

**Expertise, production de connaissances et prise de décision  
en matière d'aide au développement :**  
**L'expérience d'une évaluation de projet en Afrique subsaharienne.**

Gérard Azoulay, Université Paris-Sud, CEI  
[gerard.azoulay@u-psud.fr](mailto:gerard.azoulay@u-psud.fr)

En matière d'aide publique au développement (APD), le recours à l'expertise est devenu, comme dans d'autres domaines de l'action publique, une condition de légitimation de la décision publique. Ce recours est une figure imposée permettant l'action des administrations nationales en quête de légitimité et de certitudes. L'expertise est classiquement définie comme la production d'une connaissance spécifique débouchant sur une action. L'expert est un individu, choisi pour la détention d'un savoir et d'un savoir-faire spécifique, dont la légitimité est conférée par une autorité mandataire et qui a pour fonction d'apporter au commanditaire des éléments permettant la formulation d'un jugement ou d'une aide à la décision. Il doit aussi théoriquement être extérieur et indépendant de l'instance mandatrice (Restier-Melleray, 1990). En outre, l'expert voit son action encadrée par diverses normes. C'est à ce prix que son activité, résultat d'une compétence reconnue, acquiert une force d'influence, sinon de prise de décision.

Le recours croissant à l'expertise s'observe historiquement. Progressivement, s'est construit depuis le début des années 1980, un dogme de « l'ingouvernabilité » aux termes duquel les puissances publiques seraient devenues incapables d'assurer la régulation sociale globale (Galavielle, 2009). Dans le domaine du développement, le 'consensus de Washington', a remis en cause toute forme d'interventionnisme étatique et a proclamé la suprématie du marché dans l'allocation des ressources. Sa philosophie économique a reposé sur l'idée d'un monde entièrement conçu autour des échanges privés, les accords privés se substituant à un arbitre extérieur comme mode de régulation du système (Azoulay, 2003). De là découle le principe dominant de ce paradigme selon lequel l'État est considéré comme créateur de distorsions (Friedman, 1971), de conflits artificiels (Hayek, 1943) dans la sphère des relations marchandes privées généralisées. L'émergence d'une 'société civile' dans les pays en développement est une conséquence de la domination progressive de ce courant idéologique orienté vers le retrait de l'État et la marginalisation de l'action publique. L'espace laissé vacant par la puissance publique doit être investi par la société civile et certaines missions laissées vacantes par le retrait de l'État doivent être accaparées par ses acteurs. C'est ainsi que certains acteurs de cette société civile vont revendiquer un rôle dans la production d'expertise et ainsi aspirer au travers de l'expertise à une forme de légitimité<sup>1</sup>.

L'internationalisation de la société civile en fait aujourd'hui un immense espace de débat public au sens de J. Habermas<sup>2</sup>, alors que traditionnellement, on estimait depuis Max Weber que l'administration était le lieu du monopole de l'expertise.

---

<sup>1</sup> Originellement, est légitime ce qui est admis et consacré par la loi. En matière scientifique, la légitimité évoque la compétence, la démonstration rigoureuse, la conformité à la perception du réel et la reconnaissance par les pairs.

<sup>2</sup> Habermas admet que la 'société civile' constitue une caisse de résonance, « *un système d'alerte doté d'antennes peu spécifiques mais sensibles à l'échelle de la société dans son ensemble* », mais il affirme que : « *Dans l'espace public...les acteurs ne peuvent acquérir que de l'influence à l'exclusion de tout pouvoir politique* » (Habermas, 1997).

Une catégorie particulière d'experts est progressivement apparue : celle dont l'évaluation est le principal savoir-faire. Car l'évaluation s'est installée dans toutes les activités au point d'être devenue un « *mode de fonctionnement de l'État* ». Elle permettrait même, d'établir une démarcation entre *démocraties fondées sur la loi et démocraties fondées sur le contrat* (Milner, 2005). Imperceptiblement se diffuse l'emprise de l'évaluation « *généralisée [qui] met la main sur tout* » et devient « *expertise suprême* ». L'évaluateur est alors « *porte-parole des choses* », si bien que « *le gouvernement des choses offre effectivement de grands avantages. Il dispense de toute politique* » (Milner 2005).

La question du rapport de l'expertise à la production de connaissances et à la prise de décision est analysée dans cette communication sur la base d'une expérience d'évaluation rétrospective de projets d'hydraulique mis en œuvre au Tchad durant une quinzaine d'années par l'Agence française de développement (AFD). Elle présente cette expertise comme un cas d'école pour mettre en débat les contradictions entre le fonctionnement des expertises institutionnelles, réclamant et produisant des certitudes visant à la validation de l'action menée et le déroulement pratique des faits techniques et sociaux, qui amènent plutôt à interroger ces certitudes, à questionner les méthodes. L'enjeu est de mettre en évidence le refus de penser la complexité et l'incertitude<sup>3</sup>, et de montrer en quoi ce refus est inhérent à la reproduction d'un système d'aide. La communication s'interroge donc sur le cadre pertinent de production de connaissance en lien avec la prise de décision dans le domaine de l'aide au développement.

La première partie présente les conditions de l'expertise dans le système de l'aide publique au développement. La deuxième partie analyse les facteurs d'incertitude et de fragilisation de l'expertise sur le terrain retenu celui de l'espace pastoral tchadien. La troisième partie amorce une réflexion sur les rapports entre production de connaissances et prise de décision dans le contexte spécifique de l'aide publique au développement.

## **I) L'expertise dans le système d'aide au développement**

Une expertise, en l'occurrence une évaluation rétrospective d'un projet de développement<sup>4</sup>, a pour objectif premier de porter un jugement sur la réussite (définie par un ensemble de critères de performances) de ce projet, et ainsi de constituer un outil pour l'action future. Le processus d'évaluation d'un projet de développement se construit en référence à plusieurs mondes qui n'ont pas les mêmes rapports à la connaissance. Cela tient bien sûr à la double nature de l'évaluation, qui prétend au savoir (exercer une recherche appliquée) et au pouvoir (fournir un jugement argumenté à l'usage des décideurs).

Le cadre des évaluations en matière d'Aide Publique au Développement est normé. Les procédures sont codifiées. Cette standardisation correspond au renforcement du rôle des évaluations dans le débat sur l'efficacité du système international de coopération.

---

<sup>3</sup> Par rapport aux risques, définis comme « les probabilités connues des issues possibles », nous définissons ici l'incertitude comme une situation où ni l'ensemble des issues, ni la probabilité de leur réalisation ne sont connus (Douglas 1985, White 1997). L'incertitude radicale ou incertitude fondamentale (Solé, 2009) est l'absence de toute assurance et de savoirs sur l'avenir même du système ou du monde que l'on observe.

<sup>4</sup> Un projet est, en théorie, l'action de base la plus élémentaire s'inscrivant dans un programme, un plan, une politique ou une stratégie de développement. En fait, dans la réalité africaine, le projet est la pièce centrale de l'intervention publique, le plus souvent déconnectée de toute stratégie nationale et souvent financée par des bailleurs de fonds étrangers.

## **Un cadre et des procédures d'évaluation précisément normées.**

L'APD recouvre, selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE<sup>5</sup>, les transferts de ressources publiques à destination des pays dont le développement est la priorité, qui sont, soit des dons, soit des prêts avec facilités de paiement. Des capitaux, mais aussi des compétences, des pratiques, des technologies, des valeurs sont ainsi transférés<sup>6</sup>.

Gunning (2001) avait rappelé les principaux arguments en faveur de l'aide : - L'aide permet de pallier les défaillances du marché du crédit car les Pays en développement (PED) rencontrent des difficultés à mobiliser des ressources sur les marchés des capitaux. - L'aide peut avoir des effets positifs sur la croissance en permettant aux pays bénéficiaires d'alléger le poids de la fiscalité sur les activités productives. - L'aide peut inciter les gouvernements à mettre en place des politiques favorables à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

Dans les années 1990, de nombreuses critiques avaient mis en débat l'absence d'efficacité de l'APD et ses effets potentiellement pervers pour les structures incitatives des pays, créant ainsi une crise de légitimité de l'aide. Cependant, comme le souligne Berg (2003), le rôle qu'ont pu jouer les mauvaises pratiques des bailleurs a été relégué au second plan dans ce débat sur l'efficacité de l'aide. Ces mauvaises pratiques consistaient en des projets et programmes mal conçus et mal supervisés, l'adoption d'instruments inadéquats, le recours à des procédures comptables complexes, le manque de coordination entre bailleurs, la propension à imposer des priorités extérieures, l'utilisation de la forme la plus improductive de l'aide qu'est l'assistance technique, toutes pratiques qui ont engendré des effets négatifs sur l'appropriation locale de cette aide.

Le rôle de l'évaluation s'est trouvé renforcé à l'occasion de ce débat sur l'efficacité de l'APD. Une évaluation peut être considérée comme un continuum de pratiques impliquant la collecte et le traitement d'informations sur l'action (que s'est-il passé ?), des préoccupations normatives (a-t-on bien fait ?), et des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?) liées au bon fonctionnement et à l'efficacité des administrations<sup>7</sup>. L'ambition d'une évaluation<sup>8</sup> *ex post* d'un projet de développement est de permettre aux bailleurs de fonds de valider l'efficacité éventuelle de leur action, de mesurer son efficacité et de préparer une intervention future<sup>9</sup>. L'évaluation résulte donc d'une confrontation entre une réalité nouvelle issue d'une intervention extérieure et une situation passée.

Un « cycle du projet » établit traditionnellement les étapes de préparation, mise en œuvre et évaluation du projet. En fin de cycle du projet, vient la phase de l'évaluation *ex post*. Le modèle de normes harmonisé par le CAD de l'OCDE est généralement admis. Les

---

<sup>5</sup> Organisation de Coopération et de Développement Economique.

<sup>6</sup> Dans la décennie 1990, l'efficacité de l'APD a été de plus en plus contestée : l'accumulation du capital n'a plus été envisagée comme l'alpha et l'oméga du développement (Easterly, 2001) alors qu'elle avait été considérée comme une condition nécessaire du développement. En outre, des effets pervers de l'aide ont été largement reconnus : encouragement à la corruption, aux relations de clientélisme, éviction de l'épargne nationale, encouragement de dépenses inutiles, mise sous dépendance des gouvernements, etc.

<sup>7</sup> On pourrait aussi bien, dans beaucoup de cas, parler de contrôle (ou d'analyse) de gestion, de contrôle de conformité, de conseil, d'expertise, de recherche appliquée ou d'audit (Conseil scientifique de l'évaluation, Petit guide de l'évaluation)

<sup>8</sup> La notion d'évaluation fait le plus souvent référence aux évaluations *ex post* et externes. Mais d'autres pratiques comme les études préalables, les capitalisations, le suivi-évaluation, l'auto-évaluation, les études d'effets et d'impact constituent d'autres formes d'évaluation.

<sup>9</sup> Animer un dialogue pluri-acteurs (bailleurs, ONG, collectivités locales, partenaires techniques, bénéficiaires) sur la définition et le rôle de l'évaluation dans le champ du développement illustre bien l'évolution qui est en marche depuis la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, vers une vision partagée et élargie des termes du débat autour de l'efficacité du développement (AFD, 2014)

indicateurs retenus et donnés comme guide de l'évaluation visent à restituer une vision des faits ordonnée selon les préoccupations des bailleurs et gestionnaires des projets.

- La pertinence examine le bien-fondé de l'action conduite au regard des objectifs et des enjeux. L'évaluateur examine la correspondance du projet avec les besoins et attentes des bénéficiaires, les orientations nationales, les stratégies du bailleur, la cohérence interne et externe du projet.

- L'efficacité apprécie le degré de réalisation des objectifs du projet (techniques, financiers, institutionnels, commerciaux ainsi que ses éventuels effets non attendus). Elle compare les résultats attendus et les résultats effectifs et analyse les écarts constatés.

- L'efficience étudie la relation entre les moyens mis en œuvre et leurs coûts, et les réalisations financées, analyse les éventuels retards et dépassements constatés.

- L'impact juge les retombées de l'action, analyse les effets immédiats sur les acteurs concernés qui peuvent être raisonnablement attribués en partie ou en totalité à l'action évaluée, se fondant dans la mesure du possible sur des indicateurs quantitatifs, mais aussi le cas échéant, qualitatifs dans certains domaines, institutionnels par exemple.

- La viabilité/durabilité analyse la capacité des objectifs, des résultats et impacts obtenus à se maintenir, voire à s'amplifier, dans la durée, et si oui à quelles conditions.

L'expertise se déroule donc au sein d'un système de pratiques, procédures, normes, parfaitement codifié.

### **Des finalités et des méthodes d'évaluation qui tentent plutôt à la validation**

Dans tous les pays assistés, le système d'APD comprend un ensemble d'acteurs impliqués plus ou moins directement dans un projet :

- Les 'bénéficiaires' sont les groupes de population supposés retirer de la mise en œuvre du projet une amélioration de leurs conditions matérielles d'existence. Le bénéficiaire peut être appréhendé à différentes échelles d'analyse. Dans le cas concret évoqué par cette étude, les bénéficiaires sont des éleveurs transhumants et nomades dans un pays sahélien.

- Les 'agents' qui initient et mettent en œuvre le projet comprennent à la fois les différents bailleurs de fonds, les services techniques des administrations centrales, les entreprises et bureaux d'études en charge des études préparatoires et de l'exécution matérielle des travaux, leurs personnels, ceux de l'assistance technique en place soit dans les structures autonomes de projets, soit dans les administrations nationales. Ces différents acteurs se trouvent impliqués pour la plus grande partie d'entre eux dans un portefeuille de projets.

Par principe, l'évaluation *ex post* est indépendante, c'est-à-dire confiée à des 'experts' qui n'ont participé à aucune des phases du projet, cependant dans le cas précis évoqué ici :

- Le processus de sélection des experts se déroule au sein du réseau français de recherche et de développement : des experts français évaluent des projets conçus et financés par un bailleur et des bureaux d'étude français, dirigés sur le terrain par un ingénieur français appartenant au bureau d'étude concepteur.

- La démarche proposée par l'équipe d'experts, en réponse à l'appel d'offres, a pour vocation principale de démontrer la compétence des candidats, en adéquation parfaite avec les termes de références très précis du bailleur ; n'introduisant aucune réflexion critique ou questionnement par rapport aux projets ou à leur évaluation, elle ne suscite logiquement aucune remarque et la négociation du contrat ne porte que sur les aspects financiers.

- Les moyens matériels et financiers sont réunis pour cette évaluation externe, décidée, dans ce cas précis de projets d'hydraulique pastorale mis en œuvre au Tchad depuis 1995 à l'initiative de l'AFD, par un responsable local du bailleur, vingt ans après le début des projets. Ce long délai s'explique par l'absence d'un système de suivi des projets et par la nécessité

ressentie localement d'aller « voir ce qui se passe » dans ces régions éloignées dépourvues de structures administratives efficaces<sup>10</sup>.

- La nécessaire 'prise en compte des besoins réels' exprimés par les populations se traduit par des biais de comportements schématiquement parallèles ; ceux des populations rurales qui agissent en fonction de ce que les évaluateurs (assimilés aux initiateurs du projet et à un bailleur de fonds potentiel) sont susceptibles d'offrir, de proposer à l'avenir ; ceux des évaluateurs eux-mêmes qui se font une représentation des populations 'bénéficiaires'. Tous les comportements des acteurs de l'évaluation sont biaisés par les représentations qu'ils se font de leurs interlocuteurs et des rôles qui sont censés être les leurs. La complexité des situations et la distance des comportements culturels, les problèmes de langue, la présence d'interprètes, leur capacité ou leur volonté de traduire l'intégralité des propos des populations, l'attitude de ces populations à vouloir que cette aide se perpétue, le besoin de parler entre soi (entre populations enquêtées ou bien encore entre cadres nationaux) de certaines choses, « quand les 'blancs' seront partis » .... tous éléments classiques des processus d'évaluation qui fragilisent fortement leur validité. Deux mondes sont en présence: le monde de l'expertise pour le développement et le monde des 'bénéficiaires' de projets, l'un prétendant transformer l'autre.

De manière opérationnelle, les évaluations sont dominées par des considérations techniques ou prisonnières des exigences formelles des bailleurs de fonds.

## **II) Les multiples facteurs d'incertitude et de fragilisation de l'expertise sur le terrain pastoral tchadien.**

En milieu pastoral<sup>11</sup>, on est en univers de survie (Scoones, 1995) : les systèmes pastoraux en milieux arides<sup>12</sup> reposent sur des ressources naturelles dispersées et aléatoires ; pour les sociétés pastorales, les systèmes de protection n'existent pas, mises à part les aides d'urgence en cas de crise des ressources et donc de crise alimentaire. Les mécanismes de réciprocité/solidarité se sont affaiblis (Sutter, 1987) avec l'ouverture de l'espace pastoral à des sociétés plus diversifiées et aux interventions techniques des bailleurs de fonds. Or les quelques opérations de développement qui y ont été menées n'ont pas permis sur le long terme une intégration équilibrée du pastoralisme dans les systèmes économiques nationaux. Dans ce contexte, Bonfiglioli (1988) a décrit la survie comme un mode de vie (*Kisal*) qui produit une idéologie, une culture et des comportements. La vie quotidienne des pasteurs tente de prévenir tous les risques de crise (Ancey, 2009).

Au constat d'un univers incertain s'ajoute certaines idées simplistes souvent véhiculées. Au Tchad, l'élevage se pratique dans plusieurs systèmes économiques pastoraux et agropastoraux de nombreuses ethnies. La notion d'ethnie fait elle-même l'objet de débats renouvelés (Amselle, M'Bokolo, 1985, 1990). Les systèmes et régimes de mobilité sont plus complexes et plus évolutifs que les dénominations administratives ne le laissent entendre<sup>13</sup>. Au Nord, des éleveurs transhumants de plusieurs ethnies arabes, Missirié, Zioud, Mimi, etc., administrativement rattachés au Wadi Fera ou au Batha, limitent les déplacements de leurs

---

<sup>10</sup> L'administration centrale de l'hydraulique au Tchad exprimera aux experts sa satisfaction de disposer enfin d'informations et de données jusqu'à présent totalement absentes (Région du Borkou-Ennedi-Tibesti enclavée, désertique et non sécurisée).

<sup>11</sup> Les projets évalués sont situés dans les provinces du Borkou-Ennedi-Tibesti, du Kanem et du Ouaddaï au Tchad

<sup>12</sup> Moins de 400 mm de pluies annuelles

<sup>13</sup> Au cours de l'enquête, le personnel administratif rencontré a couramment dans le couple nomades /sédentaires assimilé les premiers aux populations arabes, les seconds aux populations noires.

familles mais transhument au Ouaddaï, au Salamat en cas de nécessité ; certains ont modifié depuis quelques années leurs systèmes d'activités entre une partie de la famille, transhumant avec les chameaux, et une autre partie installée dans la zone du Salamat où elle cultive du berbére (sorgho). Au Sud, des villageois agriculteurs et éleveurs font transhumer leurs troupeaux occasionnellement en cas de sécheresse et cette mobilité est d'ailleurs organisée par les chefs de canton sédentaires pour réguler la pression locale sur les ressources. Ces transformations des systèmes de mobilité instaurent sur le long terme des relations sociales spécifiques dans les négociations d'accès aux mares, aux puits et forages, relations qui sont différentes des affiliations claniques et ethniques. En termes de gestion de projets, l'oubli de ces relations spécifiques conduit à se focaliser sur des interlocuteurs qui ne sont pas nécessairement représentatifs des groupes concernés.

À un autre niveau d'analyse, les dynamiques sociales sont fortement influencées par la forme d'intervention publique dominante qu'est le 'projet', financé par un bailleur de fonds étranger. Dans la région du Ouaddaï, les chefs de canton et les représentants des tribus nomades dépendent essentiellement des projets pour les ressources matérielles (carburant, véhicule) nécessaires au suivi des ouvrages, et au-delà, au maintien de leur statut.

### **Les multiples facteurs de fragilisation des actions et de déficience de leurs évaluations.**

La structure institutionnelle est instable. Les changements fréquents de la structure gouvernementale et administrative ne contribuent pas à la stabilité nécessaire à la définition, la mise en œuvre et au suivi d'une politique de développement rural harmonieuse. Par exemple, les services de l'hydraulique changent fréquemment de ministère de rattachement. Les capacités institutionnelles de mise en œuvre des politiques publiques sont d'une extrême faiblesse. Ce renforcement de ces capacités institutionnelles n'est pas uniquement une condition d'amélioration de la capacité d'absorption de l'APD afin d'assurer sa plus grande efficacité, comme le souhaite les bailleurs, mais constitue un préalable à la maîtrise de la conception et de la mise en œuvre des politiques au sein desquelles cette APD devrait logiquement s'intégrer<sup>14</sup>.

La mise en œuvre des projets est fragilisée par leur instabilité interne. On constate une mobilité importante d'une partie notable du personnel des projets (recrutés sur le marché du travail avec un statut de contractuels), mobilité due à la recherche permanente par les cadres locaux d'un statut social meilleur. Au-delà de la cohérence affichée, les entretiens et l'examen des documents produits montrent des dysfonctionnements internes. Certains travaux réalisés (recueil de données sociologiques, début de suivi écologique, etc.) ne donnent lieu à aucune exploitation, ni construction collective. D'autre part, l'insécurité politique et militaire chronique du pays a contraint le personnel des projets à renoncer à intervenir dans la plupart des sites frontaliers du Soudan. Enfin, les représentants des structures publiques changent fréquemment et il n'y a pas de participation effective de ces structures tant au niveau de la conception des infrastructures que de leur gestion, encore moins au niveau de la prise en charge de leurs coûts récurrents. Au-delà, le partenariat avec les bailleurs de fonds suppose des procédures communes initiées et dirigées par le Gouvernement : diagnostic conjoint des approches-programmes et appuis budgétaires, renforcement de ces approches-programmes sur la base des politiques sectorielles en s'appuyant sur les cadres de dépense sectorielle à moyen terme (CDSMT), adoption d'arrangement-cadre sur les aides budgétaires (Acab) etc... L'absence quasi totale de ces procédures accroît une incertitude radicale que l'enquête ne peut passer sous silence.

---

<sup>14</sup> Un premier indicateur évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E. Le Tchad a été classé en catégorie C pour l'année 2007, lors du suivi de la déclaration de Paris effectué en 2008, (seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle).

Une approche purement technique et sous-sectorielle en matière de projets domine largement, alors que les facteurs de pression s'amplifient (démographie humaine et animale, emprise agricole, évolution des écosystèmes) et que leur maîtrise dépend de choix politiques globaux. Un développement durable des systèmes d'élevage pastoraux (accès aux ressources foncières, hydrauliques, aux services sociaux de santé, d'éducation, possibilité de crédit, d'accumulation, commercialisation, etc.), nécessite une approche multisectorielle que les projets n'intègrent pas.

Au Tchad, qui possède des ressources pétrolières, l'aide publique au développement représentait, en 2008, plus de 50 % des ressources d'investissement de l'État. La contradiction est forte entre une action étrangère nécessaire (dont la relève est si souvent souhaitée) et une incapacité persistante des États à pérenniser les réalisations des bailleurs. L'incertitude quant au moment où l'État sera en mesure de mener à bien des actions de développement similaires renvoie à plusieurs caractéristiques fondamentales d'un système d'aide fondé sur les projets. Elle conduit à interroger la responsabilité au moins partielle de ce système dans l'absence de souveraineté réelle des États. Seule une politique de long terme, élaborée et mise en œuvre de manière autonome par des États souverains, peut contribuer à réduire cette fragilité de l'action publique que les projets, pris isolément ou dans leur multiplicité, ne parviennent jamais à réduire à l'échelle nationale.

### **Une fragilité théorique et méthodologique**

La logique économique sous-jacente des projets d'hydraulique pastorale initiés par l'AFD au Tchad repose sur le postulat de la transmission automatique aux hommes des bénéfices attendus de la sécurisation des parcours des troupeaux. Ce postulat suppose que la vente du bétail procure le revenu essentiel et suffisant pour assurer la satisfaction des besoins sociaux des éleveurs. Il établit une relation linéaire et directe entre cette sécurisation des parcours des animaux, donc des ressources et le développement humain. Or l'enquête ne constate pas de transformations substantielles durables des conditions matérielles d'existence des familles, au-delà de l'amélioration de l'exhaure et de l'accès à l'eau des animaux<sup>15</sup>. Par ailleurs, les services sociaux de base n'étant pas disponibles (éducation, santé...), une amélioration éventuelle des revenus ne garantit pas le développement humain.

L'appareil méthodologique des projets évalués présente la lacune essentielle de l'absence de processus de suivi-évaluation nécessaire à toute évaluation rétrospective. De ce fait, il devient impossible d'élaborer des indicateurs significatifs (écologiques, zootechniques, économiques et de développement humain).

Dans ce contexte où les données précises manquent totalement sur l'état physique des ouvrages hydrauliques construits et sur l'évolution des conditions de vie des pasteurs, connaître une réalité passée et en évaluer les transformations directement liées au projet constitue un objectif inaccessible. Pourtant, tous les documents internes et externes disponibles mis à la disposition des évaluateurs confirment le bien-fondé des interventions, consolident les faits et n'introduisent ni question ni doute sur la nature et les impacts prévisibles des projets.

Par ailleurs, le libre-arbitre des évaluateurs indépendants n'intervient pas dans le choix des méthodes de travail, dans la mesure où les indicateurs d'évaluation sont prédéfinis et où les délais d'exécution imposés limitent les marges d'investigation (dans le cadre du contrat budgétaire négocié par les parties, le temps est la variable d'ajustement). En pratique, comme

---

<sup>15</sup> Sur ce dernier point, l'enquêteur qui interroge la couleur brunâtre de l'eau dans une bouteille à la ceinture d'un éleveur transhumant découvre qu'il s'agit là de la même eau issue des mares créées par le projet le long des parcours et dans lesquelles les animaux viennent boire en les traversant et en y déféquant. Les conséquences sur la santé des pasteurs sont dramatiques comme le confirme l'éleveur.

on vient de le montrer, les modalités d'appel d'offres et de mise en œuvre de l'évaluation sont conçues pour produire la validation que réclame le système d'aide, pour témoigner de la justesse de ses actions passées et se perpétuer, éventuellement se réformer, au prix de l'exclusion de l'incertitude radicale et de l'initiative des évaluateurs.

### **III) Production de connaissances et prise de décision en APD**

Il convient alors, dans un tel contexte d'APD saturé par les interventions désordonnées d'une multitude de « projets », de s'interroger sur les conditions d'une production collective de connaissances, (à fortiori l'existence d'une communauté épistémique<sup>16</sup>), les conditions d'un savoir socialement utile, en rupture avec les modèles dominants en APD d'utilisation de la recherche.

#### **La réduction de l'incertitude par l'accumulation des preuves et l'analyse des risques.**

Une expertise/évaluation, en tant que jugement argumenté à l'usage des décideurs, tend à réduire l'incertitude à la fois sur ses conclusions et sur les impacts du projet sur les 'populations bénéficiaires'; mais, dès lors qu'elle revendique également un statut scientifique (recherche appliquée), elle s'appuie sur certaines méthodes pour produire de la certitude et valider la prise de décision.

L'une des méthodes récentes mises en œuvre repose sur l'approche dite '*evidence-based*' qui consiste à fonder les décisions non seulement sur les connaissances théoriques, le jugement et l'expérience, mais également sur des 'preuves' scientifiques. Au-delà du domaine des sciences exactes, la définition de politiques publiques, de même que la recherche en sciences sociales, devraient ainsi se fonder sur des liens de causalité scientifiquement établis entre les interventions et leurs effets attendus sur une population. La recherche doit ainsi non seulement décrire une réalité sociale, mais expérimenter certains dispositifs dans une vision instrumentale, dans le but de prescrire des politiques efficaces. La qualité de la recherche et sa capacité à fournir des résultats de nature causale sont censés être améliorées par l'utilisation de méthodologies spécifiques que sont les démarches expérimentales. Les activités d'évaluation s'inscrivent en général naturellement dans cette filiation scientifique : « *Evaluation is a type of policy research, designed to help people make wise decisions about future programming. Evaluation does not aim to replace decision makers' experience and judgement, but rather offers systematic evidence that informs experience and judgement* » (Weiss, 1979).

Il existe cependant une épistémologie selon laquelle la recherche est loin de produire uniquement des résultats convergents ou cumulatifs : d'une part, il n'y a pas de corpus monolithique ; d'autre part, l'accumulation d'informations, d'exemples n'est pas suffisante pour faire preuve. A propos de Platon, Châtelet l'illustre fort justement : « *Commencer à philosopher, c'est de prime abord mettre en question non seulement le contenu divers des opinions (celles-ci font apparaître si pratiquement leurs contradictions qu'elles se ruinent d'elles-mêmes), mais encore le statut d'une existence qui croit qu'opiner c'est savoir, et qu'il suffit d'être certain pour prétendre être vrai. [...] L'opinion [...] invoque des faits, use de la technique des exemples puisés sans discernement [...], prétend se fonder sur le "réel", et pour elle, le réel, c'est ce qu'elle voit, ce qu'elle constate dans la perception, ce qu'elle éprouve*

---

<sup>16</sup> La notion de communauté épistémique désigne les canaux par lesquels de nouvelles idées circulent des sociétés vers les gouvernements. Elles sont définies par Peter M. Haas comme des « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question. »



*dans l'expérience [...] ; elle construit de cette manière des discours qui embrassent dans une fausse unité la disparité de son expérience. Avec des exemples, elle invente des faits, alors qu'elle a constitué ses exemples de façon contingente, à partir du hasard de ses rencontres empiriques et de ses intérêts qui suscitent des plaisirs et ses passions [...]. Les appétits par lesquels elle est gouvernée lui signalent des valeurs qu'elle accueille comme les seules acceptables et dont elle fait les pivots de ses discours [...] » (Châtelet, 1989).*

Le système d'APD produit un petit monde de l'expertise technique et financière, l'une des parties constituantes de ce qui est souvent décrit comme un « marché du développement » (Guichaoua, 1997), dont il dépend donc étroitement pour sa reproduction institutionnelle et financière. Ce monde de l'expertise utilise donc logiquement des méthodes d'analyse qui tendent à désintégrer l'incertitude dans divers risques probabilisables induits par le fonctionnement d'un système économique et social, dans lequel les structures sont établies et non susceptibles d'être mises en cause. Toute critique non récupérable entraîne la censure et l'exclusion de ses auteurs (Arditi, 2005), en tant que clients et acteurs d'un système qui active aussi bien la concurrence que la cooptation (Guichaoua, op. cité).

Si l'évaluation est dans son acception la plus large une action consistant à mesurer la valeur d'un objet, ce qui est appelé « évaluation » correspond à une imposition de valeur<sup>17</sup>, c'est-à-dire à ce qu'il faut appeler une opération de validation. La validation rend possible la prise de décision et elle ne peut donc être considérée ici que comme une opération d'application de critères destinés au maintien du statu quo.

### **L'utilisation contingente et tactique des résultats de la recherche**

Dans quelle mesure la prise de décision publique se fonde elle sur l'expertise et plus fondamentalement quel est le rapport de la décision publique à la connaissance scientifique ?

Un premier élément d'analyse nous est fourni par Habermas qui précise le rapport entre l'expertise et la décision politique. Habermas distingue le modèle '*décisionniste*' (celui qui est spécialiste des jugements de valeur) qui affirme le primat du politique dans la décision, le modèle '*technocratique*' dans lequel la décision est prise par les experts (le modèle qui veut conformer absolument l'action à des critères d'efficacité) et qui relègue le politique au rôle d'exécutant, et un troisième modèle '*pragmatique*', (celui qui sait s'adapter à des situations mouvantes, quand son objet le réclame) qui dépasse les contradictions entre la légitimité du politique et la rationalité de l'expertise à partir d'un approfondissement de l'interaction entre l'expert et le politique. Habermas suggère que les questions du politique doivent être traduites en problèmes posés scientifiquement et les informations des chercheurs retraduites en réponses afin de permettre au politique, dans le cadre élargi d'un débat civique, d'assumer son rôle de décideur.

Schein (1987) distingue les notions 'd'expertise de processus' et 'd'expertise de contenu'. Dans la première, l'expert accompagne le commanditaire à élaborer sa solution (modèle du catalyseur ou du facilitateur), tandis que dans la seconde, l'expert apporte la solution (modèle médecin/patient).

Un apport essentiel dans ce domaine de l'aide à la prise de décision des politiques publiques, repose sur la typologie proposée par Weiss (1979) sur l'utilisation de la recherche en sciences sociales. Weiss distingue sept modèles :

- *Le modèle tiré par la connaissance (knowledge-Driven Model)*. Le résultat produit par la recherche conduit à son utilisation.

- *Le modèle de résolution des problèmes (Problem-Solving Model)*. La recherche vient identifier et sélectionner des réponses à un problème.

---

<sup>17</sup> Julien Rosemberg, *Arts du cirque, Esthétiques et évaluation*, l'Harmattan, 2004.

- *Le modèle interactif (Interactive Model)*. La recherche n'est pas l'élément fondamental de la prise de décision mais un processus itératif existe entre la recherche et la décision.

- *Le modèle politique (Political Model)*. Les résultats de la recherche sont utilisés de manière sélective pour justifier une position politique déjà prise.

- *Le modèle tactique (Tactical Model)*. La recherche est instrumentalisée par le décideur.

- *Le modèle de l'éclairage progressif (Enlightenment Model)*. Divers résultats de recherche informent progressivement le public et changent sa vision initiale des choses, éventuellement sur un sujet complètement nouveau.

- *Le modèle de la recherche (Research as Part of the Intellectual Enterprise of the Society)* comme ambition intellectuelle de la société toute entière.

À partir de ces modèles, trois types de comportement des décideurs sont généralement construits par Weiss: le décideur politique prend une décision directement dictée par la connaissance ; le décideur est influencé de façon indirecte ou cumulative par les résultats de la recherche ; le décideur fonde sa décision sur des critères étrangers à la connaissance, mais sélectionne parmi les résultats de la recherche ceux qui tactiquement vont dans le sens des politiques qu'il promeut.

En matière de développement en Afrique, le rapport entre la prise de décision publique et les résultats de la recherche relève fondamentalement des modèles « politique » et « tactique » décrits ci-dessus ; *“Often the constellation of interests around a policy issue predetermines the positions that decision makers take”* (Weiss, 1979). Plusieurs éléments tirés du terrain d'enquête viennent à l'appui de cette thèse. Du point de vue des administrations tchadiennes, quels que soient les effets attendus à long terme d'un projet d'hydraulique pastorale, celui-ci remplit la fonction essentielle d'accroître des infrastructures très insuffisantes et, quels que soient les résultats des évaluations, celles-ci pallient une lacune : fournir des informations sur l'état et le fonctionnement des infrastructures existantes. L'existence même d'infrastructures d'hydraulique rurale est aux yeux des concepteurs et des évaluateurs des moyens d'atteindre des objectifs de développement (sécuriser la mobilité du bétail pour améliorer les conditions de vie des éleveurs). Les résultats de la recherche sur le développement humain des 'bénéficiaires' est secondaire. Aux yeux des administrations nationales, la constitution de l'inventaire semble constituer l'objet unique de l'évaluation. La finalité de cet inventaire n'est pas évoquée ; il s'agit seulement de produire « *l'indicateur objectivement vérifiable* » d'un travail fait (Cornwall and Eade, 2010) à défaut d'une obligation de résultat, ou d'une interrogation réflexive. Ce comportement renvoie à l'absence de réel pouvoir de décision et de capacités des administrations nationales.

De la même façon, pour le bailleur de fonds étranger, il est inenvisageable qu'une évaluation externe remette en question les fondements, la nature et les effets de pratiques de coopération anciennes dont l'évaluation n'a pour fonction que leur validation.

## CONCLUSION

Explosion des savoirs, complexité du réel et incertitude sont, selon Edgar Morin (1999), les caractéristiques de la connaissance dans le monde actuel. La complexité et l'incertitude des objets de recherche dans le domaine économique et social (en particulier ceux qui entraînent des risques) supposeraient des traitements techniques ('experts'), qui accorderaient la priorité à l'efficacité de l'action plutôt qu'à la légitimité. Mais l'expertise, par nature, réduit les incertitudes sociales et le recours à l'histoire. Les avis des experts ne s'appuient pas sur des savoirs stabilisés et produisent souvent des données désincarnées. L'état des lieux qui leur est commandé porte souvent sur des évaluations d'impacts, alors qu'une enquête amènerait plutôt à reconstituer des 'intrigues' qui « *sont comme autant*

*d'itinéraires à travers le très objectif champ événementiel. Aucun de ces itinéraires n'est le vrai, n'est l'Histoire* »<sup>18</sup> (Veyne, 1971). Car les sciences sociales ne sont pas consensuelles sur le rapport à la connaissance. En sociologie, suivant une démarche de description argumentée (Vatin, 2005), en histoire (Veyne, 1971), dans l'anthropologie qui se réfère à la rigueur du qualitatif (Olivier de Sardan, 2008) et en économie politique, le rapport à la connaissance est sensiblement différent de celui de l'économie orthodoxe qui se veut pure et axiomatique.

Ainsi, comment envisager, en matière d'APD, une rupture avec les modèles 'politique' et 'tactique' d'utilisation de la recherche et de la connaissance? En APD, comme dans d'autres domaines, le recours à l'expertise révèle un écrasement du registre politique au profit des impératifs d'efficacité et de gestion. Cela prend un sens tout particulier dans le cas des pays les moins avancés dans lesquels la communauté des experts qui y intervient partage très largement la philosophie économique promulguée par les institutions de financement comme la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. On peut aussi ici parler de 'collèges invisibles d'experts' (Demortain, 2012).

La confrontation avec le terrain, l'analyse des procédures codifiées de l'expertise, l'examen de ses méthodes montrent que le refus de penser la complexité et l'incertitude est inhérent à la reproduction d'un système d'aide, système dont l'efficacité a été et est mise en doute dans le cas des pays d'Afrique Subsaharienne. Certes, tout projet de développement a implicitement l'objectif d'éliminer un certain nombre de risques pour les populations « bénéficiaires » : l'insécurité alimentaire, un accès insuffisant à l'eau, aux soins etc... D'une certaine façon, le sous-développement défini par des 'manques' peut être décliné en une suite de risques. Cette vision du monde a fait l'objet d'une contestation radicale. À cette vision du sous-développement comme un ensemble de manques et donc de retards s'est historiquement opposée une vision fondée sur l'articulation de systèmes économiques et sociaux différents (Azoulay, 2002). Ce refus de penser le changement social et l'interpénétration de systèmes sociaux dans leurs complexités réduit les capacités d'amélioration des conditions matérielles d'existence des individus. L'expertise en situation d'incertitude radicale est en fait une forme d'aveuglement.

A l'inverse, une démarche d'enquête impliquant du point de vue méthodologique un scepticisme vis-à-vis des catégories données, une pluralité des méthodes mises en œuvre<sup>19</sup>, la compréhension des dynamiques locales et du jeu des acteurs sur le temps long autorise une vision différente des liens entre 'connaissance' et 'décision'. Une reconfiguration de l'expertise entre des formes technocratiques et des formes participatives est opérée. Ces formes participatives impliquent une multitude d'acteurs impliqués directement dans la situation 'expertisée' ou 'évaluée'. Ces acteurs, 'bénéficiaires de projets', mais d'abord

---

<sup>18</sup> « Il faut qu'il y ait un choix en histoire, pour échapper à l'éparpillement en singularités et à une indifférence où tout se vaut [...]. L'histoire est faite de la même substance que la vie de chacun de nous... Les faits ont donc une organisation naturelle, que l'historien trouve toute faite, une fois qu'il a choisi son sujet, et qui est interchangeable : l'effort du travail historique consiste justement à *retrouver* cette organisation [...]. À l'intérieur du sujet choisi, cette organisation des faits leur confère une importance relative » (Veyne, 1971).

<sup>19</sup> L'utilisation des outils appartenant à l'anthropologie du développement requiert une enquête qualitative longue sur le terrain, une implication de chercheurs expérimentés travaillant en langue locale et la prise en compte de tous les acteurs concernés. L'analyse des interactions sociales et pas seulement techniques, des intérêts des différents groupes d'acteurs (éleveurs, agro-pasteurs, gestionnaires des projets, autorités coutumières, administratives, bailleurs, et non des « intervenants » et des « bénéficiaires »), l'identification des dynamiques et non seulement des impacts suppose des hypothèses construites au lieu d'une simple grille d'indicateurs et mobilise divers matériaux (données statistiques, récits, observations...) nécessaires pour reconstituer une histoire sociale et économique.

citoyens, produisent des connaissances à partir de leur expérience. Ces connaissances peuvent être articulées à des raisonnements hypothético-déductifs produits par des experts distanciés de la réalité considérée. Alors la séparation radicale entre 'expérience' et 'expertise' se réduit dans un processus continu de production de connaissance et d'intelligence du monde.

Cette autre approche méthodologique ne constitue à l'évidence que l'une des conditions nécessaires d'une rupture avec les modèles 'politique' et 'tactique' d'utilisation de la recherche en APD. Au-delà, et sans doute plus fondamentalement, cette rupture renvoie à l'absence de réelles capacités et de pouvoir de décision des administrations nationales dans les Pays les Moins Avancés africains. La faiblesse des institutions, du capital humain, en particulier en matière de recherche, renvoie à la faiblesse des États dans leurs capacités de conception de politiques autonomes (ce qui se traduit souvent par une pluralité des documents de politiques, sectoriels ou globaux, sans aucune cohérence opérationnelle globale, conçus le plus souvent sous l'impulsion et le financement de bailleurs étrangers). Cette situation accroît l'incertitude radicale car elle ne permet pas au pays de disposer d'une quelconque vision de son avenir à moyen ou long terme.

Ainsi un cadre pertinent de production de connaissances pourrait contribuer dans un contexte de souveraineté nationale recouvrée (initiée par la communauté internationale lors de la conférence de Paris de 2005 avec notamment l'instauration d'un principe d'alignement' (Azoulay, 2010)), au renforcement notable des capacités, à la prépondérance d'une vision de l'intérêt général à long terme et à des processus de prise de décision publique en rupture avec les modèles dominants aujourd'hui.

## Références bibliographiques

Agence Française de Développement (2014), *L'évaluation en évolution Pratiques et enjeux de l'évaluation dans le contexte de l'efficacité du développement*, Série Conférences et Séminaires 09, Février 2014.

Amselle J-L, M'Bokolo E. (dir.), (1985), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*. La Découverte.

Amselle J-L, (1990), *Logiques métisses. Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Payot, 1990

Arditi C., (2005), « Niger : chronique d'une évaluation censurée ou comment une agence des nations unies fabrique un bilan positif de son action contre l'insécurité alimentaire, la marginalisation des femmes et la pauvreté ». *La question alimentaire en Afrique : risque et politisation*. Revue Tiers Monde, n° 184, octobre 2005. Pp 861-883.

Azoulay G., (2002), *Les théories du développement ; du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Presses Universitaires de Rennes, 340 p.

Azoulay G. (2010), *Nouvelles formes d'aide publique au développement et autonomie de conception des stratégies; les pays subsahariens*, Mondes en Développement, 2011/1, n°153.

Ancey V., Ickowicz A., Touré I., Wane A., Diop T. « La vulnérabilité pastorale au Sahel : portée et limite des systèmes d'alerte basés sur des indicateurs ». *L'élevage, richesse des pauvres*, Duteurtre et Faye eds. Quae.

Berg E., (2003), « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels », Revue d'Économie du Développement, 17 (4), 11-42.

Bonfiglioli A.M. Diallo, Y. (1988), *Kisal : production et survie au Ferlo(Sénégal)*. Rapport Oxfam, 64 p.

Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Edition du Seuil, 95 p. Paris

Castel R. (2009), *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut des individus*, Coll. La couleur des idées, éd. du Seuil.

Chatelet F., (1989), *Platon*, Paris, Folio Essais, Gallimard.

Cornwall A., Eade D., eds, (2010), *Deconstructing development discourse. Buzzwords and fuzwords*. Oxfam, 320 pp.

Demortain D. (2012), *La mondialisation des experts*, Ellipses.

Douglas M., (1985), "Risk acceptability according to the Social Sciences", *Social Research Perspectives. Occasional Reports on Current Topics*, II. Russel Sage Foundation, New York, 115 p.

Easterly W. (2001), *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, MA. MIT Press.

Galavielle J-P, (2009), *Potentiel régulateur, Société et Légitimité*, Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, CES 2009-44.

Guichaoua A., (1997), "L'évolution du marché du développement", *Coopération internationale : le temps des incertitudes*. Revue Tiers Monde n° 151, juillet-septembre 1997, pp 491-519.

Gunning J.W., (2001), Rethinking aid, in Pleskovic B. and Stern N. (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, World Bank, 125-144.

Habermas J. (1973), *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard.

Haas P. (1992), *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*, international Organization, 46(1).

Livet P. (2008), Expertise et évaluation : une révision des rôles, Revue européenne des sciences sociales, Tome XLVI, 2008, N° 141, pp. 29-35

- Morin E. (1999), *Affronter l'incertitude*, in *Sciences humaines hors-série n° 24*, mars avril 1999.
- Olivier de Sardan J-P . (2008), *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. 2008, Louvain-La-Neuve.
- Restier-Melleray C. (1990), *Experts et expertise scientifique. Le cas de la France*, *Revue française de science politique*, vol. 40, n°4, pp. 546-585.
- Scoones I, (1995), « New directions in Pastoral Development in Africa » In *Living with uncertainty. New directions in Pastoral Development in Africa*. Ian Scoones (ed), Intermediate Technology Publications Ltd, London, 1-36
- Solé A. (2000), *Créateurs de mondes ; nos possibles, nos impossibles*. Editions du Rocher.
- Schein E. (1987) , *Process Consultation: Lessons for Managers and Consultants*, Vol. 2, Addison –Wesley Publishing Company Inc.
- Vatin F. (2005), *Trois essais sur la genèse de la pensée sociologique. Politique, épistémologie, cosmologie*. La découverte.
- Veyne P. (1971), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.
- Weber M. (1990), *Le savant et le politique*, Plon, (nouvelle édition).
- Weiss C. (1979), *The many meanings of research utilization*, *Public Administration Review*, 39 (5).
- White C. (1997), “The Effects of Poverty on Risk Reduction Strategies of Fulani Nomads in Niger”, *Risk and uncertainty in pastoral societies*”. *Nomadic Peoples*, pp90-108 vol 1, issue 1, 1997.