueil, plus substantiel, paru sous la direction de Nelson en 1990 (*Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press).

Marc HURTY

*Institut Universitaire d'Études
du Développement, Genève*

KRUGMAN, Paul R. *Rethinking International Trade*. Cambridge (MA), The MIT Press, 1990, 292p.

Ce livre rassemble 14 articles en économie internationale écrits au cours des dix dernières années par Paul Krugman, professeur au MIT. Paul Krugman est incontestablement un des chefs de file de la nouvelle théorie du commerce international, c'est-à-dire celle qui analyse les conséquences de la présence d'économies d'échelle et de la concurrence imparfaite sur les flux d'échanges internationaux. Bien qu'il ne soit pas le seul à avoir forgé cette