

Terrains
du siècle

L'innovation en stratégies de développement en Afrique

Acteurs nationaux, régionaux
et internationaux de 1960 à nos jours

Landry Signé



KARTHALA

Ce livre s'intéresse à la question de l'innovation politique et institutionnelle en Afrique subsaharienne. Il propose une analyse du rôle des acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans l'émergence et les trajectoires des stratégies de développement depuis 1960 – stratégies incluant les plans quinquennaux, les programmes d'ajustement structurel, les filets de sécurité sociale, les objectifs du millénaire pour le développement et les plus récentes stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance. Une analyse comparée de neuf pays francophones apporte de la substance empirique aux arguments théoriques. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo, auxquels il faut ajouter des acteurs régionaux et internationaux comme le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les Nations unies.

Contrairement à la plupart des analyses qui accordent une attention particulière aux phénomènes de continuité, ce livre propose de renouveler la discussion sur le changement institutionnel, en s'intéressant aux processus d'innovation. Afin d'expliquer l'origine et la séquence des innovations, les institutions et le temps sont les variables indépendantes qui ont été retenues. Les concepts de situation critique, de diffusion, d'apprentissage, de sédimentation, de conversion, et de dépendance au sentier sont utilisés dans une perspective critique qui permet d'en développer de nouveaux, ceux d'inclusion et d'intrusion institutionnelles, rendant ainsi mieux compte des phénomènes complexes observés en Afrique.

Ces nouveaux concepts, mi- stratégiques, mi- idéationnels et mi- structurels, expliquent les marges de manœuvre et les stratégies qu'utilisent les acteurs africains pour transformer les interactions et contraintes internationales ou régionales en opportunités et innovations politiques, tout comme l'émergence et les transformations de ces innovations sur trois décennies.

Landry Signé, senior fellow au Stanford University's Center for African Studies où il enseigne les « marchés africains émergents », est professeur de science politique à l'University of Alaska, Anchorage et président du Global Network for Africa's Prosperity. Chercheur invité à l'University of Oxford (2012), il a été lauréat du prix de la meilleure thèse internationale de l'année 2011, décerné par le Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM) pour son doctorat en science politique (2010), à la source de cet ouvrage.

Collection Terrains du siècle

dirigée par Stéphane Devaux

L'INNOVATION EN STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE

Visitez notre site :
www.karthala.com
Paiement sécurisé

Couverture : « L'immeuble de la mort » à Yaoundé, Cameroun
(photographie de Landry Signé).

© Éditions KARTHALA, 2017
Première édition papier, 2015
ISBN : 978-2-8111-1363-6

Landry Signé

L'innovation en stratégies de développement en Afrique

**Acteurs nationaux, régionaux
et internationaux
de 1960 à nos jours**

**Éditions KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris**

Préface

Deux clichés reviennent très souvent à propos de l'Afrique. D'abord, il est devenu courant d'avertir les observateurs que l'Afrique est un continent vaste et varié, avec plus de 50 États qui recouvrent divers types de territoires et qui sont dotés de niveaux très variés de ressources. Ensuite, les auteurs notent fréquemment les changements rapides en train de se produire en Afrique : ils disent souvent que cela se passe à une vitesse prodigieuse, dans une région où la population augmente très vite et dont le passé récent abonde en changements politiques et économiques effrénés.

Pourtant, ces deux vérités sont la plupart du temps ignorées dans la littérature concernant l'économie politique de la région, qui a tendance à faire des généralisations étonnamment larges sur « l'Afrique », presque comme s'il s'agissait d'un seul et même pays. De même, quoique tous reconnaissent que la région change radicalement vite, il est décevant de voir à quel point les écrits affirment l'intemporalité de certaines idées et dynamiques politiques.

Le très grand mérite de la présente étude du Professeur Landry Signé est sa double focalisation sur la comparaison et les changements entre les pays. Ce livre ne reconnaît pas simplement du bout des lèvres l'importance capitale de ces deux principes sur le plan épistémologique : il les adopte comme des

idées directrices et systématiques dans la totalité de l'œuvre. Cette étude sur la formulation des politiques économiques et des stratégies de développement compare explicitement neuf pays de l'Afrique francophone. Elle cherche également à comprendre les processus complexes de changements institutionnels et politiques dans ces neuf pays au cours des quatre dernières décennies. Ce faisant, le Professeur Signé a réussi avec brio à créer un si nécessaire cadre analytique permettant de comprendre de manière systématique tant les causes, les mécanismes, les processus et les raisons des changements passés et actuels sur le continent que les variations internationales de ces processus, au moins dans les neuf pays qu'il a choisi d'étudier.

Le livre se concentre sur un ensemble de trois variables imbriquées les unes dans les autres afin de comprendre les changements institutionnels et politiques depuis les années 1970 – intérêts, idées et institutions. Trop souvent, les analystes choisissent une seule variable parmi ces trois, tandis qu'il semble clair qu'examiner les intérêts, par exemple, sans prendre en compte les idées ou bien le contexte institutionnel dans lequel les intérêts se revendiquent, doit inexorablement mener à des explications réductionnistes. Ce livre, au contraire, opte pour une complexité beaucoup plus grande, en prenant en compte l'interaction entre les trois variables afin d'élaborer une théorie plus sophistiquée du changement, ce qui permet d'expliquer que certains choix aient été faits, tandis que d'autres, qui auraient semblé plus souhaitables, n'ont jamais été possibles, du moins dans certains pays de la région.

Ce livre, avec sa grande portée, sa connaissance très pointue de la littérature pertinente et sa capacité de confronter de manière globale les réalités empiriques de neuf pays différents, fournit une synthèse impressionnante d'une période importante de l'histoire économique récente de l'Afrique. Le Professeur Signé explique particulièrement bien les relations entre les pays de la région et les institutions financières internationales. Il décrit adroitement la transition des premières années des

programmes d'ajustement structurel – années peu productives – aux réalités plus complexes du NEPAD et des DSRP. Sans être naïf quant à la continuité entre ces phases diverses de la relation entre les gouvernements de la région et les acteurs internationaux, il montre aussi les véritables changements évolutifs, l'apprentissage en matière de politique, les oublis institutionnels et les nouvelles possibilités qui naissent alors que d'autres disparaissent. En bref, le Professeur Signé a écrit une histoire importante de l'économie politique de l'Afrique francophone pendant une période clé du post-colonialisme. Quelques personnes peuvent avoir des opinions différentes : certains lecteurs auraient peut-être souhaité que le livre discute avec davantage de détails les changements de régimes politiques dans ces pays pendant la même période ; d'autres, peut-être, auraient préféré une position plus antagoniste vis-à-vis des institutions financières internationales. Quoi qu'il en soit, tout le monde aura à confronter les brillants arguments avancés dans ce livre.

Nicolas van de Walle (PhD Princeton University, 1990)
Maxwell M. Upton Professor of Government
Chair, Department of Government
Cornell University

REMERCIEMENTS

La rédaction d'une livre nécessite la collaboration de personnes uniques. J'exprime ici ma reconnaissance pour leur contribution de quelque nature et degré qu'elle soit. Une pensée spéciale va néanmoins à Mamoudou Gazibo, Anne Calvès, Dominique Caouette, et Robert Dalpé de l'Université de Montréal, à Nicolas van de Walle de Cornell University, et à Larry Diamond, Richard Roberts, Francis Fukuyama, Jeremy Weinstein, Laura Hubbard, et Sarina Beges de Stanford University, et Micheline Giroux-Aubin.

Mes remerciements s'adressent également aux Center for African Studies et Center on Democracy, Development and the Rule of Law de Stanford University, au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, au Département de science politique de l'Université de Montréal, au ministère de l'Éducation du Québec, à la Direction des relations internationales de l'Université de Montréal, à l'University of Alaska-Anchorage, au Pôle de recherche sur le développement du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal qui ont financé les recherches liées à la réalisation de ce livre.

Je remercie aussi les revues scientifiques qui m'ont accordé la permission d'utiliser mes articles publiés présentant une partie des résultats de cette recherche : La Revue de l'innovation, la Revue canadienne d'études africaines, la revue Politique et Sociétés, et la Revue de cosmopolitique.

Je remercie également le Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM) qui m'a octroyé son très prestigieux Prix de la meilleure thèse internationale de l'année (2011) pour une version initiale du manuscrit et a contribué au financement de sa transformation en livre.

Enfin, je remercie ma famille dont le soutien inconditionnel a été une source constante de motivation.

RESUME

Ce livre s'intéresse à la question du changement, notamment de l'innovation politique et institutionnelle en Afrique subsaharienne. Il propose une analyse néo- institutionnelle du rôle des acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans l'émergence et les trajectoires des stratégies de développement en Afrique depuis 1960 – stratégies à prétention nationaliste, socialiste, libérale, néolibérale ou mixte, incluant les plans quinquennaux, programmes d'ajustement structurel, filets de sécurité sociale, objectifs du millénaire pour le développement, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et les plus récentes stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance. Une analyse comparée inédite de neuf pays francophones apporte de la substance empirique aux arguments théoriques. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo, auxquels sont ajoutés des acteurs régionaux et internationaux comme le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les Nations unies.

Contrairement à la plupart des analyses qui accordent une attention particulière aux phénomènes de continuité, ce livre propose de renouveler la discussion sur le changement institutionnel en s'intéressant aux processus d'innovation. Afin d'expliquer l'origine, le processus et la séquence des innovations, les idées, les intérêts, les institutions et le temps sont les variables indépendantes retenues. Les concepts de situation critique, diffusion, apprentissage, sédimentation, conversion, et dépendance au sentier sont utilisés dans une perspective critique permettant d'en développer de nouveaux, ceux

d'inclusion et intrusion institutionnelles, rendant ainsi mieux compte des phénomènes complexes observés en Afrique.

Ces nouveaux concepts, mi- stratégiques, mi- idéationnels et mi-structuraux, expliquent les marges de manœuvre et stratégies qu'utilisent les acteurs africains pour transformer les interactions et contraintes internationales ou régionales en opportunités et innovations politiques, tout comme l'émergence et les transformations de ces innovations sur trois décennies.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

AGIP	Azienda Generale Italiana Petroli
APD	Aide publique au développement
ARC	Assurance et réassurance du Congo
BAD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CÉRIUM	Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal
CIA	Central Intelligence Agency (États-Unis)
CNDLP	Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté
CNLP	Commission nationale de lutte contre la pauvreté
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
COGEMA	Compagnie générale des matières nucléaires (France)
CONOCO	Continental Oil Company (États-Unis)
CSRP	Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté
DCPE	Document-cadre de politique économique
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ELF	Essence et lubrifiant de France

ELF-ERAP	Essence et lubrifiant de France – Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
ERAP	Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (Congo)
FAO	Fonds alimentaire mondial
FASR	Facilité pour l'ajustement structural renforcé
FMI	Fonds monétaire international
G8 Allemagne,	États-Unis, France, Angleterre, Canada, Italie, Russie, Japon.
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institutions financières internationales
IMF	International Monetary Funds
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MAP	Millenium Partnership for Africa Recovery Program
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et des télécommunications
OBECI	Office béninois de cinéma
OCB	Office congolais des bois
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OED	Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale.
OI	Organisation internationale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONAREM	Office national des ressources minières

ONUDI	l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPVN	Office des produits vivriers du Niger
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAL	Plan d'action de Lagos
PAS	Programme d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres et très endettés
PRD	Pôle de recherche sur le développement (Canada)
RAP	Régie autonome des pétroles (Congo)
RCA	République centrafricaine
RCI	République de Côte d'Ivoire
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
RNPC	Régie nationale de la palmeraie du Congo
SERIC	Société d'Études et de Réalisation pour l'Industrie Caféière et Cacaoyère (Côte d'Ivoire)
SFI	Société financière internationale
SNDE	Société nationale de distribution d'eau

SODERA	Société de développement des ressources animales (Bénin)
SONACOP	Société nationale de commercialisation des produits pétroliers (Bénin)
SONAFEL	Société nationale des fruits et légumes (Bénin)
SONAPECHE	Société nationale d'armement et de pêche (Bénin)
SONARA	Société nigérienne de commercialisation de l'arachide
SRCP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
UA	Union africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
URANIGER	Office de recherche, d'exploitation et de commercialisation de l'Uranium (Niger)
US-RDA	Union soudanaise pour le rassemblement démocratique africain (Mali)

INTRODUCTION

Le changement politique et institutionnel en Afrique : une analyse des innovations en matière de stratégie de développement économique depuis les indépendances

Depuis l'émergence des États africains¹ indépendants, de nombreuses stratégies de développement y ont été appliquées (Austin 2000 ; Ndulu et al. 2008 ; Heilbrunn 2009). Les pays africains sont d'abord 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). Ce projet de développement socioéconomique autocentré est survenu au début de la période de désengagement progressif des États de l'arène économique et sociale orchestré par les institutions financières internationales (Toye 1995 ; van de Walle 2001 ; Sindzingre 2009).

Le retrait graduel de l'État durant les années 1980 entrepris ensuite a eu pour finalité initiale la résorption des déséquilibres macroéconomiques et structurels par la réorganisation et la réduction du rôle des institutions publiques – administration et entreprises

¹ Lorsque nous parlons d'Afrique dans cette thèse, il s'agit de l'Afrique subsaharienne et des 48 pays qui la composent.

publiques – dans la sphère économique et sociale (Banque mondiale 1987 ; 1994 ; Toye 1995 ; van de Walle 2001 ; Moss 2007).

Au début des années 1990, les stratégies de développement ont connu de nouveaux changements. Cette phase est marquée par une continuité du désengagement de l'État par le biais des réformes administratives, structurelles et sectorielles. Cependant, la réduction de son rôle sur le plan économique s'accompagne de mesures de protection sociale ignorées auparavant (Cling, Roubaud et Razafindrakoto 2002).

Durant les années 2000, plusieurs gouvernements élaborent des *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (DSRP), y compris un ensemble de politiques, d'institutions et de programmes aussi bien économiques que sociaux, dont le but est d'assurer le développement par la croissance économique et la réduction de la pauvreté (FMI 2005 ; Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000 ; Bénin, Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté 2002 ; Cameroun, Gouvernement 2003 ; Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007 ; Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008 ; Mali, Gouvernement 2002 ; Niger, Gouvernement 2002 ; Sénégal, Gouvernement 2002 ; Togo, Gouvernement 2008). Ces stratégies marquent un retour à un rôle plus important des institutions publiques dans la promotion du développement économique et surtout social.

En 2001, l'émergence du *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* marque également le retour à l'adoption de stratégies continentales de développement (NEPAD 2001). Le NEPAD est un programme régional qui a pour objectif d'intégrer l'Afrique « de manière gagnante » dans la mondialisation, de participer à son développement politique et économique et d'éradiquer la pauvreté. Par l'intermédiaire de ce projet, les États semblent céder ou, du moins, partager avec le NEPAD le rôle d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de développement. Les présidents africains initiateurs du NEPAD considèrent que c'est un projet endogène, une stratégie de développement d'un genre totalement nouveau (NEPAD 2001).

Cette affirmation de stratégies « novatrices » par les acteurs du développement 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 aux niveaux continental et mondial. La Banque mondiale et certains acteurs internationaux de développement ont également fait référence à l'innovation lors de l'adoption du Plan Berg (Berg et Whitaker 1990) et des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 par plusieurs pays africains. Il en a été de même pour les DSRP à la fin des années 1990 (Cling, Roubaud et Razafindrakoto 2002).

On constate donc que les acteurs du développement, qu'ils soient africains ou internationaux, ont régulièrement parlé d'innovation en matière de stratégie de développement pour répondre aux mêmes problèmes.

Il est important de préciser à ce stade que si les dirigeants, les activistes et plusieurs auteurs (Cornia, Joly et Stewart 1987 ; G8 2002 ; L'Écuyer 2002 ; Nkoyokm 2002) parlent d'innovation pour désigner un changement du contenu des stratégies de développement, la présente analyse en propose une définition élargie. Ici, l'innovation en stratégie de développement ne se limite pas à un simple changement de contenu d'une politique de développement. Elle se rapporte surtout à la forme d'émergence et de transformation de ces changements de contenu, qu'ils soient limités ou radicaux (Thelen 2000 ; 2003 ; 2004 ; Pierson 2000 ; 2004 ; Apter 1987 ; Alston, Eggertsson et North 1996 ; Collier et Collier 1991). La conception avancée ici s'inscrit ainsi dans la perspective d'innovation institutionnelle avancée par Eric Schickler (2001), qui analyse l'innovation institutionnelle au sein du Congrès américain². Il est le premier à conceptualiser l'idée de sédimentation reprise plus tard par Kathleen Thelen en considérant que : « Congressional development is

² L'ouvrage de Schickler (2001) 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 d'émergence de ces innovations, perspective à laquelle nous souscrivons.

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).

Ce livre conçoit l'innovation, à sa suite, se focalisant sur le processus et pas seulement le contenu. De plus, les innovations n'impliquent pas nécessairement un changement immédiat et radical des institutions précédentes. Elles se font également par un ajout de nouvelles institutions et politiques qui, elles, peuvent impliquer de grands changements ou des innovations de plus grande nature. Schickler développe ainsi le concept de sédimentation, auquel Thelen (2003) rajoute celui de conversion institutionnelle pour expliquer les innovations dans un contexte structuré. Nous reprenons ces notions qui sont complétées par la construction d'abstractions intellectuelles permettant de mieux saisir la réalité empirique dans une perspective épistémologique et ontologique mieux définie. Il s'agit des concepts d'intrusion et d'inclusion institutionnelles qui rendent compte de la relation entre les aspects idéationnels, stratégiques et structurels des innovations observées³.

Il convient cependant de noter que Schickler utilise le concept d'innovation institutionnelle comme un synonyme du changement institutionnel. Par exemple, il affirme : « Any institutional change that promotes one interest is likely to affect other interests that some members find important » (Schickler 2001, 12). Peu après, il utilise le terme *innovation* à la place de *changement* en confirmant que : « The 'unintended effects' of an institutional innovation often derive not from the failure of members seeking a single goal to anticipate the consequences of their actions, but rather from the tensions among the multiple interests that produce the change in question. » (Schickler 2001, 13) Pour expliquer l'innovation ou le changement institutionnel, l'auteur se base sur les quatre postulats qui traduisent sa conception de l'innovation :

Claim 1 : Multiple collective interests typically shape each important change in congressional institutions (12). Claim 2 : Entrepreneurial

³ Ces concepts sont présentés de manière exhaustive aux chapitres 2, 4 et 5, ainsi que dans la conclusion de la présente thèse.

members build support for reform by framing proposals that appeal to groups motivated by different interests (14). Claim 3 : Congressional institutions typically develop through an accumulation of innovations that are inspired by competing motives, which engenders a tense layering of new arrangements on top of preexisting structures (15). Claim 4 : Adoption of a series of changes intended to promote one type of interest typically will provoke contradictory changes that promote competing interest (16). (Schickler 2001, 12-16)

Le concept d'innovation politique ou institutionnelle utilisé dans le présent livre s'inspire donc de la conception de Schickler, particulièrement en ce qui a trait au processus de changement, bien qu'elle n'ignore pas la question de contenu.

La question de l'innovation, particulièrement en termes de contenu, est restée au cœur des actions politiques durant le dernier quart du 20^e 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 mitigés⁴. Les auteurs se sont surtout interrogés d'une manière normative dans la mesure où, s'ils parlaient d'innovation, c'était surtout par rapport à la probabilité de succès ou d'échec des stratégies de développement proposées ou analysées. Il s'agissait également d'attirer l'attention sur la nécessité de soutenir ou de rejeter les solutions proposées. Le fait que la question ait presque toujours été abordée dans un sens normatif suscite des interrogations : Les différentes stratégies présentées plus haut peuvent-elles être considérées comme des innovations politiques, non pas en fonction de leur contenu ou de leur réussite (perspective normative), mais en tant que nouvelles formes d'émergence des stratégies de développement en Afrique (intérêt pour les processus) ? Quels sont les principaux facteurs qui peuvent permettre de classer, d'expliquer et de qualifier les phénomènes observés comme des

⁴ Parmi les mesures qui ont été mises en œuvre, on compte les programmes d'ajustement structurel, l'adaptation de ces derniers 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 en analysent les différentes phases (Cling et al. 2002 ; Latouche 1998 ; Ela 1998 ; Banque Mondiale 2000 ; Kabou 1991 ; Guichaoua et Goussault 1993).

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 ?

Avant de proposer les avenues de réponses à ces questions, il convient de noter la pertinence de ces questionnements. En effet, March considère que :

La plupart des changements dans les organisations ne résultent ni de processus ou de forces extraordinaires, ni d'une imagination, d'une obstination ou d'une aptitude hors du commun, mais de processus routiniers, relativement stables, reliant l'organisation à son environnement. (March 1981, 89)

Peter Hall pour sa part inclut la dimension idéationnelle au changement. Il identifie trois niveaux de changements : l'adaptation de l'usage des instruments, le remplacement des instruments et le changement paradigmatique intégrant le changement de la conception du problème et des solutions. Le changement paradigmatique est le plus radical et s'effectue de manière intentionnelle après un processus d'apprentissage et de rapport de force :

The movement from one paradigm to another that characterizes third order change is likely to involve the accumulation of anomalies experimentation with new forms of policy, and policy failures that precipitate a shift in the locus of authority over policy and initiate a wider contest competing paradigms [...] It will end only when the supporters of a new paradigm secure positions of authority over policymaking and are able to rearrange the organization and standard operating procedures of policy process so as to institutionalize a new paradigm. (Hall 1993, 280-281)

Le chapitre 1 développe en profondeur l'apport des concepts de Hall pour l'explication des innovations en matière de stratégie de développement économique. En soulignant son apport dès ce paragraphe, l'objectif est d'insister sur le fait que ce projet n'est pas le seul à s'intéresser aux processus d'innovation et de changement politique, sur la courte, moyenne et longue durée, processus qui ne sauraient se limiter à un simple changement de contenu ou qui ne

sauraient être confondus à une amélioration de l'efficacité des politiques issues du changement⁵.

Pour répondre aux interrogations posées plus haut, le présent travail entend démontrer que, derrière l'apparente continuité observée dans les stratégies de développement sur le plan normatif (puisque les problèmes africains persistent), il y a innovation sur le plan processuel. Nous proposons d'expliquer cette innovation par le biais de quatre variables : les idées, les intérêts, les institutions et le temps. En fonction de l'articulation entre ces variables indépendantes, il est possible d'expliquer et d'établir une distinction entre les innovations internationales, régionales et nationales. L'idée ici est, plutôt que de choisir une variable de départ pour une explication mono-causale, de s'inspirer des travaux de Paul Pierson (1993 ; 1994 ; 2000 ; 2000 ; 2003 ; 2004) en situant les stratégies de développement dans le temps afin de distinguer et d'expliquer la variété des origines et processus des innovations observées en matière de stratégie de développement en Afrique. En effet, selon Pierson (2004, 6), il s'agit non seulement de montrer que le temps compte, mais aussi d'expliquer quand, où, comment et pourquoi. Les concepts proposés par Pierson et d'autres auteurs sont également passés en revue dans la section théorique et méthodologique. Le présent travail pose les mêmes questions en ajoutant à la variable temporelle trois autres variables explicatives. Il cherche à savoir si, quand, où, comment et pourquoi les idées, les intérêts et les institutions comptent pour l'explication des processus d'innovation en stratégie de développement économique en Afrique. Pour chacune des innovations identifiées, le rôle des variables indépendantes sera spécifié. Ces variables n'étant pas désincarnées, elles seront étudiées à la fois en rapport avec les acteurs qui les portent (nationaux, régionaux et internationaux, voir chapitre 2) et sur la base de cas (pays) illustratifs. En effet, si les thèses proposées ici ont vocation à s'appliquer à l'Afrique subsaharienne en général, neuf cas ont été sélectionnés à titre illustratif afin d'incarner nos variables. Le choix de ces cas est motivé par la volonté de tester systématiquement

⁵ Hall (1993, 293) précise également qu'un changement ne signifie pas nécessaire une amélioration de l'efficacité.

ce modèle aux pays d'Afrique francophone anciennement colonisés par la France. Un agenda de recherche est ainsi proposé pour que le modèle soit également systématiquement testé pour les pays anglophones, lusophones et francophones (anciennement colonisés par la Belgique). La construction et la justification de cet échantillon sont développées au chapitre 1 réservé aux aspects théoriques et méthodologiques.

Il convient néanmoins de noter que ces pays représentent la variété des critères analytiques pertinents retenus pour cette analyse. L'orientation de la politique économique permet de distinguer deux principales trajectoires initiales, même si l'on aboutira à une homogénéisation relative de ces dernières au fil du temps : les pays dont l'économie est anciennement à prétention socialiste et non orientés vers le marché (Bénin, Burkina Faso, Mali, Congo) et les pays dont l'économie est anciennement à prétention libérale ou mixte et orientés vers le marché (Cameroun, Côte d'Ivoire, Niger, Togo, Sénégal). D'autres critères permettent de s'assurer de la représentativité de notre échantillon par rapport aux caractéristiques des pays d'Afrique francophone : pays à revenus intermédiaires ou moyens, à bas ou faibles revenus, producteurs de pétrole, non producteurs de pétrole, enclavés et pauvres en ressources naturelles, enclavés et riches en ressources naturelles, côtiers et pauvres en ressources naturelles, côtiers et riches en ressources⁶. Enfin, les pays ont pour caractéristiques communes d'être anciennement colonisés par la France et membres de la zone franc CFA⁷.

⁶ Les variables liées aux pays côtiers et enclavés s'inspirent de la classification de Ndulu et al. (2008).

⁷ La zone franc CFA comporte les pays d'Afrique francophone bénéficiant de la garantie de la convertibilité du franc CFA par le Trésor public français (arrimage à l'euro depuis son entrée en vigueur). Puisque les réserves de change sont centralisées au Trésor public français et que les relations monétaires et économiques entre la France et les pays de la zone franc CFA sont privilégiées, la France a souvent cherché à influencer la nature et la séquence de certaines mesures préconisées par les IFI aux pays africains, incluant les PAS et la dévaluation du franc CFA en 1994 (Azam 1997). Ce livre s'intéresse néanmoins essentiellement au rôle des acteurs internationaux comme le FMI et la BM et moins à celui des pays comme la France.

Les neuf pays retenus sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Togo et le Sénégal. Si les cas illustratifs sont présentés dès la revue de la littérature du chapitre 1, le véritable intérêt illustratif de ces cas s'applique pour l'essentiel aux chapitres 4 et 5 réservés aux variables idéationnelles et stratégiques et, dans une moindre mesure, au chapitre 3 consacré à la variable temporelle. Ces exemples empiriques apportent une consistance substantielle aux abstractions conceptuelles et aux thèses soutenues ici.

Le premier chapitre du présent travail propose une revue de la littérature sur les stratégies de développement en Afrique en s'intéressant particulièrement à la question du changement. Le chapitre 2 développe le cadre théorique et la méthodologie utilisés pour la présente démonstration. Il définit ainsi les contours des variables idées, intérêts, institutions et temps pour l'explication du changement sous l'angle de l'innovation politique et institutionnelle, et procède à une clarification des concepts utilisés ainsi que des hypothèses et des méthodes de démonstration de ces dernières.

Le troisième chapitre explore le rôle de la dimension temporelle pour l'explication de l'innovation, tandis le chapitre 4 se concentre essentiellement sur l'apport des idées dans l'explication des phénomènes observés en Afrique. Le chapitre 5 aborde les questions des intérêts et des institutions, notamment la convergence et la divergence des intérêts et des stratégies des acteurs nationaux, régionaux et internationaux suivant les périodes et les enjeux liés aux stratégies de développement économique.

Le sixième chapitre propose une synthèse des résultats tirés de cette étude de l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique. À ce titre, il identifie les idées, les intérêts, les institutions et les contextes temporels, expliquant chacune des innovations en spécifiant le rôle joué par les acteurs nationaux, régionaux et internationaux. Le test empirique des hypothèses suivant le modèle théorique et méthodologique permet d'apporter des ajustements aux théories et aux concepts existants et de proposer des outils plus précis pour l'analyse du changement et, notamment, de l'innovation politique et institutionnelle.

En conclusion, nous soulignons l'apport de cette recherche à l'avancement des connaissances sur les questions de changement et notamment d'innovation politique et institutionnelle en Afrique en particulier et en science politique en général, suivant une perspective œcuménique incluant les champs de l'administration et des politiques publiques, la politique comparée et les relations internationales.

CHAPITRE 1

L'innovation en matière de stratégie de développement économique en Afrique : revue de la littérature et clarification conceptuelle

Plusieurs auteurs ont abordé la question des stratégies de développement en Afrique. Cependant, ils sont peu nombreux à avoir interrogé directement la question de l'innovation. Quelques-uns ont néanmoins tenté indirectement de répondre à ces questions (Hope 2002; de Waal 2002; Chabal 2002; Kabou 1991; Cling et al 2002; Amuwo 2002; Loxley 2003), la plupart proposant des études normatives⁸. Cette partie passe en revue ces études en les classant en fonction de leur perspective analytique tout en questionnant leur capacité à expliquer l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique.

1. Les perspectives d'analyse des stratégies de développement en Afrique

Les stratégies de développement adoptées en Afrique depuis 1960 ont donné lieu à de nombreuses analyses. En fonction du cadre d'étude, ces dernières peuvent être classées sous deux principales perspectives. Il y a d'un côté les perspectives politico- technocratiques

⁸ Car assez souvent évaluatives, prospectives et prescriptives.

et libérales (Banque mondiale 1979 ; 1980 ; 1981 ; UNICEF [Cornia et al.] 1987) qui, inspirées des théories libérales du développement, mettent en avant la nécessité de suivre les étapes de la croissance (Rostow 1963), de la bonne gouvernance (Chang 2002), du libre marché (Smith 1976 [1776]) et de la spécialisation suivant les avantages comparatifs (Ricardo 1977 [1817]).

Il y a par ailleurs les perspectives militantes (Loxley 2003) qui, inspirées des théories néo-marxistes, mettent en avant l'échange inégal (Emmanuel 1972), les critiques de l'impérialisme et de la domination des multinationales (Frank 1970 ; Amin 1976), la domination de la périphérie par le centre (Perroux 1961) et les théories de la dépendance des pays en développement (Cardoso 1978).

Les points communs entre plusieurs de ces études sont leurs aspects normatifs, prescriptifs, prospectifs et faiblement heuristiques dans l'aptitude à expliquer l'innovation en tant que processus d'émergence et de mise en œuvre des stratégies de développement en Afrique, même si elles peuvent rendre compte de la question de l'innovation en matière de contenu.

La présentation rigoureuse de ces perspectives exige d'analyser leurs fondements et d'identifier leurs principales limites. Cette revue de la littérature est organisée à partir des trois principaux « moments politiques » qui ont marqué les stratégies de développement au cours du dernier quart du 20^e siècle en Afrique. Il s'agit notamment de la période de tentative de retrait de l'État durant les années 1980 à travers l'ajustement structurel, de la poursuite du retrait de l'État accompagnée d'interventionnisme des années 1990 et enfin de la période d'émergence et de développement du NEPAD et des nouvelles stratégies internationales dans les années 2000.

2. Des années 1960 aux années 1970 : politiques axées sur l'État comme acteur principal du développement

Il apparaît important de situer le rôle central de l'État en Afrique dans les années 1960 et 1970 comme le résultat de l'héritage laissé par la configuration institutionnelle de l'État colonial (Heilbrunn 2009). À