

# **Idées, intérêts, institutions, temps et innovations politiques en Afrique**

**Landry Signé, PhD**

Assistant Professor, University of Alaska Anchorage  
Fellow, Stanford University's Center for African Studies  
Chairman, The Global Network for Africa's Prosperity

## **Idées, intérêts, institutions, temps et innovations politiques en Afrique**

**Landry Signé**

### **RÉSUMÉ**

Pourquoi, comment et quand y a-t-il innovation en stratégies de développement en Afrique ? En examinant les stratégies de développement économique de l'Afrique postcoloniale et en s'intéressant à l'évolution du rôle de l'État - État comme acteur central du développement, tentative du retrait de l'État, interventionnisme limité au social, retour de l'État dans la sphère économique -, le présent article se propose d'expliquer le changement sous l'angle original des innovations politiques et institutionnelles. En effet, derrière l'apparente continuité que la plupart des auteurs tant analytiques que normatifs fustigent, se trouvent des innovations que les variables idéationnelles, stratégiques, temporelles et institutionnelles permettent de rendre compte de manière heuristique. Cet article propose ainsi une analyse comparative inédite du rôle des acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans l'émergence et les trajectoires des stratégies de développement en Afrique. Les contextes temporels favorables, les crises des modèles précédents, les configurations et héritages institutionnels structurants, les stratégies instrumentales des acteurs intéressés, l'apprentissage politique, les dimensions cognitives et normatives des idées permettent d'expliquer la diffusion, sédimentation et conversion institutionnelle comme processus privilégiés d'innovation en Afrique. La critique de ces concepts permet de développer des outils mieux adaptés pour expliquer certaines innovations, soit l'inclusion et l'intrusion institutionnelle. En s'intéressant à la question de l'innovation délaissée à tort par la plupart des analyses sérieuses, le présent article renouvelle la discussion sur le changement et l'innovation politique et institutionnelle en Afrique et en science politique.

**Mots clés :** Innovation, stratégies de développement, changement, Afrique

### **ABSTRACT**

Why, how and when does institutional or political change occur in Africa? By examining the postcolonial African strategies for economic development, and focusing on the evolution of the role of the State, the present article proposes an explanation of institutional change with a special focus on political and institutional innovations. In fact, behind the apparent continuity that most analytical and normative authors critique, there are innovations that can be analysed in a heuristic manner, using ideational, strategic, temporal and institutional variables. This article thus proposes a new comparative analysis of the role of international, regional, and national actors in the emergence and the trajectories of development strategies in Africa. The favorable temporal contexts, the crises of the preceding models, the structuring configurations and institutional heritage, the instrumental strategies of the interested actors, the political learning, the cognitive and normative dimensions of the ideas contribute to explaining the diffusion and institutional sedimentation and conversion as privileged processes of innovation in Africa. The critique of these concepts makes it possible to develop tools better adapted to explaining change - institutional inclusion (semi-strategic and semi-ideational) and institutional intrusion (semi-strategic and semi-structural) - and renew the explanation of the complex relationship between national, regional, and international actors. The present article renews the discussion on change, especially political and institutional innovation in Africa and political science.

**Keywords:** Innovation, development strategies, change, Africa

## Introduction<sup>1</sup>

Pourquoi, comment et quand y a-t-il innovation en stratégies de développement en Afrique ? Depuis l'émergence des États africains indépendants, de nombreuses stratégies de développement ont été appliquées en Afrique subsaharienne (Austin, 2000; Ndulu et al., 2008a, 2008b; Heilbrunn, 2008; Signé, 2010, 2011). Les pays africains sont passés de stratégies axées sur l'État comme acteur principal du développement à l'adoption d'une stratégie d'intégration économique régionale, le Plan d'action de Lagos de l'Organisation de l'unité africaine en 1980 (OUA, 1980). Suite aux déséquilibres macroéconomiques et structurels, ils se sont ensuite engagés dans un désengagement progressif des États de l'arène économique et sociale à travers des réformes administratives, structurelles et sectorielles (Toye, 1995) durant les années 1980, et y ont rajouté des mesures de protections sociales ignorées durant les premiers ajustements (Cling, Roubaud et Razafindrakoto, 2002). Les années 2000 ont été marquées par l'adoption des *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté* et l'émergence du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (2001), stratégie continentale de développement d'un genre totalement nouveau (NEPAD, 2002).

Cette affirmation de stratégies de développement « *innovatrices* » par les acteurs du développement, notamment le NEPAD, n'est pas nouvelle. Les dirigeants africains ont tenu un langage similaire lors de l'émergence du Plan d'action de Lagos de l'OUA pour le développement de l'Afrique (1980). Cette initiative partageait certains objectifs de développement que l'on retrouve dans le document du Nepad de 2001, particulièrement celui de l'intégration économique de l'Afrique au niveau continental et mondial. Les propos de la Banque mondiale et de certains acteurs internationaux de développement ont été identiques lors de l'adoption du Plan Berg (Berg et Whitaker, 1986) et des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 par plusieurs pays africains. Il en a été de même pour les *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)* à la fin des années 90 (Cling, Roubaud et Razafindrakoto, 2002). On constate que les acteurs du développement, qu'ils soient africains ou internationaux, ont assez souvent parlé d'innovation en matière de stratégies de développement pour répondre aux problèmes identiques à ceux précédents, contrairement aux universitaires qui, observant le contenu des politiques, dénoncent des continuités et reproductions des stratégies de développement du passé (Chabal, 2002; Amuwo, 2002).

Les différentes analyses des stratégies du développement en Afrique des années 1980 à 2010 divergent car pour certaines il y a eu des innovations très importantes (NEPAD, 2001; Radelet, 2010), tandis que pour d'autres presque rien n'a changé (Hope, 2002; De Waal, 2002; Chabal, 2002; Kabou, 1991; Cling, Roubaud et Razafindrakoto, 2002; Amuwo, 2002; Loxley, 2003). Plutôt que de se focaliser sur l'innovation dans sa conception exclusivement substantielle (Cornia, Joly et Stewart, 1987; G8, 2002; L'Écuyer, 2002; Nkoyokm, 2002), cette étude explore la forme d'émergence et de transformation des stratégies de développement nationales, régionales et internationales, que le changement soit incrémental ou paradigmatique. Cette conception s'inscrit ainsi dans la perspective d'innovation

---

<sup>1</sup> Cet article est le produit des recherches effectuées à l'université de Montréal et en partie financées par les bourses et la culture. Je remercie les évaluateurs anonymes de la revue pour leurs remarques, qui m'ont été extrêmement utiles.

institutionnelle avancée par Eric Schickler (2001), qui analyse l'innovation institutionnelle au sein du congrès américain<sup>2</sup>. Il est l'un des pionniers à conceptualiser la sédimentation reprise par Thelen en considérant que: « Congressional development is disjointed in that members incrementally add new institutional mechanisms without dismantling preexisting institutions and without rationalizing the structure as a whole » (Schickler, 2001: 17-18). Cet article conçoit l'innovation, à sa suite, suivant le processus et non pas seulement le contenu.

La question de l'innovation ou continuité, particulièrement en terme de contenu, est restée au cœur des actions politiques durant le dernier quart du 20<sup>ème</sup> siècle pendant lequel des mesures ont été mises en œuvre pour favoriser la croissance et le développement économique de l'Afrique avec des résultats toujours mitigés<sup>3</sup>.

Les phénomènes observés peuvent-ils être considérés comme des innovations politiques (de manière heuristique et non normative) en tant que nouvelles formes d'émergence des stratégies de développement en Afrique? Quels sont les principaux facteurs qui peuvent permettre de classifier, d'expliquer et de qualifier, les phénomènes observés comme des innovations? Est-il possible d'établir une relation entre la forme d'émergence des stratégies observées, leur contenu et la mise en œuvre de ces dernières?

Nous faisons comme hypothèse principale que les phénomènes observés peuvent être considérés comme des innovations politiques diversifiées, bien que jamais radicales, qui s'expliquent par le niveau de convergence entre les idées, les intérêts des acteurs qui interviennent dans l'élaboration, le transfert ou la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement dans un contexte temporel et une configuration institutionnelle spécifiques. Trois sous-hypothèses sont vérifiées : les innovations internationales (1), régionales (2) et nationales (3).

L'innovation internationale est le fruit de la convergence et de l'interaction entre les idées et les intérêts des acteurs internationaux et nationaux qui implique un apprentissage et un ajustement permanent à l'origine des transformations, avant transfert au niveau des États, des politiques et stratégies (*Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté*). Dans certains cas, le transfert se fait dans des conditions semi-structurantes, ce qui nous a poussé à développer le concept d'intrusion institutionnelle.

L'innovation régionale en stratégies de développement se fait lorsqu'il y a convergence entre les intérêts des acteurs nationaux, régionaux et internationaux qui œuvrent au sein des différentes institutions pour le développement, à travers un processus de sédimentation et conversion.

---

<sup>2</sup>L'ouvrage de Schickler est très pertinent pour les chercheurs qui s'intéressent à la question de l'innovation institutionnelle et politique. Au-delà des questions de contenu, il focalise particulièrement son analyse sur le processus ou l'aspect procédural d'émergence de ces dernières, perspective dans laquelle nous nous inscrivons : Schickler, Eric. 2001. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

<sup>3</sup>Parmi les mesures qui ont été mises en œuvre, on compte les programmes d'ajustement structurel, l'adaptation des programmes d'ajustement structurel par l'ajout de nouvelles politiques, les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique. Plusieurs auteurs analysent les différentes phases (Kabou, 1991; Guichaoua et Goussault, 1993; Ela, 1998; Latouche, 1998; Banque mondiale, 2000; Cling, Roubaud et Razafindrakoto, 2002).

L'innovation nationale en stratégie de développement est le fruit d'un apprentissage des idées et d'une double stratégie des décideurs nationaux qui instrumentalisent les intérêts aussi bien des acteurs internationaux, que des acteurs de leur arène politique<sup>4</sup> dans un contexte opportun. Le concept nouveau d'inclusion institutionnel proposé rend mieux compte de ce phénomène que les outils analytiques précédents.

La définition du concept de stratégie de développement retenue pour cet article intègre les notions de visions, d'intentionnalités et intérêts des acteurs et institutions situé dans un contexte temporel spécifique (Grellet, 1982; Hugon, 1989; Guillaumont et Guillaumont, 1988; Chang, 2003; Brunel, 1996; Ndulu et al., 2008a, 2008b). Ces quatre notions constituent aussi les principales variables du néo institutionnalisme qui est l'approche retenue pour la présente analyse. Il sera question de répondre aux questions de recherche en explorant le rôle combiné des idées, intérêts, institutions, et facteurs temporels suivant le modèle développé plus bas. Il convient de présenter le néo institutionnalisme en accordant une attention particulière à la définition des variables et des concepts clés qui nous permettent d'expliquer l'innovation en stratégies de développement en Afrique.

## **Modèle d'analyse: Idées, intérêts, institutions, temps, et innovations**

La problématique centrale du néo institutionnalisme est l'explication du rôle des institutions<sup>5</sup> dans la détermination des résultats politiques, économiques et sociaux (Hall et Taylor, 1997; Gazibo et Jenson, 2004; Signé, 2013a). Deux axes de recherches privilégiés par les théoriciens néo institutionnalistes correspondent à la problématique qui fait l'objet de la présente recherche. Le premier axe analyse le développement des institutions et des politiques publiques. Il s'intéresse à l'émergence des institutions ou des politiques, leur maintien et leur disparition. Il analyse les mécanismes d'innovation, de changement et de stabilité politique. Le second axe se focalise sur la relation existant entre les institutions et les acteurs. Il recherche par exemple la manière par laquelle les institutions ou les politiques publiques structurent le comportement des acteurs et produisent des résultats donnés (Weingast, 1997, 2002; Weingast et Marshall, 1988; Alt et Schepsle, 1998; Bates, 1981, 1988, 1997; Bates et Schepsle, 2007, Signé et Gazibo, 2010; Galvão and Signé, 2014). Afin de résoudre ces problèmes, plusieurs concepts développés par les institutionnalistes sont pertinents pour expliquer l'innovation en matière de stratégies de développement en Afrique.

Il s'agit des concepts de situation critique, conjoncture favorable, changement paradigmatique, apprentissage, diffusion, conversion, changement incrémental, dépendance au sentier. Ces concepts seront présentés de manière très synthétique ici, avant d'être mis en relation de manière plus précise avec les phénomènes observés dans la partie réservée à la méthodologie, tout comme de présenter les nouveaux concepts introduits, l'intrusion et l'inclusion institutionnelle. Cette présentation permettra de construire un modèle théorique pour expliquer le processus d'innovation en matière de stratégies de développement en Afrique des années 1980 à 2010.

---

<sup>4</sup>Éric Montpetit (2000) fait une excellente démonstration en ce sens dans un article qui démontre la relation entre européanisation et élaboration de politiques environnementales en France. Notre hypothèse sur l'innovation nationale s'inspire de son analyse.

<sup>5</sup> Au sens large du terme, soit les idées, intérêts, normes informelles et formelles.

Le concept de situation critique explique la conjoncture favorable ou moment opportun au changement (Collier et Collier, 1991; Pierson, 2004; Tilly, 2008). Certains lui préfèrent le terme de fenêtre d'opportunité (Kingdon, 2003) ou encore de crise qui implique la nécessité d'une réaction. Tout changement part donc d'un contexte plus ou moins favorable à l'émergence d'initiatives et institutions qui peuvent se retrouver aux deux extrémités de nos idéaux-types de l'innovation d'un côté et de continuité de l'autre.

Il est intéressant d'aborder l'innovation de manière dégressive, c'est-à-dire de la forme qui semble la plus proche de l'idéal type à celle qui s'en éloigne. La forme qui se rapproche de la plus pure innovation serait donc le changement paradigmatique (Kuhn, 1962; Hall, 1993; Howlett et Ramesh, 1993; Signé, 2011, 2013b). Le changement paradigmatique se fait ainsi par une cumulation d'anomalies que les anciens paradigmes ne réussissent plus à rendre compte, une phase d'exploration et d'ajustement (Kuhn, 1962: 83), de réajustement (Kuhn, 1962: 96), et d'institutionnalisation du nouveau paradigme avec une modification des convictions des spécialistes (Kuhn, 1962: 20), avec l'occurrence de nouveaux questionnements et de nouveaux instruments (Kuhn, 1962: 110).

La conception de la notion d'apprentissage<sup>6</sup> est également tirée de l'apport très éclectique de Peter Hall (1993) : « We can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such process » (Hall, 1993: 278). Hall prend bien le soin de noter que cela ne signifie pas nécessairement que la politique devienne meilleure ou plus efficace. Il y a en effet trois niveaux de changement : « If first and second order changes preserve the broad continuities usually found in pattern of policy, third order change is often a more disjunctive process associated with periodic discontinuities in policy » (Hall, 1993: 279).

La diffusion est un concept qui a été analysé par plusieurs auteurs institutionnalistes (Di Maggio et Powell, 1991; Rose, 1991; Howlett et Ramesh, 1993). Elle implique un changement par le transfert d'un modèle qui existe ailleurs vers un endroit où il est inexistant. Howlett et Ramesh, reprenant Rose (1991), affirment que : « Rose developed the concept of « lesson-drawing to describe the process by which programs and policies developed in one country are emulated by others and diffused throughout the world (1988, 1991). According to him, « confronted with common problems, policymakers in cities, regional governments and nations can learn from how their counterparts elsewhere respond. More than that, it raises the possibility that policymaker (sic) can draw lessons that will help them deal better with their own problems » (Howlett et Ramesh, 1993: 15).

Deux niveaux importants de changements qui se rapprochent de l'innovation sont la conversion et la sédimentation (Schickler, 2001; Thelen, 2003, 2004). Ces concepts ont été développés pour montrer que, derrière l'apparente continuité qu'on peut observer, il existe parfois des changements notables. Ainsi, la conversion est un processus d'innovation qui apparaît avec le changement d'objectifs d'une institution qui existe déjà. Cette dernière abandonne ses objectifs anciens et en adopte de nouveaux (Thelen, 2003: 226). Ce processus apparaît souvent lorsque le coût de création ou de remplacement d'une institution est très élevé (Pierson, 2004: 156). La sédimentation renvoie, quant à elle, à la superposition d'une institution sur celles déjà existantes. En effet, lorsque les acteurs dominants sont

---

<sup>6</sup> Cette notion est également abordée par Sabatier (1987) et Rose (1991).

incapables de changer les institutions existantes, ils en créent de nouvelles, ce qui implique la coexistence des nouvelles institutions avec les anciennes. Thelen, s'inspirant du livre de Schickler, considère que la sédimentation « involves the partial renegotiation of some elements of a given set of institutions while leaving others in place » (Thelen, 2003: 225).

Si la sédimentation et la conversion peuvent expliquer certaines innovations, certains auteurs considèrent qu'il s'agit cependant d'une innovation limitée dans la mesure où les structures précédentes continuent à influencer les règles du jeu (Pierson, 2004). Ceci démontre l'importance de présenter les concepts des nouveaux concepts, l'inclusion et l'intrusion institutionnelles (Signé, 2010, 2011; Galvão and Signé, 2014).

L'inclusion institutionnelle est un processus « mi-stratégique, mi-idéationnel à travers lequel les acteurs [nationaux] incluent intentionnellement des stratégies (ou solutions) déjà existantes dans une nouvelle institution ou politique dans le but d'accroître la probabilité d'acceptation (convenance sociale, valeurs partagées) ou de succès (intérêts) de cette dernière dans un environnement politique structuré. L'inclusion n'implique pas nécessairement le succès ou l'échec des innovations dans la mesure où le processus est tant stratégique (question d'existence, de survie ou de succès pour faire valoir les autres intérêts) qu'idéationnel (question de reconnaissance, d'acceptation, de partage réel ou supposé des mêmes valeurs). Une fois les institutions ou les politiques créées, la dynamique peut être tout autre » (Signé, 2010: 179).

L'intrusion institutionnelle est un processus « mi-stratégique, mi-structurel par lequel les acteurs se font imposer de nouvelles institutions ou politiques qu'ils n'acceptent qu'en raison de l'asymétrie de pouvoir, de la contrainte structurelle (structure), ou des gains escomptés (stratégies), lorsque des solutions de rechange pertinentes et non contraignantes sont quasi inexistantes. Cependant, une fois la contrainte amoindrie ou les gains escomptés obtenus, les acteurs sont susceptibles de délaissier ces innovations ». (Signé, 2010: 120).

La figure 1 propose un cadre systématique et contextualisé résumant l'usage des concepts présentés utilisés dans cette étude. Les quatre cadrants qui le composent sont expliqués plus bas.

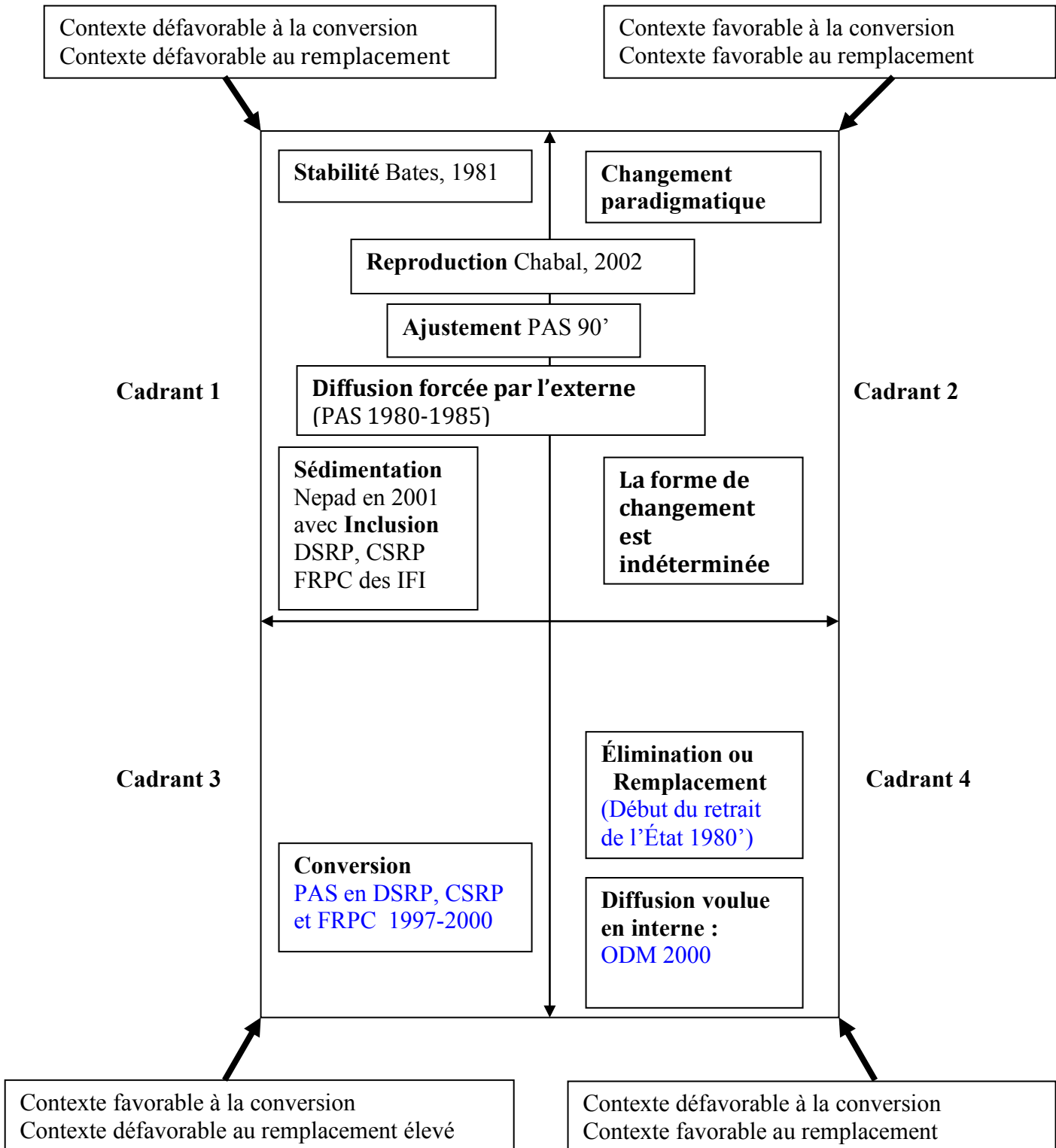
Dans la figure 1, le cadrant 1 est caractérisé par un contexte défavorable à la conversion et au remplacement. En effet, les coûts de conversion y sont élevés en raison des barrières aux changements internes. Les coûts de remplacement sont bas en raison du statu quo de l'environnement politique. Les types de changements les plus susceptibles d'apparaître sont d'après Pierson, la sédimentation et la stabilité (Pierson, 2004: 156). La stabilité peut également se traduire par le changement incrémental, l'ajustement ou l'adaptation qui correspondent aux premiers et deuxièmes ordres de changement de Hall (1993), ou encore la reproduction (Skocpol, 1992; Pierson, 1993; Mahoney, 2000).

Pour le cadrant 2, le contexte est aussi bien favorable à la conversion qu'au remplacement. Les barrières au changement interne sont faibles et le statu quo de l'environnement politique est faible ou inexistant (Pierson, 2004). Pierson considère que les types de changement de ce cadrant sont indéterminés. Cependant, il correspond au changement paradigmatique de Kuhn (1983).

**Figure 1: Idées, intérêts, institutions, temps et trajectoires d'innovation**

La figure suivante en fait une synthèse des formes d'innovation en Afrique.

(Source : Signé, inspiré de Pierson, 2004; Hall et Taylor, 1997; Thelen, 2003)





Le cadrant 3 correspond à un contexte favorable à la conversion et défavorable au remplacement. Il y a peu de barrières aux changements internes, mais l'environnement politique est marqué par un très fort statu quo. C'est le moment le plus propice à la conversion (Pierson, 2004; Thelen, 2003).

Le cadrant 4 est marqué par un contexte défavorable à la conversion et favorable au remplacement. Le statu quo de l'environnement politique est très faible, mais les obstacles aux changements internes sont importants (Pierson, 2004). Ce cadrant se caractérise par la diffusion (Di Maggio et Powell, 1991; Rose, 1991), l'élimination ou le remplacement des institutions (Pierson, 2004).

Quelques précisions sur les relations entre les variables semblent importantes avant la présentation des différentes dimensions de l'innovation. Si d'un côté les idées façonnent les intérêts de certains acteurs (Wendt, 2003), les intérêts façonnent les idées d'autres acteurs. À titre d'exemple, les idées et croyances néolibérales des fonctionnaires des IFI seraient à l'origine des politiques structurelles qui servent les intérêts des IFI en Afrique, tandis que les leaders africains semblent adopter les idées néolibérales qui serviraient leurs intérêts, soit l'obtention des financements escomptés. Cette dynamique de relation entre idées et intérêts d'acteurs stratégiques est à l'origine des innovations politiques en stratégies de développement. Le contexte favorable fournit l'opportunité de voir l'innovation se matérialiser de manière plus caractérisée.

Ainsi, le contexte temporel permet de savoir s'il y a coordination ou conflit entre les acteurs. Selon que la position initiale soit conflictuelle ou coordonnée, routinière ou stratégique, l'innovation va se faire de manière limitée ou importante, lente ou rapide. Les idées et les intérêts ne sont donc pas nécessairement séparés. Ils constituent des facettes différentes d'une même pièce.

Le temps permet de mettre en relation les explications situationnelles et celles historiques afin de mieux comprendre les véritables facteurs qui influencent les innovations. Il est difficile de comprendre la conversion des PAS verticaux en DSRP horizontaux si l'on ne situe pas dans le temps afin de savoir que c'est le fruit d'un apprentissage incrémental par essai et erreur (Lindblom et Woodhouse, 1993).

L'importance de la considération du temps sur une longue période est également de comprendre, au-delà de la conjoncture actuelle, les causes plus profondes et passées qui ont influencé l'émergence des innovations en stratégies de développement. Il s'agit enfin de mettre en relation les différentes périodes temporelles et les causalités multiples temporelles.

La synthèse des principales formes d'innovation peut être mise en relation avec les phénomènes empiriques observés en Afrique. Le rappel des principales dimensions des innovations et des concepts utilisés pour expliquer les phénomènes observés permet de mieux comprendre le modèle théorique développé plus bas.

## **Résultats de l'analyse**

Le bilan des résultats de l'analyse se présente à trois niveaux : les innovations internationales, nationales et régionales. Au sein de chacune de ces parties, les variables idées, intérêts, institutions et

temps sont explorées afin de spécifier le rôle de chacune d'elles, les relations entre elles, et celles qui sont prépondérantes - ou qui expliquent le mieux - chaque niveau d'innovation.

### ***L'innovation internationale***

La question posée dès l'introduction a été celle de savoir si les phénomènes observés peuvent être considérés comme des innovations politiques.

En ce qui concerne la dimension internationale, l'hypothèse proposait de concevoir l'innovation internationale comme le fruit de la convergence et de l'interaction entre les idées et les intérêts des acteurs internationaux et nationaux qui implique un apprentissage et un ajustement permanent, avant transfert au niveau des États, des politiques, stratégies ou modèles.

La partie consacrée à l'innovation internationale a permis de confirmer cette hypothèse. En effet, trois principales innovations sont observées : la diffusion-imposition dans les années 80, l'apprentissage-adaptation suite à des stratégies mitigées des années 90, et enfin la conversion, à l'aube des années 2000. Les idées, les intérêts, les institutions et le temps, suivant le modèle théorique développé dans le présent article, permettent d'expliquer comment, pourquoi, quand et où ces innovations ont émergé.

#### *La diffusion-imposition*

La diffusion-imposition est observée durant les années 1980 comme modèle d'émergence des innovations en stratégies de développement en Afrique. Quatre principales variables permettent d'expliquer cette situation.

En premier lieu, le temps, ou la périodicité ramène à un contexte favorable à l'innovation. L'analyse de la période allant des années 70 au début des années 80 démontre que les facteurs temporels sont suffisants pour parler, à la suite de Collier et Collier (1991), Mahoney (2003), Pierson et Skocpol (2002), de situation critique ou conjoncture favorable à l'émergence d'une innovation ou d'un changement d'envergure, en l'occurrence la diffusion-imposition des PAS. Tout d'abord, au niveau interne aux pays africains, le modèle de croissance néocolonial qui prévalait durant les années 60 et 70 s'est essoufflé (Duruflé, 1988; Toye, 1995). Selon le modèle néocolonial de croissance, l'État occupait un rôle central dans la sphère économique. Les sociétés publiques et parapubliques étaient omniprésentes et constituaient, avec les corporations privées internationales d'exploitation et d'exportation de matières premières, le moteur de la croissance économique (Grellet, 1982; Hugon, 2006). En plus d'être en partie à l'origine de cette crise du modèle interne de développement, le contexte international a également contribué à son aggravation. En effet, après les trente années glorieuses de croissance soutenue des pays européens, suite à la deuxième guerre mondiale et au plan Marshall, il y a eu essoufflement de l'État providence. La crise de ce modèle a été aggravée par la succession des chocs pétroliers et la détérioration des termes de l'échange des matières premières durant les années 70 (Duruflé, 1988; Toye, 1995; Heilbrunn, 2009). Ce contexte international a entraîné une réduction des flux financiers à destination des pays africains, y compris une réduction des recettes en provenance des exportations des matières premières. Les États dont les entreprises publiques étaient déficitaires se sont trouvés dans l'incapacité d'avoir accès aux marchés des capitaux, tout étant au bord de l'asphyxie financière, ne pouvant plus assumer leur rythme effréné de dépenses, ni assurer le règlement de leurs charges courantes. C'est alors que, face à la succession des crises internationales et l'essoufflement des

modèles internes d'État providence ou développementaliste néocoloniaux, est né le consensus de Washington (Williamson, 1990). Ce dernier représente une convergence idéologique et pratique entre le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le gouvernement américain et plusieurs pays de l'OCDE, consensus dont les fondements allaient servir de conditionnalités aux programmes d'ajustement structurel correspondant à l'innovation suivant le modèle de diffusion-imposition. Cette vision idéologique ramène à la variable idées.

Deuxièmement, les idées se sont matérialisées par la vision des principaux acteurs du développement et ont été traduites dans les stratégies de développement proposées ou mises en œuvre (Rocher, 1995; Rist, 2001; Kabou, 1991; Signé, 2013b). Les idées dominantes au sein des institutions financières internationales illustrées par le consensus de Washington étaient libérales, prônant un retrait de l'État de la sphère économique et une présence minimale pour assurer son rôle régalien (Williamson, 1994). Cette vision s'opposait à celle des États africains dont le modèle néocolonial développementaliste accordait à l'État le rôle d'acteur principal du développement économique (Hugon, 2006). Dans ce combat d'idées, c'est la dimension des intérêts - financiers dans ce cas - qui allait devenir prépondérante et permettre de trancher.

Troisièmement, si les idées des acteurs relatives au rôle accordé à l'État étaient divergentes, leurs intérêts convergeaient. En effet, d'un côté, les institutions financières internationales avaient intérêt à prêter des fonds aux États, pour autant que ces derniers soient capables de les rembourser. Selon elles, le meilleur moyen qui pouvait permettre un remboursement était de s'assurer que l'emprunt soit accompagné de réformes structurelles qui permettraient aux États de partager les mêmes idées qu'elles, ou, du moins, de mettre en œuvre des politiques et stratégies économiques correspondant à leur vision libérale. Cependant, du côté africain, si les intérêts immédiats étaient de recevoir les fonds suivant une rationalité plus politique qu'économique (Bates, 1981, 1988), l'obtention de ces derniers les mettait en contradiction avec les idées qui étaient jusque là prépondérantes. En effet, les conditionnalités devaient contribuer à libéraliser l'économie en démantelant le modèle néocolonial développementaliste très proche de l'État providence. La divergence des idées, associée à la convergence des intérêts, allaient accroître la complexité des relations entre les institutions.

Quatrièmement, les institutions, soient les institutions financières internationales d'un côté, en l'occurrence le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et les États africains de l'autre, se retrouvaient dans une situation d'asymétrie de pouvoir. Selon Hall et Taylor (1997), l'asymétrie de pouvoir institutionnel permet aux acteurs avantagés de faire prévaloir leurs choix. En effet, les États africains ne proposaient non seulement pas d'alternatives à leur modèle de développement essoufflé, mais aussi, ils ne pouvaient pas accéder, sur les marchés internationaux, à des financements suffisants autres que ceux des institutions financières internationales. Les instruments habituels de politiques étaient donc incapables de régler les problèmes. Ceci correspond Selon Hall (1993) à un moment propice pour un changement du troisième ordre. L'alternative que proposaient les IFI face à un problème critique représentait une fenêtre d'opportunité digne du modèle de changement de Kingdon (2003), que les leaders politiques devaient saisir ou laisser passer. Pour réaliser leurs intérêts, les dirigeants africains se trouvaient ainsi en position de renoncer, du moins formellement ou à travers la signature d'engagements, à leurs idées développementalistes et protectionnistes, pour adopter une vision et des solutions libérales. C'est en ce sens que nous parlons de diffusion-imposition. Les négociations se déroulaient dans un contexte d'asymétrie de pouvoir en faveur des IFI, qui ont en quelque sorte imposé

la libéralisation économique et financière, accompagnée de réformes administratives et sectorielles. Il convient cependant de noter que les institutions financières cherchaient à faire adopter des mesures qu'elles estimaient nécessaires pour assurer la solvabilité financière des États, de manière à ce que ces derniers puissent assurer le service de la dette. Aussi, les mesures préconisées n'étaient pas simplement appliquées en Afrique. Elles correspondaient à la mouvance idéologique du nouveau management public. Ce mouvement tire lui-même son origine des politiques d'austérité budgétaire appliquées dès la fin des années 70 par Margaret Thatcher et Ronald Reagan, et qui ont été généralisées à plusieurs pays de l'OCDE (Ventris, 2000), contribuant au succès des réformes dans plusieurs États.

### *L'apprentissage-adaptation*

L'apprentissage issu de la mise en œuvre a conduit à des adaptations constituant les innovations limitées qui ont émergé durant les années 90. Cette période est parsemée d'essais et d'erreurs accompagnés de changements incrémentaux qualifiés d'adaptations (ou ajustements), par ailleurs dépendants des trajectoires initiées par l'adoption des programmes d'ajustement structurel des années 1980. L'incrémentalisme de Lindbloom (1959) et l'apprentissage social de Hall (1993) sont d'une utilité certaine pour l'explication de ces phénomènes. L'intérêt de l'analyse de ces innovations limitées réside dans la bifurcation qu'elles ont contribué à entraîner à l'aube des années 2000 avec la conversion des plans d'ajustement structurel en Document Stratégiques de réduction de la pauvreté ou Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance. La synthèse du rôle des idées, des intérêts, des institutions et du temps dans le processus d'apprentissage ajustement mérite d'être présentée dans cette section.

Tout d'abord, le temps est marqué par un contexte favorable à l'apprentissage-ajustement de la part des institutions financières internationales et des États africains. De toute évidence, les programmes d'ajustement structurel, mis en œuvre durant les années 80, n'ont pas atteint les résultats de stabilisation financière et d'ajustement structurel annoncés, sauf à quelques exceptions près (Van de Walle, 2001; Devarajan, Dollar, et Holmgren, 2001; Ndulu et al., 2008a, 2008b). En plus, leur mise en œuvre a entraîné une tentative de retrait de l'État avec l'adoption de nombreuses stratégies visant à réduire les déficits publics, mesures qui n'ont pas favorisé l'inversion de la tendance de la dégradation des conditions de vie, particulièrement des plus démunis. Certains auteurs avancent d'ailleurs qu'elles ont été à l'origine de ces dégradations, appelant au même moment ces IFI à intégrer des politiques sociales dans leurs programmes. Le contexte international était donc marqué par les résultats mitigés des ajustements, l'aggravation des conditions de vie des citoyens, les critiques des dirigeants africains en raison de l'asymétrie de pouvoir durant les négociations ainsi que l'absence véritable de participation de leur part, les critiques internationales par la société civile ou plusieurs autres organisations relevant du système des Nations Unies. Associées à cela, les propres évaluations du FMI et de la Banque mondiale démontraient également des limites liées à l'élaboration ou à la mise en œuvre des PAS, tentant ainsi d'expliquer les limites des résultats, même si leurs évaluations se voulaient positives pour la plupart. Ces différents dysfonctionnements correspondent très bien au contexte favorable à l'émergence du premier et deuxième ordre de changement de Hall (1993), soit l'adaptation de certains instruments (premier ordre illustré par l'assouplissement des mesures structurelles) et la création de nouveaux instruments (deuxième ordre illustré par les filets de sécurité sociale des IFI). Les experts des institutions ont donc appris de leurs expériences, essais, erreurs, ainsi que des critiques et alternatives proposées par d'autres acteurs du développement (UNICEF, CNUCED, PNUD). Ce sont ces apprentissages limités qui ont

contribué à « ajuster » les plans d'ajustement durant les années 90 en y ajoutant les filets de sécurité sociale (Seshamani, 1995) pour les plus pauvres. Cela signifiait-il que les idées des IFI avaient changé?

En ce qui concerne les idées envoguées dans les IFI, il est important de préciser que la vision libérale des années 80, favorisant le retrait de l'État, reste prépondérante durant les années 1990, et s'illustre dans la continuité des mesures de PAS qui sont observées. Ceci correspond à la manière par laquelle Hall (1993) conceptualise son changement de premier ordre. Les IFI ajustent les PAS sans les remettre en cause. Une brèche est cependant ouverte avec l'adoption de filets de sécurité sociale, l'ajustement passant ainsi d'une mesure strictement économique et financière à la prise en considération directe d'enjeux sociaux visant à atténuer ou réduire la pauvreté. Autrement dit, les IFI intègrent la nécessité de légitimer, au niveau politique et social, les mesures qu'elles prônent. Les idées et visions du développement ou de la croissance économique qu'elles proposent deviennent plus attentives aux questions de pauvreté. En 1990, *Le Rapport sur le développement dans le monde* publié par la Banque mondiale dresse un bilan et propose des solutions pour lutter contre la pauvreté (Banque mondiale, 1990). Cet ajustement de la politique des IFI semble pourtant être instrumental, dans la mesure où il leur permettrait de mieux servir leurs intérêts.

Les intérêts quand à eux, se matérialisent par la nécessité de poursuivre les réformes entreprises et de fournir des fonds en s'assurant qu'ils servent à transformer l'économie dans le sens voulu (Banque mondiale, 1994) tout en obtenant les remboursements appropriés. Couplée à l'apprentissage, la poursuite des intérêts explique donc en partie les « ajustements » apportés aux PAS. L'apprentissage façonne ainsi une nouvelle configuration des idées et intérêts qui, bien que limitée et peu apparente au début des années 90, aboutit à des innovations plus significatives à l'aube des années 2000. Cet apprentissage transforme cependant très progressivement les relations entre institutions.

Enfin, la relation asymétrique qui existait entre les institutions est restée quasi semblable. Les dirigeants des États ont cependant tiré des apprentissages dans le processus de négociation avec les IFI. Ils pouvaient donc mieux instrumentaliser les PAS aussi bien auprès des IFI que de leur population afin de justifier les demandes ou mesures adoptées. Bien que la relation asymétrique ait continué, l'apprentissage et l'ouverture à une plus grande participation des élites politiques africaines ont mené à des innovations plus prononcées, comme la conversion qui fait l'objet du paragraphe suivant.

### *La conversion*

La modification de la configuration des idées, intérêts, institutions dans le contexte spatio-temporel spécifique propre à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle est à l'origine de l'émergence des DSRP et FRPC suivant le processus de conversion institutionnelle des PAS. Cette conversion marque une innovation qui influence les pratiques des IFI et des États africains. Rappelons-le, la conversion est un processus dans lequel une institution précédente est utilisée pour remplir de nouveaux objectifs (Thelen, 2003). Elle diffère en ce sens d'un changement paradigmatique au cours duquel il y a une redéfinition aussi bien de la perception du problème que des solutions envisagées (Hall, 1993). Dans ce cas, des idées initiales prônant presque exclusivement les réformes libérales favorables à la stabilisation et la croissance économique, ainsi qu'à l'assainissement et à l'équilibre des finances publiques, les IFI sont passées à travers un processus de conversion institutionnelle de leurs instruments de politique, à des réformes dont l'objectif officiel est de réduire la pauvreté, tout en reconnaissant l'importance de l'État (Cling, Roubaud

et Razafindrakoto, 2002). Il convient de présenter la configuration des différentes variables durant cette période.

En ce qui concerne le temps, la fin des années 90 offre un contexte favorable à l'innovation par conversion. D'abord, malgré les adaptations issues de l'apprentissage et de la mise en œuvre des premières générations de PAS, adaptations incluant les dimensions sociales de manière très minimaliste, les résultats des PAS sont demeurés très limités (Seshamani, 1995; Bartholi, 1999; Valier, 2000; Ndulu et al., 2008a, 2008b). En conséquence, la situation économique des pays africains a continué à s'aggraver, entraînant d'ailleurs une crise économique et l'accentuation de la dégradation des conditions de vie. Depuis sa publication en 1990 du *Rapport sur le développement dans le monde* avec pour thème la pauvreté, la BM a consacré de nombreux autres rapports aux thèmes liés au développement social et à l'amélioration des conditions de vie comme la santé (Banque mondiale, 1993). La question de la pauvreté est demeurée au cœur des débats aussi bien au sein des IFI elles mêmes, que des autres organisations des Nations Unies comme l'UNICEF, le PNUD et d'autres organisations de la société civile. Des pétitions internationales ont été signées pour l'abolition de la dette des pays les plus pauvres. Les IFI ont été la cible des attaques les plus virulentes en raison des solutions qu'elles proposaient, considérées par leurs protagonistes comme la cause de la situation désastreuse de l'Afrique. L'absence de la légitimité et la nécessité de faire participer, sont deux des éléments les plus marquants du contexte politique. Un changement, au minimum partiel, des idées et pratiques s'avérait nécessaire.

Les idées initiales en vigueur dans les IFI, se traduisant par les dimensions économiques et financières des PAS et les conditionnalités, vont connaître une transformation substantielle (Cling, 2002). En effet, elles érigent la lutte contre la pauvreté en objectif principal de leurs actions et programmes avec la venue des DSRP et des FRPC (FMI, 1999, 2000). Cette idée est différente, non seulement de la mission originelle des IFI, mais également du cadre qui a orienté leurs politiques précédentes. Elles admettent également que le rôle que doit jouer l'État pour le développement économique est plus important que celui qu'elles recommandaient durant les années 80. Les IFI utilisent donc des instruments qui varient peu des politiques précédentes (FMI, 2005)<sup>7</sup> pour servir de nouvelles visions et idées. Ce changement correspond à la conversion institutionnelle telle que perçue par Thelen (2003).

Les principaux intérêts des IFI sont restés inchangés. Ils consistent à attribuer des fonds en essayant de s'assurer que les États adoptent les politiques qu'elles considèrent pertinentes. Les politiques pertinentes sont censées produire des résultats et fournir les revenus pour le remboursement de la dette. Les nouvelles idées en vigueur dans les IFI ne sont pas dissociables de leurs intérêts. Sur le fond, les politiques restent libérales. Cependant, la présence de l'État, qui était initialement considérée comme la cause des problèmes économiques, est reconnue comme nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies pour la lutte contre la pauvreté, la croissance et le développement économique. Ceci marque un changement de la relation entre les institutions.

La relation entre les institutions connaît un changement significatif vers la fin des années 90. En effet, si durant l'adoption et la mise en œuvre des premiers PAS, toute véritable participation des

---

<sup>7</sup> Les conditionnalités basées sur des critères macroéconomiques ont toujours été des instruments de politique du FMI depuis les années 50, bien qu'il y ait eu élargissement de l'éventail des instruments, allant au-delà des instruments économiques par la suite.

dirigeants africains était ignorée, la tendance a commencé à s'inverser dans les générations suivantes. Perçus dans les années 80 comme étant irresponsables et incapables d'élaborer des programmes, les dirigeants vont voir l'importance de leur rôle et responsabilités être reconnus dans les années 2000. En effet, leur appropriation de l'élaboration des stratégies est vue comme conditionnelle au succès de la mise en œuvre des réformes par les IFI (FMI, 2000). Cette reconnaissance permet également aux IFI de responsabiliser les leaders africains et d'avoir la légitimité que plusieurs décennies d'insuccès ont remise en cause. Cependant, les dirigeants africains ont également tiré des leçons de leurs expériences passées et amélioré leur capacité de négociation avec les IFI (Mosley, 1992; Van Der Geest, 1994), incitant ces dernières à les accorder un rôle plus important dans la formulation des stratégies de développement. Subséquemment, la conversion des PAS en DSRP et FRPC marque l'institutionnalisation de la participation des dirigeants africains, puisque ce sont ces derniers qui sont dorénavant censés élaborer et proposer des stratégies nationales aux IFI (Habbard, 2002; Cling, Roubaud et Razafindrakoto, 2002: 169-218). Il est intéressant de noter que certains auteurs considèrent que, afin d'accélérer la procédure de décaissement des fonds, plusieurs dirigeants africains copient les stratégies de certains de leurs homologues ayant déjà obtenu l'aval des IFI, ou bâclent l'élaboration de leurs stratégies (Dante et al., 2002). Il n'en demeure pas moins que ces derniers peuvent beaucoup plus significativement influencer le contenu des stratégies et disposent d'une certaine marge de manœuvre pour l'élaboration des stratégies de développement. La présente section a fait le point des résultats de l'analyse des dimensions internationales des innovations.

### ***L'innovation régionale***

Durant les années 2000, l'innovation régionale en stratégies de développement se matérialise particulièrement par l'émergence du NEPAD ou Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD, 2001; Signé, 2013a). Comme démontré dans le présent article, le NEPAD correspond à un processus de sédimentation institutionnelle, conceptualisé par Schickler (2001), Thelen (2003) et Pierson (2004), qui implique la création de nouvelles institutions alors que les anciennes sont existantes. Cette sédimentation se différencie par un niveau très poussé d'inclusion et d'interpénétration entre les différents programmes préexistants. Il convient de présenter le phénomène en abordant les variables des idées, intérêts, institutions et temps.

Le moment (temps) d'émergence du NEPAD correspond à une conjoncture internationale exceptionnellement favorable à l'occurrence d'une innovation africaine en faveur du développement (Banque mondiale, 2001). En effet, plusieurs partenaires - les IFI, les organisations de l'ONU, les Pays du G8, la société civile et les leaders africains - ont insisté sur l'importance de l'adoption d'initiatives et programmes continentaux de développement qu'ils promettaient de soutenir.

Le premier facteur clé est la réorientation du discours des IFI qui marque un changement important. L'innovation se traduit par l'évolution du rôle des IFI qui renoncent au monopole absolu dans l'élaboration des stratégies de développement, en confiant aux africains la responsabilité principale (FMI, 1999, 2000). Au-delà de ces changements, les IFI ont appelé les dirigeants africains à prendre des initiatives régionales dont ils assumeront eux mêmes la responsabilité, affirmant que la conjoncture était non seulement favorable, mais aussi qu'une initiative africaine serait la solution pour sortir l'Afrique du sous-développement et faire que le continent revendique sa place au 21<sup>e</sup> siècle (Banque mondiale, 2000). L'Onu a poursuivi dans la même lancée.

En effet, avec l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement en 2000, l'Assemblée générale de l'Onu a fait de la réduction de la pauvreté l'objectif principal de ses politiques à l'aube du 3<sup>e</sup> millénaire (ONU, 2000). Les différentes organisations du système des Nations Unies (Pnud, Cnuccd, Unicef et Oms), ainsi que les institutions financières internationales, intègrent cette dimension dans l'élaboration de leur politique.

La dynamique a été la même au niveau interne, aussi bien en ce qui concerne la société civile, que les dirigeants africains démocratiquement élus et en quête de leadership sur les scènes régionale et internationale. Tel est le cas en particulier de Thabo Mbeki et d'Abdoulaye Wade, respectivement présidents de l'Afrique du Sud et du Sénégal. Les dirigeants africains semblaient donc avoir des intérêts spécifiques à voir naître cette initiative (Taylor et Nel, 2002; Signé et Gazibo, 2010).

Les intérêts à l'origine de cette initiative sont doubles. Les dirigeants africains cherchent à saisir la fenêtre d'opportunité qui leur a été offerte afin d'accroître la possibilité d'augmentation du financement du développement (Wade, 2002). Ceci est également visible à travers le niveau exceptionnellement élevé d'inclusion des autres idées et programmes préexistants et adoptés par leurs partenaires du développement. C'est également pour cette raison que ce phénomène est qualifié de sédimentation. En effet, étant incapables de remettre en question l'ordre du développement établi<sup>8</sup>, les dirigeants africains se contentent de créer une nouvelle institution qui va reconnaître l'ordre tout en essayant de servir leurs propres intérêts. La reconnaissance de l'ordre existant leur permet d'exister et de faire valoir leurs propres intérêts. Toutefois, les élites africaines ont également été socialisées à cet ordre qui a façonné leur vision (le libéralisme de Wade) et leurs intérêts. Un changement radical de la structure du système étant impossible, l'innovation se fait donc par sédimentation, puisque c'est le moyen mi-contraint, mi-stratégique de proposer une alternative qui, dans un contexte où il est impossible de remettre en cause l'ordre établi, permet de l'ajuster dans le sens des intérêts poursuivis.

Au-delà de l'intérêt financier apparent du NEPAD, les principaux dirigeants à l'origine de cette initiative sont également en quête de leadership pour une nouvelle définition des relations entre d'un côté, les pays africains entre eux-mêmes sur le plan continental, et de l'autre, les pays africains et le reste du monde, notamment les pays du G8, de l'OCDE et les partenaires financiers internationaux. L'innovation régionale se retrouve donc entre deux intérêts. D'un côté, les États instrumentalisent les instances régionales pour exercer un leadership régional et international, et négocier des financements auprès des partenaires internationaux. D'un autre côté, les partenaires du développement, notamment financiers, instrumentalisent également ces mêmes institutions pour légitimer leurs idées et programmes, et responsabiliser les leaders africains afin de les rendre imputables des résultats (Banque mondiale, 2000b; G8, 2002; Signé, 2013b). La relation entre intérêt et idées a donc joué un très grand rôle dans l'émergence de cette initiative, d'où la nécessité de clarifier ce qui en est des idées.

Les idées véhiculées par le NEPAD se situent à plusieurs niveaux d'analyses. Elles sont cependant clairement libérales, même si elles cherchent à apporter une nuance, tout en revendiquant une appropriation africaine. En effet, le NEPAD pose comme préalable à la croissance et au développement économique de l'Afrique un ensemble de mesures qui se retrouvaient déjà dans le consensus de

---

<sup>8</sup> La remise en cause de ce dernier a été à l'origine de l'échec du plan de Lagos pour le développement de l'Afrique.



Washington ou qui sont prônées par différents partenaires de l'ordre libéral. Il s'agit notamment de la libéralisation politique et économique, de la bonne gouvernance politique (démocratique), la bonne gouvernance économique, la mobilisation des ressources, la création d'un climat favorable aux investissements directs étrangers, l'investissement dans les infrastructures afin de favoriser l'intégration régionale et de créer un marché commun (NEPAD, 2001). Le principal changement est l'appropriation de ces idées par les leaders africains, et l'institution d'une dynamique interne. Est-ce que cette initiative change pour autant la relation avec les partenaires nationaux et internationaux?

En ce qui concerne les relations entre les institutions, le NEPAD se retrouve dans une situation où son existence est grandement dépendante aussi bien des États africains, notamment des leaders qui ont été à son origine ou qui y ont adhéré ensuite, que des partenaires internationaux qui le financent et dont plusieurs des politiques qu'il préconise tirent leurs origines.

En effet, comme nous l'avons démontré, l'innovation régionale est impossible en Afrique sans le concours du niveau national (État et dirigeants politiques) et du niveau international (IFI et autres partenaires financiers). Chaque niveau a un rôle spécifique. D'abord, la présence de leaders nationaux reconnus porteurs d'idées relativement partagées ou disposant d'habiletés de persuasion de leurs pairs s'impose. Ensuite, des partenaires internationaux disposés à soutenir une initiative semblable aussi bien au niveau financier par l'octroi de fonds, qu'au niveau politique par une reconnaissance de l'entité comme partenaire, sont requis pour l'innovation.

Une fois l'institution créée, la problématique de la double légitimité continue d'être posée, étant donné que les États se font difficilement imposer des politiques régionales, mais sont prêts à en accepter les financements pour des projets spécifiques. D'un autre côté, les institutions multilatérales et partenaires bilatéraux n'apportent pas nécessairement les financements à la hauteur de leurs promesses à la région. Au contraire, il y a un regain d'intérêt de la part de ces institutions pour l'État africain comme principal acteur et partenaire du développement. Le NEPAD se trouve ainsi, instrumentalisé par les États et les partenaires internationaux. L'innovation régionale illustre donc bien l'importance des acteurs nationaux.

### ***L'innovation nationale***

Notre troisième sous-hypothèse considère que l'innovation nationale en stratégie de développement est le fruit d'un apprentissage des idées et d'une double stratégie des décideurs nationaux qui instrumentalisent les intérêts aussi bien des acteurs internationaux, que des acteurs de leur arène politique. Au terme de l'analyse, il convient présenter les principales conclusions résultant de l'élucidation de cette sous-hypothèse.

En effet, si plusieurs auteurs considèrent que les dirigeants africains sont dominés et incapables de réagir à la politique des IFI, le présent article fait la démonstration que, même lorsqu'il existe une asymétrie de pouvoir liée à la dépendance vis-à-vis du financement extérieur, les élites nationales a une marge de manœuvre importante qu'il utilise suivant ses intérêts. Cette marge de manœuvre a par ailleurs connu des transformations avec l'évolution des relations entre les institutions après bientôt trois décennies d'élaboration et de mise en œuvre des programmes. De toute évidence, si la contrainte était

plus forte lors de la diffusion-imposition durant les années 80, l'apprentissage-ajustement issu de la mise en œuvre des premières générations de PAS durant les années 90, couplé de stratégies instrumentales impliquant une manipulation des acteurs internationaux et infranationaux, ont significativement contribué à accroître la marge de manœuvre des dirigeants africains dans les années 2000. Ces changements leur ont accordé un espace décisionnel inégalé depuis trois décennies en matière d'innovation en stratégies de développement économique. La présence d'un espace décisionnel et d'une marge de manœuvre ne signifie pas que les États vont nécessairement toujours les utiliser, car l'impératif d'obtention rapide des financements va pousser certains à continuer à copier de manière grossière les stratégies des pays voisins afin d'accélérer le décaissement des fonds (Cling, Roubaud et Razafindrakoto, 2002). La présente section s'articule donc autour de trois périodes : les années 1980, les années 1990 et les années 2000. Pour chacune des trois périodes, le rôle joué par les idées, les intérêts, les institutions et le temps dans la dimension nationale de l'innovation est exposé.

### *Le retrait de l'État*

Au début des années 1980, le phénomène de diffusion-imposition des PAS marque un grand tournant en ce qui concerne le rôle de l'État pour le développement économique.

En ce qui concerne le facteur temporel ou contextuel, les États africains connaissent une crise marquée par un déficit des finances publiques, l'essoufflement du modèle néocolonial de croissance et de développement, une détérioration des termes de l'échange des matières premières, une succession de crises pétrolières qui réduit les flux financiers en leur faveur, une réduction de l'aide au développement étant donné la mauvaise situation financière des pays donateurs, une incapacité d'avoir accès aux marchés internationaux de capitaux en raison de leur situation financière (Cassen, 1994: 7; Please, 1994: 14-17). Or, les États avaient besoin de fonds pour continuer d'assurer leur rôle. L'obtention du financement était donc l'intérêt principal des États.

Les contextes interne et externe, marqués par des crises financières, contribuent à expliquer les intérêts poursuivis par les dirigeants des États africains au début des années 1980. Le principal intérêt à ce moment est donc l'obtention des fonds afin d'éviter la faillite des États (Bates, 1981). Les dirigeants africains cherchent également à conserver une main mise sur la définition de leurs stratégies de développement, qui était jusqu'à ce moment près du développementaliste ou du modèle keynésien. Cependant, la réalisation de l'intérêt principal des États à ce moment spécifique va se faire au détriment des visions du développement qui avaient été prépondérantes jusque là.

Afin de pouvoir obtenir les fonds qu'ils sollicitaient, les États vont s'engager à effectuer un retrait progressif et une libéralisation de la sphère économique (Radelet, 2010). Il y a donc, du moins au niveau formel, un changement d'idées ou de visions traduit par l'adoption des PAS. En effet, les conditionnalités comprises dans les PAS visaient un désengagement de l'État considéré comme la principale cause des maux qui touchaient l'économie. Exception faite de quelques États qui ont adopté des mesures de retrait sur une base volontaire et à leur propre initiative, la majorité d'entre eux a procédé par nécessité d'obtenir les financements des IFI, sans pour autant nécessairement adhérer à cette vision à ce moment spécifique. Il convient donc de s'interroger sur la relation entre les IFI et les États.

La relation entre les institutions se caractérise par une asymétrie de pouvoir en faveur des IFI. En effet, les IFI bénéficient d'un ensemble de circonstances qui leur accorde ce pouvoir dans la capacité à

imposer une solution aux dirigeants africains. D'abord, les contextes international et national sont favorables, faisant des IFI les seules institutions capables d'octroyer d'importants financements aux États à des taux préférentiels et avec un décaissement rapide. En plus, le modèle caractérisé par l'État africain comme moteur du développement a démontré ses limites. Les États ne proposent pas à ce moment des alternatives crédibles. Or, non seulement les IFI proposent une alternative libérale aux modèles africains, mais aussi elles l'érigent en condition pour obtenir les financements qu'elles offrent. La marge de manœuvre des États à ce moment est donc très limitée. C'est pour cette raison qu'il a été question de diffusion-imposition des PAS. La mise en œuvre de ces derniers va cependant permettre aux leaders des États africains de mieux apprendre comment négocier avec les IFI dans les années suivantes.

### *L'apprentissage*

Au début des années 90, l'apprentissage-ajustement est le fruit d'un contexte favorable qui façonne les idées et les intérêts, tout en contribuant à redéfinir les relations entre les acteurs internationaux et nationaux

Le contexte des années 90 est caractérisé par des résultats mitigés des premières générations des PAS, les évaluations critiques de nombreux auteurs, les protestations populaires qui accompagnent la vague de démocratisation et les alternatives proposées par d'autres institutions des Nations unies, demandant aux IFI de prendre en considération les aspects sociaux dans leurs programmes. Les dirigeants africains, qui ont déjà négocié plusieurs programmes avec les IFI, commencent à s'habituer à la gestion des relations avec ces dernières. Le contexte est donc favorable à un apprentissage-ajustement.

Les dirigeants africains ont intérêt à ce que les PAS s'accompagnent de mesures sociales. En effet, les politiques prônées par les PAS, combinées à la crise économique et à la dégradation des conditions de vie des citoyens, entraînent l'impopularité des gouvernements africains. Les mobilisations populaires sollicitent l'intervention gouvernementale, et dans plusieurs cas, le changement du régime en place. A ce moment, il est dans l'intérêt des gouvernements africains de proposer des solutions sociales. Cet intérêt des gouvernements africains converge également avec ceux des IFI qui sont également critiquées pour les effets néfastes de leurs politiques sur les pauvres. C'est ainsi que la convergence de ces deux intérêts va être à l'origine des « ajustements » des PAS, notamment avec les filets de sécurité sociale à destination des plus pauvres d'entre les pauvres. La mesure n'est donc pas générale, mais plutôt ciblée pour une catégorie très restreinte de la population. Est-ce pour autant qu'il est possible de parler d'un changement d'idées?

En ce qui concerne les idées, la tentative de retrait de l'État, accompagnée de mesures libérales, s'est heurtée à une résistance qui explique la mise en œuvre limitée des réformes. En effet, si les États ont formellement accepté les conditionnalités et les mesures idéologiques libérales qu'elles contenaient (ce qui leur donnait droit aux financements), ils les remettaient pourtant en cause et ne les mettaient pas nécessairement en œuvre une fois les financements obtenus (Bates, 1981). La présence des mesures sociales correspondait bien à la vision des leaders africains, puisque cela leur permettait de réduire l'effet dévastateur causé par les réformes introduisant l'austérité budgétaire. Cependant, l'adoption de ces mesures ne signifiait pas nécessairement que les gouvernements s'imposaient dans leur relation avec les IFI.

La relation entre les institutions a continué d'être asymétrique au profit des IFI. Cependant, l'apprentissage a conféré un pouvoir et une capacité de négociation croissante aux leaders africains. Les IFI ont de plus en plus consulté les africains, et considéré leurs idées et propositions, bien qu'au final, les contraintes qu'elles imposaient restaient fermes. L'ouverture progressive des IFI va néanmoins créer une trajectoire, qui va aboutir durant les années 2000, à une relation plus verticale qu'horizontale entre les États et les IFI, visible à travers la conversion des PAS en DSRP et FRPC et le processus de sédimentation aboutissant à l'adoption du NEPAD.

### *Le retour de l'État*

Au début des années 2000, il est possible de noter deux processus d'émergence de stratégies de développement, la conversion et la sédimentation des années 2000.

Le contexte est particulièrement favorable à l'aube et durant les années 2000. D'abord, les IFI réorientent progressivement leur discours en sollicitant une initiative africaine, ainsi qu'une plus grande participation et imputabilité de ces derniers dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement. Ce revirement aboutit à la conversion des PAS, conçu par les IFI, en DSRP qui doivent être élaborés par les dirigeants africains et proposés aux IFI. La conversion est un processus institutionnel qui consiste en l'utilisation d'une institution préexistante pour poursuivre de nouveaux objectifs (Thelen, 2003). L'État obtient donc un rôle central dans l'élaboration des stratégies de développement, puisque la conversion lui octroie le rôle central dans l'élaboration des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, nouveaux objectifs que les IFI poursuivent. Ensuite, la mobilisation internationale contre la pauvreté aboutit à l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement par les Nations unies en 2000. Ces objectifs qui définissent des cibles à atteindre deviennent l'hymne de nombreuses organisations internationales (PNUD, UNICEF, OMS, Banque mondiale, etc.), ainsi que des partenaires bilatéraux. La BM va jusqu'à appeler les africains à revendiquer leur place au 21<sup>e</sup> siècle à prenant de l'initiative et du leadership dans des programmes et projets dont ils assumeront eux même la responsabilité, et qui se feront en partenariat avec les institutions et pays occidentaux.

Les intérêts des dirigeants africains sont doubles et semblent se réaliser. Il s'agit de l'obtention des fonds d'un côté et de l'appropriation des stratégies de développement de l'autre. À cet effet, la conversion des PAS en DSRP dont ils sont les principaux élaborateurs constitue une opportunité exceptionnelle de faire valoir leur vision ou programmes internes. Cependant, plusieurs États, plutôt que de proposer des programmes qui correspondent à leurs besoins spécifiques, copient les programmes de pays ayant déjà obtenu des fonds, ceci en vue d'en accélérer le processus de décaissement. D'un autre côté, plusieurs décennies de mise en œuvre des plans ont formé les fonctionnaires, notamment ceux des ministères liés à l'économie et aux finances, aux pratiques et valeurs libérales. Ainsi, on peut se demander s'il y a eu un changement d'idées et de valeurs.

Les dirigeants africains, avec des idées initialement basées sur un État fort et une économie très dirigée, vont prendre des initiatives libérales. Il y a donc un changement de vision. D'une vision développementaliste d'un modèle néocolonial de croissance, ils deviennent des États libéralisés. Cette vision se traduit également dans le NEPAD dont les mesures sont clairement néolibérales, une continuité certaine des politiques issues du consensus de Washington. En effet, le NEPAD constitue une

sédimentation dans la mesure où il émerge dans un contexte très structuré et reprend les idées existantes, pour servir des intérêts qui lui sont propres. Les idées des dirigeants africains ont changé entre les années 1980 et 2000. Les leaders africains proposent maintenant des politiques libérales et revendiquent la paternité des initiatives, qui ne peut se faire que s'il y a un changement des relations avec les IFI.

Les relations entre les IFI et les États africains connaissent également une évolution notable. Les dirigeants africains sont passés d'une relation verticale dans laquelle ils n'avaient aucun pouvoir décisionnel, à une relation horizontale dans laquelle ils ont une importante marge de manœuvre dans l'élaboration des stratégies de développement. L'existence d'une importante marge de manœuvre ne signifie pas que les dirigeants africains utilisent nécessairement cette dernière, ou que les IFI ne cherchent pas à influencer les stratégies africaines. Au contraire, en fonction des enjeux et des intérêts en place, les interactions entre ces deux niveaux vont continuer d'être marquées par des luttes de pouvoir, d'influence des idées, de défense des intérêts, mais aussi de coopération lorsqu'il y a convergence.

Les relations entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en matière d'innovations en stratégies de développement en Afrique sont complexes. Elles ne sauraient être réduites à la domination des plus puissants (IFI) sur les moins puissants (États africains), au complot entre les élites internationales et nationales, à la manipulation des uns et des autres acteurs ou la dépendance vis-à-vis d'un système international inamovible. À travers l'analyse des idées, des intérêts, des institutions et de l'intertemporalité, le présent article a renouvelé l'explication des innovations en stratégies de développement en Afrique. En guise de conclusion, il convient de clarifier la contribution à l'avancement des connaissances sur le changement en science politique.

## **Conclusion**

Au terme de cette étude, il convient de présenter la synthèse des trouvailles et la contribution à l'amélioration des connaissances, notamment en ce qui concerne la meilleure compréhension des innovations et processus d'émergence des stratégies de développement économique en Afrique.

Comme il a été démontré, la plupart des innovations se font lorsqu'il y a convergence des idées, des intérêts et des opportunités liées à un contexte favorable. Dans ce processus, la dynamique des intérêts reste toujours prépondérante, particulièrement les intérêts financiers. L'opportunité, ou contexte favorable est toujours nécessaire pour l'émergence d'une innovation importante. Les acteurs ajustent leurs idées en fonction de leurs intérêts ou font fi de leurs idées lorsqu'ils doivent faire prévaloir leurs intérêts. Ceci est illustré aussi bien par l'émergence des PAS durant les années 1980 que leur continuité la décennie suivante. À travers le processus de diffusion-imposition et en contrepartie des réformes allant dans le sens de la libéralisation économique, les États africains ont obtenu des fonds qu'ils sollicitaient des IFI.

Les nouvelles idées créent également de nouvelles dynamiques qui ont des conséquences sur la nature des intérêts futurs. L'adoption des PAS contribue ainsi à l'initiation de plusieurs élites aux valeurs néolibérales. Ces valeurs orientent le sens de leurs intérêts dans la mesure où, les dirigeants savent maintenant que les politiques libérales sont celles qui sont susceptibles d'être soutenues par les IFI et les partenaires internationaux. Pour obtenir les gains escomptés, il convient de partager les mêmes

valeurs, en réalité ou en apparence. Ceci établit une différence entre l'adoption formelle ou légale de mesures et l'intention de la mise en œuvre réelle et substantielle de ces dernières. Les idées cristallisent donc et rendent les intérêts légitimes. Il est maintenant légitime de réclamer des fonds à des institutions financières puisqu'il existe des valeurs et des normes communes.

Ceci est également illustré par le cas des IFI dont les idées libérales qui ont été à l'origine de leur création continuent d'influencer leurs stratégies et leurs intérêts, malgré certaines légères adaptations. Selon ces dernières, il n'y a pas d'alternatives au modèle libéral. Il est simplement possible d'en limiter les effets néfastes dans certains secteurs spécifiques.

Les intérêts contribuent à la redéfinition des idées et des visons. Initialement sceptiques, les dirigeants africains ont adopté les mesures libérales afin de réaliser leurs intérêts. Cependant, à l'aube du 20<sup>ème</sup> siècle, plusieurs des élites ayant fondé le Nepad sont porteuses de valeurs libérales (Wade). En effet, non seulement elles appliquent des politiques libérales dans leur propre pays, mais aussi, elles en font la promotion sur la scène régionale ou internationale.

Les institutions dans ce contexte, ne constituent que des paramètres partiels de l'action, puisqu'elles ne fournissent que des informations très limitées - et parfois erronées - sur le comportement des acteurs. Contrairement aux attentes, les financements des IFI n'ont pas nécessairement été plus importants en proportion envers les États dont les mesures économiques correspondaient le plus leurs valeurs et recommandations libérales. Cette limite du caractère informationnel des institutions peut également être illustrée par le financement l'émergence et le développement du Nepad. En effet, le processus de sédimentation institutionnel à travers lequel a émergé le Nepad lui a permis d'être très inclusif aussi, aussi bien en raison des contraintes structurelles que des stratégies instrumentales de ses promoteurs. Ce projet néolibéral pragmatique, qui reconnaît l'ordre international actuel et inclut la majorité des programmes internationaux (FMI, BM, ONU, PNUE, etc.) existants tout en développant des initiatives propres, n'a connu qu'un très faible appui des organisations et partenaires qui en réclamaient pourtant la création et promettaient leur support financier.

Les institutions sont également sensées constituer un ensemble de règles et un lieu de pouvoir, dont l'asymétrie des relations détermine le niveau de puissance de l'acteur. Cependant, la différence entre l'adoption légale ou formelle des modèles et la mise en œuvre réelle ou le contenu substantiel démontre que les acteurs qui sont censés détenir le plus de pouvoir (les IFI) en ont beaucoup moins que la littérature actuelle ne présuppose. En effet, suite à la difficulté d'imposer leurs idées et valeurs, les IFI reconnaissent finalement l'importance des États à qui elles octroient la responsabilité première dans l'élaboration des stratégies de développement. La résistance des États, accompagné de leur apprentissage de la capacité à négocier, a finalement eu gain de cause sur les IFI.

Exception faite des années 1980, la marge des acteurs africains dans la capacité à influencer les stratégies de développement est allée de manière croissante, particulièrement dans les années 2000, même si des contraintes persistent. Reste à savoir si les dirigeants africains tireront partie de la marge de manœuvre dont ils disposent ou préféreront adopter des modèles préexistants qui garantissent un financement plus rapide. Reste également à savoir si les IFI laisseront la marge de manœuvre pendant longtemps, ou si elles reviendront avec des conditionnalités plus importantes.

Cet article apporte également une contribution originale aux niveaux théorique et conceptuel. D'abord, l'utilisation combinée des idées, des intérêts, du temps et des institutions pour expliquer les grandes transformations sociales<sup>9</sup>, notamment le processus d'émergence et de développement des institutions et politiques publiques de développement économique en Afrique constitue un effort qui s'inscrit dans les recommandations des plus importants auteurs des champs, d'un dialogue plus poussé entre les approches (Pierson, 2004; Dexter et Sharman, 2001; Giraud, 2003; Lallemand, 2003) et d'un œcuménisme (Blondel, 1994) nécessaire à la production d'analyses plus riches. Cette combinaison va au-delà de l'approche institutionnelle utilisée ici, pour s'inscrire dans la perspective plus large du dialogue entre les principales variables d'analyse aussi bien de la politique comparée, que de l'administration et des politiques publiques. En effet, les idées et/ou la culture, les intérêts et/ou les acteurs, les institutions et/ou les structures, le temps ou le contexte et/ou opportunités et conjoncture, constituent les variables aussi bien dépendantes, mais surtout indépendantes qui permettent d'expliquer les phénomènes politiques et sociaux donnés.

Ce chassé croisé dialectique va au-delà de la tentative de conciliation de l'institutionnalisme historique qui inclut déjà les perspectives calculatrice et culturelle (Hall et Taylor, 1997), mais aussi du néo institutionnalisme en général qui inclut les idées, les intérêts et les institutions et le temps. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs réclamé un éclectisme méthodologique pouvant par un usage mixte de variables (Hall et Taylor, 1997; Weingast, 2002; Pierson, 2004; Lecours, 2002; Gazibo et Jenson, 2004). Cet article va d'ailleurs plus loin, en conciliant, comme le proposent certains auteurs (Pierson et Skocpol, 2002), les principales variables la politique comparée (culture, structures (formelles ou structuro-configuratives) et choix rationnels (stratégiques) identifiées par Lichbach et Zuckerman (1997, 2002) et Badie et Hermet (2001). Enfin, elle intègre ces mêmes variables, ainsi que celles de l'administration et des politiques publiques (idée (culture), intérêt (acteurs), institutions (organisation)). S'il y a des phénomènes qui s'expliquent mieux par certaines variables, il est important de savoir quand, comment, pourquoi et de quelle manière l'une des variables permet d'expliquer lequel des aspects du phénomène si l'on veut une analyse d'une valeur heuristique accrue. Telle a été la tentative du présent article.

Le mérite de cette approche œcuménique est donc, à travers la complémentarité entre les variables, de proposer une meilleure explication de la relation entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux et les processus d'émergence des stratégies de développement économique en Afrique. Au-delà de l'usage des variables, il a également été question d'utiliser des concepts parfois jugés exclusifs comme la diffusion, l'apprentissage, la dépendance au sentier, la sédimentation et la conversion pour une explication exhaustive des processus d'émergence et de développement des institutions et des politiques publiques en Afrique. En effet, lorsqu'une période moyenne ou longue comme trois décennies est considérée, il convient de procéder à une analyse sans *a priori* et de s'interroger sur les concepts les mieux appropriés pour expliquer la variété des phénomènes observés. Seule une approche axiologiquement neutre permet de produire une analyse pertinente en utilisant sans préjugés les concepts les plus appropriés. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'une analyse qui touche le continent africain.

Le présent article a également démontré les limites des concepts existants tels que celui de sédimentation ou de conversion, mais également certaines limites de l'approche institutionnelle et de la

---

<sup>9</sup> Objet de la politique comparée suivant les principaux pères fondateurs et leurs héritiers.

relation plus générale entre les idées et les intérêts. En effet, au delà des concepts de sédimentation et conversion institutionnelle, il a été proposé des concepts d'intrusion et d'inclusion institutionnelle.

Le concept de sédimentation semble trop large - ou pas assez précis - pour expliquer l'innovation par un mécanisme semblable à la stratification. Thelen semble trop simplifier la sédimentation en la limitant principalement au principe de superposition qui, bien qu'utile, reste très incomplet pour expliquer les différents mécanismes observables en Afrique. Ainsi, au-delà de la superposition, on assiste à une imbrication ou chevauchement entre institutions ou politiques. L'absence d'une conceptualisation plus précise ferait de la sédimentation un concept fourre-tout, notamment dans le cas des changements observés en Afrique. Il est donc important de proposer un modèle plus complet rendant mieux compte des phénomènes observés en Afrique. Les concepts d'inclusion et intrusion institutionnelle semblent y être appropriés.

L'inclusion institutionnelle est un processus mi-stratégique, mi-idéationnel à travers lequel les acteurs incluent intentionnellement des stratégies déjà existantes dans une nouvelle institution ou politique dans le but d'accroître la probabilité d'acceptation (convenance sociale, valeurs partagées) ou de succès (intérêts) de cette dernière dans un environnement politique structuré. L'inclusion n'implique pas nécessairement le succès ou l'échec des innovations dans la mesure où le processus est tant stratégique (question d'existence, de survie ou de succès pour faire valoir les autres intérêts) qu'idéationnel (question de reconnaissance, d'acceptation, de partage réel ou supposé des mêmes valeurs). Une fois les institutions ou politiques créées, la dynamique peut être toute autre.

L'intrusion institutionnelle est un processus mi-stratégique, mi-structurel par lequel les acteurs se font imposer de nouvelles institutions ou politiques qu'ils n'acceptent qu'en raison de l'asymétrie de pouvoir, de la contrainte structurelle (structure), et/ou des gains escomptés (stratégies), alors que des alternatives pertinentes et non contraignantes sont quasi-inexistantes. Cependant, une fois la contrainte amoindrie ou les gains escomptés obtenus, les auteurs sont susceptibles de délaissier ces innovations.

Pour terminer, cet article s'intéresse à un thème peu exploré en science politique; la question de l'innovation politique, notamment lorsqu'il s'agit d'analyser l'Afrique. En effet, même les pères fondateurs de la politique comparée abordent les questions politiques en suivant d'avantage les prismes de la continuité (Tocqueville, 2002) que de l'innovation. Cette préoccupation se trouve également dans les publications des principaux auteurs contemporains qui insistent plus sur les questions de reproduction et continuité (Pierson, 1993) que d'innovation. Or, pour un chercheur qui souhaite proposer une explication plus complète et originale des phénomènes politiques, il convient également de s'intéresser aux innovations politiques, au-delà des continuités et reproductions institutionnelles et politiques qui peuvent être observées. Autrement dit, derrière l'apparente stabilité, continuité, persistance, constance, ou reproduction des phénomènes politiques et sociaux, se trouvent de nombreuses variations, transformations et innovation qu'il serait dommage de ne pas soumettre à une analyse sérieuse en science politique. S'intéresser à ces objets négligés est d'autant plus important que ces innovations - limitées ou importantes - sont parfois à l'origine des grandes transformations tant politiques, économiques que sociales. Le présent article s'inscrit dans cette logique, tout en proposant un agenda de recherche relatif à ces questions, poursuivant ainsi - et allant plus loin que - la démarche commencée par Schickler (2001), Thelen (2003, 2004), Pierson (2004) et par Signé (2011, 2013a, 2013b), sur l'analyse de l'innovation politique et institutionnelle en sciences sociales.



## **Au sujet de l'auteur :**

**Landry Signé** est professeur adjoint au Département de science politique à l'University of Alaska-Anchorage, fellow au Stanford University's Center for African Studies, et président du Global Network for Africa's Prosperity. Il travaille essentiellement sur les processus politiques, économiques et de développement en Afrique, ainsi que la relation entre l'Afrique et les acteurs internationaux. Il a récemment publié aux éditions L'Harmattan (2013) le livre intitulé *Le NEPAD et les institutions financières internationales en Afrique au 21<sup>ème</sup> siècle : émergence, évolution et bilan*. Il est joignable par courrier électronique à l'adresse suivante : [landrysigne@gmail.com](mailto:landrysigne@gmail.com).

## **Références :**

- Alt, James E. et Kenneth Shepsle. 1998. Rules, Restrictions, Constraints: Structure and Process in the New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 54(4): 735-743.
- Amuwo, Kunle. 2002. Globalisation, NEPAD and the Governance Question in Africa. *African Studies Quarterly*, 6(3): 65-82.
- Austin, Gareth. 2000. Markets, Democracy and African Economic Growth: Liberalisation and Afropessimism Reconsidered. *Round Table*, 367: 543-555.
- Badie, Bertrand et Guy Hermet. 2001. *La politique comparée*. Paris, France: Dalloz-Sirey.
- Bartholi, Henri. 1999. *Repenser le développement: En finir avec la pauvreté*. Paris, France: Economica.
- Bates, Robert. 1981. *Market and States in Tropical Africa: The political basis of Agricultural Policies*. Berkeley, California: University of California Press.
- Bates, Robert. 1988. Contra Contractarianism: Some Reflexions on the New Institutionalism. *Politics and Society*, 16: 387-401.
- Bates, Robert. 1997. *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bates, Robert et Kenneth Shepsle. 1997. "Intertemporal Institutions." Pp. 197-211 dans John Drobak and John Nye (dir.). *The Frontiers of New Institutional Economics*. New York, New York: Academic Press.
- Banque mondiale. 1990. *Rapport sur le développement dans le monde: La pauvreté*. District of Columbia, USA: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1994. *Rapport sur le développement dans le monde: Une infrastructure pour le développement*. District of Columbia, USA: Banque mondiale.

Banque mondiale. 2000. *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle?* District of Columbia, USA: Banque mondiale.

Banque mondiale. 2001. *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*. District of Columbia, USA: Banque mondiale.

Berg, Robert J. et Jennifer Seymour Whitaker. 1986. *Strategies for African Development: A Study for the Committee on African Development Strategies*. Berkeley, California: University of California Press.

Blondel, Jean. 1994. Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse comparée. *Revue internationale de politique comparée*, 1(1): 5-18.

Brunel, Sylvie. 1993. *Le gaspillage de l'aide publique*. Paris, France: Seuil.

Cassen, Robert. 1994. "Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa." Pp. 7-13 dans Willem van der Geest (dir.). *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. New York, New York: United Nations Development Programme.

Chabal, Patrick. 2002. The Quest of Good Government and Development in Africa: Is NEPAD the Answers? *International Affairs*, 78(3): 447-462.

Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, United Kingdom: Anthem Press.

Cling, Jean Pierre, François Roubaud et Mireille Razafindrakoto. 2002. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, France: Economica.

Collier, David et Ruth Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Cornia, Giovanni Andréa, Richard Jolly et Frances Stewart (dir.). 1987. *L'ajustement à visage humain, Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*. Paris, France: Economica.

Dante, Idrissa, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot. 2003. "Le DSRP au Mali: 'Gagner l'argent' ou formuler une politique de développement." Pp. 291-309 dans Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (dir.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, France: Economica.

Devarajan, Shantaya, David R. Dollar et Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa. A Report from Ten Countries*. District of Columbia, USA: Banque mondiale.

De Tocqueville, Alexis. 2002. *L'ancien régime et la révolution*. Chicoutimi, Canada: J.-M. Tremblay.

De Waal, Alexis. 2002. What's new in the 'New Partnership for Africa's Development? *International Affairs*, 78(3): 463-475.

Di Maggio, Paul et Walter Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Durufié, Gilles. 1988. L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar). Paris, France: Éditions Karthala.

G8. 2002. "Plan d'action pour l'Afrique du G8." Sommet de Kananaskis. Pages consultées le 21 juillet 2014.  
[http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le\\_sommet\\_2003/documents\\_du\\_sommet/plan\\_d\\_action\\_pour\\_l\\_afrique\\_du\\_g8\\_-\\_rapport\\_de\\_mise\\_en\\_oeuvre\\_des\\_representants\\_personnels\\_pour\\_l\\_afrique.html](http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/plan_d_action_pour_l_afrique_du_g8_-_rapport_de_mise_en_oeuvre_des_representants_personnels_pour_l_afrique.html).

Galvão, Patricia et Landry Signé. 2014. Explaining and Fixing 'Weak Governance Curse' in Resource-Rich Least Developed Countries. *Southern African Journal of Policy and Development*, 1(1): 28-43.

Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson. 2004. "L'approche institutionnelle." Pp. 189-216 dans Mamoudou Gazibo et Jane Jenson. *La politique comparée, fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal, Canada: Les Presses de l'Université de Montréal.

Grellet, Gérard. 1982. *Les structures économiques de l'Afrique noire*. Paris, France: Presses Universitaires de France.

Guillaumont, Patrick et Sylviane Guillaumont. 1988. *Stratégies de développement comparées: Zone franc et hors zone franc*. Paris, France: Economica.

Habbard, Pierre. 2002. "Les processus d'élaboration des documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté." Pp. 219-237 dans Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (dir.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, France: Economica.

Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Policy Making in Britain. *Comparative Politics*, 25(2): 275-296.

Hall, Peter et Rosemary Taylor. 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3-4): 468-496.

Hope, Kempe Ronald. 2002. From Crisis to Renewal: Toward a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development. *African Affairs*, 101: 387-402.

Howlett, Michael et Michael Ramesh. 1993. Patterns of Policy Instrument Choice. *Policy Studies Review*, 12(1-2): 1-122.

Hugon, Philippe. 1989. *Economie du développement*. Paris, France: Dalloz.

Hugon, Philippe. 2006. *L'économie de l'Afrique*. Paris, France: La Découverte.

Lichbach, Mark I. et Alan S. Zuckerman. 1997. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Lichbach, Mark I. et Alan S. Zuckerman. 2002. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Lindblom, Charles et Edward J. Woodhouse. 1993. *The Policy Making Process, Third Edition*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Fonds monétaire international (FMI). 1999. "Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) - Questions d'ordre opérationnel." Pages consultées le 21 juillet 2014.  
<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/re/poverty2.htm#III>.

Fonds monétaire international (FMI). 2000. "Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs." Pages consultées le 21 juillet 2014.  
<http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>.

Fonds monétaire international (FMI). 2005. "La conditionnalité du FMI." Pages consultées le 21 juillet 2014. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/re/conditiof.htm>.

Kabou, Axel. 1991. *Et si l'Afrique refusait le développement?* Paris, France: L'Harmattan.

Kingdon, John W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, New York: Longman.

Kuhn, Thomas. 1983. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris, France: Champs-Flammarion.

Kuhn, Thomas. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Lecours, André. 2002. L'approche néo-institutionnelle en science politique: Unité ou diversité? *Politique et Société*, 21(3): 3-17.

L'Écuyer, François. 2002. "Qui a besoin du NEPAD en Afrique?", Communication présentée dans le dossier thématique *Le G8 et l'Afrique, crise et reconstruction*, Alternatives (Réseau d'action et de communication pour le développement international), Montréal, Québec, Canada.

Lindblom, Charles. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19: 79-88.

Loxley, John. 2003. Imperialism and Economic Reform in Africa: What's New about the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)? *Review of African Political Economy*, 30(95): 119-128.

Mahoney, James. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29: 507-548.

Mahoney, James et Dietrich Rueschemeyer (dir.). 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social*

*Sciences*. New York: New York: Cambridge University Press.

Montpetit, Éric. 2000. Europeanization and Domestic Politics: Europe and the Development of a French Environmental Policy for the Agricultural Sector, *Journal of European Public Policy*, 7(4): 576-592.

Mosley, Paul. 1992. "How to Confront the World Bank and Get Away with it: A Case Study of Kenya, 1980-87." Pp. 99-131 dans Milner Chris et A. J. Rayner (dir.), *Policy Adjustment in Africa*. London, England: Macmillan.

Ndulu, Benno et al. 2008a. *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Ndulu, Benno et al., 2008a, *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000, Volume 2*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

New Partnership for Africa's Development (NEPAD). 2001. "Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique". Pages consultées le 21 juillet 2014.  
[http://www.nepad.org/system/files/framework\\_0.pdf](http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf).

New Partnership for Africa's Development. 2002. *Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD): Mécanisme Africain d'évaluation entre pairs*. Document AHG/235(XXXVIII).

Nkoyokm, Jacqueline. 2002. « Mobiliser la Société Civile pour la Nouvelle Initiative Africaine ». Communication présentée dans le dossier thématique *Le G8 et l'Afrique, crise et reconstruction*, Alternatives (Réseau d'action et de communication pour le développement international), Montréal, Québec, Canada.

Organisation de l'Unité Africaine (OUA). 1980. *Plan d'Action de Lagos pour le Développement Économique de l'Afrique*. Addis-Abeba, Ethiopia: Organisation de l'Unité Africaine. Pages consultées le 21 juillet 2014. [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09\\_473\\_fren.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09_473_fren.pdf).

Organisation des Nations Unies (ONU). 2000. "Déclaration du Millénaire (Résolution A/55/L.2)". Pages consultées le 21 juillet 2014. <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>.

Please, Stanley. 1994. "From Structural Adjustment to Structural Transformation." Pp. 14-24 dans Willem van der Geest (dir.). *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. New York, New York: United Nations Development Programme.

Pierson, Paul. 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, Juillet: 595-628.

Pierson, Paul et Thada Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Pp.693-722 dans Ira Katznelson et Helen V. Milner (dir.). *Political Science: The State of the Discipline*. New York, New York: W.W. Norton & Co.

- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Radelet, Steve. 2010. *Emerging Africa: How 17 Countries are Leading the Way*. District of Columbia, United States of America: Center for Global Development.
- Rist, Gilbert. 2001. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris, France: Presses de Sciences Po.
- Rocher, Guy. 1995. *Introduction à la Sociologie Générale*. Montréal, Canada: Éditions Hurtubise.
- Rose, Richard. 1991. What is Lesson-Drawing. *Journal of Public Policy*, 11: 3-30.
- Schickler, Eric. 2001. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Signé, Landry. 2010. *Innover en Politique: Les Acteurs Internationaux, Régionaux et Nationaux en Stratégies de Développement Économique en Afrique*. Thèse de Ph.D. (doctorat). Faculté des Études Supérieures - Département de Science Politique. Montréal, Canada: Université de Montréal.
- Signé, Landry et Mamoudou Gazibo. 2010. Innover en stratégies de développement: Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. *Revue canadienne d'études africaines*, 44 (2): 317-44.
- Signé, Landry. 2011. The Political Responses to the Global Economic and Financial Crises in Francophone Africa from 1980 to 2010: A Paradigm Shift? *African Journal of Political Science and International Relations* 5(3): 179-189.
- Signé, Landry. 2013a. *Le NEPAD et les institutions financières internationales en Afrique au 21e siècle: émergence, évolution et bilan*, Paris, France: L'Harmattan.
- Signé, Landry. 2013b. Idées, paradigmes et explication de l'émergence et des trajectoires des stratégies de développement en Afrique. *Revue cosmopolitique*, 5(4): 28-54.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Taylor, Ian et Philip Nel. 2002. 'New Africa,' Globalisation and the Confines of Elite Reformism: 'Getting the Rhetoric Right', Getting the Strategy Wrong. *Third World Quarterly*, 23(1): 163-180.
- Tilly, Charles. 2008. Why and How History Matters. Pp. 417-437 dans Robert Goodin & Charles Tilly (dir.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

- Thelen, Kathlen. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." Pp. 208-240 dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer (dir.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York, New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathlen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, Japan and the United States*. New York, New York: Cambridge University Press.
- Toye, John. 1995. "Ajustement structurel: Contexte, hypothèses, origine et diversité." Pp. 41-66 dans Rolf van der Hoeven et Fred van der Kraaij. *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*. Paris, France: Karthala.
- Valier, Jacques. 2000. "Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt." Pp. 127-156 dans Christian Chavagneux, Laurence Tubiana, Pierre Salma et Jacques Valier (dir.). *Développement*. Paris, France: La Documentation Française.
- Van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. New York, New York: Cambridge University Press.
- Van der Geest, Willem. 1994. "The Bargaining Process of Policy-Based Lending." Pp. 186-196 dans Willem van der Geest (dir.). *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. New York, New York: United Nations Development Programme.
- Ventriss, Curtis. 2000. New Public Management: An Examination of Its Influence on Contemporary Public Affairs and Its Impact on Shaping the Intellectual Agenda of the Field. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3): 500-518.
- Wade, Abdoulaye. 2002. "Le financement entre la récession économique et crise des projets politiques." Pp. 9-13 dans Hakim Ben Hammouda et Moustapha Kassé (dir.). *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*. Paris, France: Maisonneuve & Larose.
- Weingast, Barry et William Marshall. 1988. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.
- Weingast, Barry. 1997. The Political Foundation of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*, 91: 245-63.
- Weingast, Barry. 2002. "Rational Choice Institutionalism." Pp. 660-692 dans Ira Katznelson et Helen V. Milner (dir.). *Political Science: The State of the Discipline*. New York, New York: Norton.
- Wendt, Alexander. 2003. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* District of Columbia, United States of America: Institute for International Economics.

Williamson, John. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. District of Columbia, United States of America: Institute for International Economics.