

## Expertise et incertitude radicale

Véronique Ancey, Cirad, UMR Selmet, [ancey@cirad.fr](mailto:ancey@cirad.fr)

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

### Résumé :

*L'évaluation d'un projet de développement se construit en référence à plusieurs mondes qui n'ont pas les mêmes rapports à la connaissance et à l'incertitude : les sciences sociales, l'expertise technique et financière, le système de l'aide au développement. Basée sur l'expérience en 2009 d'une évaluation rétrospective de projets d'hydraulique pastorale au Tchad, cette communication veut mettre en évidence le refus de penser la complexité et l'incertitude, refus inhérent à la reproduction d'un système d'aide. Cette contribution propose une discussion sur le rapport entre la production de connaissances, l'expertise, la prise de décision et l'incertitude.*

*Alors que les finalités et les méthodes de l'expertise tendent à réduire l'incertitude, la démarche d'enquête intègre l'incertitude radicale au travers du scepticisme vis-à-vis des catégories données, de la pluralité des méthodes, de la compréhension des dynamiques locales. Ce rapport à l'incertitude, interrogeant certains aveuglements propres au système d'aide qui perdure aujourd'hui, est une condition nécessaire au dépassement de la crise de la pensée et de l'action en matière de développement en Afrique subsaharienne.*

**Mots-clés :** incertitude, expertise, développement, enquête, Tchad.

En matière d'aide publique au développement (APD), une expertise, en l'occurrence une évaluation rétrospective d'un projet, 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<sup>1</sup> se construit en référence à plusieurs mondes qui n'ont pas les mêmes rapports à la connaissance et à l'incertitude.

En sciences sociales, l'incertitude est liée à la complexité des systèmes et non au défaut de connaissances. Par rapport aux risques, définis comme « les probabilités connues des issues possibles », l'incertitude est une situation où ni l'ensemble des issues ni la probabilité de leur réalisation ne sont connus. Enfin, si on tient compte du temps, parler d'incertitude ne signifie pas renoncer à mesurer les risques mais changer d'échelle, passer du court au long terme. L'incertitude est indissociable de ce qui est impensé dans le long terme.

Le monde de l'expertise technique et financière tend à réduire l'incertitude à l'analyse des risques induits par le fonctionnement d'un système économique et social, dans lequel les structures sont établies et non susceptibles d'être mises en cause radicalement.

À l'inverse, dans le monde en développement, le rapport à l'incertitude ne relève pas de la tentative de réduire ou d'assurer des risques, mais des changements dans un système dont on souhaite transformer les structures, à partir d'une conception préalablement établie du changement social. Dès lors, l'APD tend à exclure toute incertitude radicale, perçue comme absence de savoirs et comme source de remises en cause politiques. En réalité, l'accumulation de savoirs ne suffirait pas à réduire les incertitudes qui, en matière de développement, trouvent leur origine en particulier dans la complexité due à l'interpénétration de systèmes sociaux différents au sein d'une même société.

Cette communication se base sur l'expérience d'une évaluation rétrospective, menée en 2009, de projets d'hydraulique pastorale mis en œuvre dans les provinces du Borkou-Ennedi-Tibesti, du

---

<sup>1</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. En fait, dans la réalité africaine, le projet est la pièce centrale de l'intervention publique, le plus souvent financée par des bailleurs de fonds étrangers.

Kanem et au Tchad oriental durant une quinzaine d'années par l'Agence française de développement (AFD). Elle présente cette expertise comme un cas d'école, non pour traiter de la situation d'incertitude extrême du pays, mais pour mettre en débat les contradictions entre le fonctionnement des systèmes institutionnels, réclamant et produisant des certitudes, et le déroulement pratique des faits techniques et sociaux, qui amènent plutôt à interroger ces certitudes. L'enjeu est de mettre en évidence le refus de penser la complexité et l'incertitude, refus inhérent à la reproduction d'un système d'aide.

Cette contribution propose une discussion sur le rapport entre la production de connaissances, l'expertise, la prise de décision et l'incertitude. Cette discussion naît de la double nature de toute évaluation : recherche appliquée, d'une part, et jugement argumenté à l'usage des décideurs, d'autre part. Elle n'insiste pas tant sur le simplisme catégorique du statut de l'évaluation face à la complexité et aux incertitudes des réalités, c'est-à-dire sur les limites des actions proposées ; elle s'interroge sur le cadre pertinent de production de connaissance en lien avec la prise de décision et le rapport à l'incertitude dans le domaine du développement.

La première partie expose les raisons et les méthodes qui, dans le monde du développement, tendent à réduire l'incertitude ; la seconde partie présente deux aspects du caractère irréductible de l'incertitude, dans les méthodes de la recherche appliquée et sur le terrain qui constituait le lieu de cette expertise.

## **Le système d'aide au développement, l'expertise et l'incertitude**

### **Des finalités et des méthodes d'évaluation qui tentent d'exclure l'incertitude**

L'APD recouvre, selon la définition du Comité d'aide au développement (Cad) de l'OCDE<sup>2</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>3</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 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, des critiques de l'APD ont mis en avant son absence d'efficacité et ses effets potentiellement pervers pour les structures incitatives des pays, créant une crise de légitimité. 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. Les projets et les programmes mal conçus et mal supervisés, l'adoption d'instruments inadéquats, le recours à des procédures comptables complexes, le manque de volonté de coordination, la propension à imposer des priorités extérieures, l'utilisation de la forme la plus improductive de l'aide qu'est l'assistance technique, ont engendré des effets négatifs sur l'appropriation locale.

Dans ce débat, le rôle de l'évaluation s'est trouvé renforcé. L'ambition d'une évaluation *ex post* d'un projet de développement est de permettre aux bailleurs de fonds de constater l'efficacité éventuelle de leur action, de mesurer son efficacité et de préparer une intervention future.

---

<sup>2</sup> Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>3</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.

L'évaluation résulte donc d'une confrontation entre une réalité nouvelle issue d'une intervention extérieure et une situation passée<sup>4</sup>.

Un « cycle du projet » établit traditionnellement les étapes de préparation, mise en œuvre et évaluation du projet. Le modèle de normes harmonisé par le Cad de l'OCDE est actuellement généralement accepté. Les indicateurs retenus et donnés comme guide de l'évaluation visent à restituer une vision des faits ordonnée selon les préoccupations des bailleurs et gestionnaires de projets de développement.

- La pertinence examine le bien-fondé de l'action conduite au regard des objectifs et des enjeux (glossaire du Cad). 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 positifs ou négatifs). Elle compare les résultats attendus et des 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.

Au Tchad, comme dans tous les autres 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.

- Les « acteurs » 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, etc. Ces acteurs se trouvent en fait pour la plus grande partie d'entre eux impliqués dans un portefeuille de projets.

En fin de cycle du projet, vient la phase de l'évaluation *ex post*. Dans le cas concret des projets d'hydraulique pastorale mis en œuvre au Tchad depuis 1995 à l'initiative de l'AFD, une procédure normalisée suit son cours.

- Par principe, l'évaluation *ex post* est indépendante, c'est-à-dire confiée à des experts qui n'ont en aucune façon participé à l'une des phases du projet. Cependant, le processus de sélection des experts se déroule entièrement au sein du réseau français de recherche et de développement : des experts français (et un Tchadien) 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.

---

<sup>4</sup> 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/ou des préoccupations *instrumentales* (comment faire mieux ?) liées au bon fonctionnement et à l'efficacité des administrations... 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*, p. 3).

- 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.

- Les moyens matériels et financiers sont réunis pour cette première évaluation externe, décidée, dans ce cas précis, par un responsable local du bailleur, quinze ou vingt ans après le début des projets. Pourquoi une évaluation externe et pourquoi tant de temps après le début des projets ? En l'absence d'un système de suivi des projets, il est envisageable qu'un doute ait pu apparaître et susciter localement le besoin d'aller « voir ce qui se passe ». L'administration centrale de l'hydraulique au Tchad exprimera d'ailleurs aux experts sa satisfaction de disposer enfin d'informations et de données jusqu'à présent totalement absentes<sup>5</sup>.

En théorie, dans ce contexte, l'incertitude est une donnée centrale dans la tentative de connaître une réalité passée et d'en évaluer les transformations directement liées au projet. Par ailleurs, le libre-arbitre des évaluateurs indépendants devrait intervenir dans le choix des méthodes de travail.

En pratique, comme on vient de le montrer, les modalités d'appel d'offres et de mise en œuvre de l'évaluation sont conçues pour produire le minimum de certitudes 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.

Il convient maintenant d'analyser les méthodes mises en œuvre pour atteindre cet objectif de minimisation de l'incertitude.

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

Une évaluation, en tant que jugement argumenté à l'usage des décideurs, tend à réduire toute incertitude ; mais, dès lors qu'elle revendique également un statut scientifique (recherche appliquée), il convient d'analyser les méthodes sur lesquelles elle s'appuie pour produire de la certitude.

L'une des méthodes récentes mises en œuvre à cette fin 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 doivent ainsi 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, la simple accumulation d'informations, d'exemples n'est pas suffisante pour faire preuve. « 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 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

---

<sup>5</sup> Région du Borkou-Ennedi-Tibesti enclavée, désertique et non sécurisée.

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 [...] » (Chatelet, 1989).

Une autre méthode classique dérivée des sciences dures est d'intégrer l'incertitude dans l'analyse de risques. L'incertitude devient dès lors quantifiable, probabilisable. Mais peut-on utiliser l'analyse des risques pour réduire l'incertitude, dans le cadre d'un projet de développement ? 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 ou 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 la vision libérale 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).

Ces méthodes d'analyse doivent supprimer l'incertitude pour permettre d'agir, soit en modifiant leur objet (en désintégrant l'incertitude dans divers risques probabilisables), soit en instruisant un consensus qui fait certitude. Ce rapport à l'incertitude est radicalement étranger à l'objet et aux méthodes des sciences sociales : en premier lieu, parce que l'absence de consensus est ce qui fait la spécificité de ces disciplines par rapport aux sciences dures, ensuite parce que la production de connaissances n'est pas un processus cumulatif, et enfin parce que ce type de recherche porte sur des dynamiques complexes de moyen ou long terme. La recherche appliquée en sciences sociales doit donc « faire avec » une incertitude irréductible.

### **Le caractère irréductible de l'incertitude**

Explosion des savoirs, complexité du réel et incertitude sont, selon Edgar Morin, les caractéristiques de la connaissance dans le monde actuel. Dans le domaine du développement, la prise en compte d'une incertitude radicale accroît cette complexité du réel. Dès lors, la prise de décision (découlant de l'expertise) ne peut reposer sur un modèle purement tactique d'utilisation des résultats de la recherche.

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

Analyser le cadre pertinent de production de connaissance et le rapport à l'incertitude, dans le cadre de l'évaluation *ex post* d'un projet de développement, renvoie à la question de la prise de décision et donc aux politiques publiques.

Dans ce contexte, la typologie proposée par Weiss (1979) sur l'utilisation de la recherche en sciences sociales dans la prise de décision publique apporte un éclairage particulier en distinguant sept modèles :

- *Le modèle tiré par la connaissance*. Le résultat produit par la recherche conduit à son utilisation.
- *Le modèle de résolution des problèmes*. La recherche vient identifier et sélectionner des réponses à un problème.
- *Le modèle interactif*. 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*. Les résultats de la recherche sont utilisés de manière sélective pour justifier une position politique déjà prise.
- *Le modèle tactique*. La recherche est instrumentalisée par le décideur.
- *Le modèle de l'éclairage progressif*. 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* comme ambition intellectuelle de la société toute entière.

À partir de ces modèles, trois types de comportement des décideurs sont généralement construits : 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 promet.

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. Cela réduit la prétention de la recherche en ce domaine à se traduire en politiques. Plusieurs éléments tirés de l'expertise 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. Les infrastructures sont aux yeux des concepteurs et des évaluateurs des moyens pour atteindre des objectifs de développement (sécuriser la mobilité du bétail pour améliorer les conditions de vie des éleveurs). Aux yeux des administrations nationales, leur inventaire semble constituer l'objet unique de l'évaluation.

Ce comportement renvoie à l'absence de réel pouvoir de décision et de capacités des administrations. La faiblesse des institutions, du capital humain, en particulier en matière de recherche, constatée en Afrique subsaharienne, renvoie à la faiblesse des États dans leurs capacités de conception de politiques autonomes (qui se traduit par une pluralité des documents de politiques, sectoriels ou globaux, sans aucune cohérence opérationnelle globale). 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.

## Approches et représentations des dynamiques sociales

Une enquête est nécessaire pour reconstituer les dynamiques économiques et sociales. Elle alimente un questionnement sceptique, par nature éloigné des jugements d'expertise. L'analyse des interactions sociales — et pas seulement techniques — des intérêts des 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, au lieu d'une simple grille d'indicateurs et mobilise divers matériaux nécessaires pour reconstituer une histoire sociale et économique.

L'expertise 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, alors qu'ils devraient se prononcer sur des questions présentant une forte incertitude. L'état des lieux qui leur est commandé porte sur l'évaluation 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 » (Veyne, 1971)<sup>6</sup>.

Au constat d'un univers incertain s'ajoute le scepticisme de l'enquêteur sur les vérités simplistes véhiculées par les catégories courantes : au Tchad, l'élevage se pratique dans plusieurs systèmes économiques pastoraux et agropastoraux de nombreuses ethnies. Systèmes et régimes de mobilité sont plus complexes et plus évolutifs que les dénominations administratives ne le laissent entendre (nomades versus sédentaires, sous-entendant arabes versus populations noires). 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 familles mais transhument au Ouaddaï, au Salamat en cas de nécessité ; certains ont modifié depuis quelques années leur système 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 berbéré (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 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.

---

<sup>6</sup> Champ événementiel : « 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 inchangeable : 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).

## **Système d'aide fondé sur des projets et incertitude**

À un autre niveau d'analyse, ces dynamiques sociales sont fortement influencées par la forme d'intervention publique dominante dans ces sociétés qu'est le projet financé par le 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.

Au Tchad (pays disposant de ressources pétrolières), en 2008, selon l'OCDE, l'aide publique au développement représentait plus de 50 % des ressources d'investissement de l'État, ce qui montre l'importance de l'aide extérieure. 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 absolue 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.

### **L'incertitude liée à l'instabilité institutionnelle**

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 peuvent changer fréquemment de ministère de rattachement. Les capacités institutionnelles de mise en œuvre des politiques publiques jouent un rôle central dans la réduction des incertitudes. Ce renforcement des 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, 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>7</sup>.

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.

Enfin, l'incertitude sur la situation politique est particulièrement prégnante au Tchad : les morts et les bombardements survenus à l'est du pays en mai 2009 lors d'une première mission interrompue, puis en décembre, venaient-ils d'une guerre ou d'une rébellion ? Les affrontements signalaient-ils l'écrasement des factions ou au contraire l'avancée de colonnes rebelles unies ? Les assertions n'étaient jamais floues, indécises ou ambiguës : elles étaient systématiquement catégoriques et divergentes.

### **L'incertitude liée à la mise en œuvre des projets**

Les conditions de mise en œuvre des projets créent une certaine forme d'incertitude par leur instabilité interne. L'enquête révèle une instabilité d'une partie notable du personnel des projets d'hydraulique pastorale 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 chronique a contraint le personnel à renoncer à intervenir depuis 2004 dans la plupart des sites frontaliers du Soudan. Les représentants des structures publiques changent fréquemment. Il n'y a pas de participation effective des structures publiques tant au niveau

---

<sup>7</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 lors du suivi de la déclaration de Paris effectué en 2008, en catégorie C pour l'année 2007 (seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle).

de la conception des infrastructures que de leur gestion, mais surtout au niveau de la prise en charge des coûts récurrents.

### **L'incertitude liée à l'approche sectorielle**

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 l'enquête ne retrouve pas dans les activités des projets. Une approche purement technique et sous-sectorielle 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. Seule une politique de long terme, élaborée et mise en œuvre de manière autonome par des États souverains, peut contribuer à réduire l'incertitude radicale : incertitude que les projets, pris isolément ou dans leur multiplicité, ne parviennent jamais à réduire à l'échelle nationale.

### **L'incertitude théorique et méthodologique**

Les fondements théoriques des projets mis en œuvre sont questionnés par l'enquête. En effet, la logique économique sous-jacente des projets d'hydraulique pastorale 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 un revenu central et suffisant pour assurer la satisfaction des besoins sociaux des éleveurs. Il établit une relation linéaire et directe entre cette sécurisation 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. Par ailleurs, les services sociaux de base n'étant pas disponibles, une amélioration éventuelle des revenus ne garantit pas un développement humain.

L'appareil méthodologique des projets évalués par l'enquête 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 et des ratios quantitatifs significatifs (écologiques, zootecniques, économiques et de développement humain) et inenvisageable de comparer les données avant et après projet pour mesurer son impact.

## **CONCLUSION**

La confrontation avec le terrain et la réflexion sur l'expertise (l'analyse de ses procédures codifiées, l'examen des méthodes réduisant l'incertitude aux risques probabilisables) montrent que le refus de penser la complexité et l'incertitude est inhérent à la reproduction d'un système d'aide et à ses techniques d'évaluation. 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 une forme d'aveuglement.

En quoi la prise en compte de cette incertitude radicale, caractéristique des dynamiques sociales et politiques, permet-elle de contribuer à dépasser la crise de la pensée et de l'action en matière de développement en Afrique subsaharienne (ASS) ? Elle semble *a priori* éloigner de la sortie de cette crise en ajoutant un élément supplémentaire de complexité.

L'incertitude radicale ne peut être évacuée de la recherche en sciences sociales. Il convient donc de l'intégrer dans 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, la compréhension des dynamiques locales et du jeu des acteurs sur le temps long. Cette autre approche méthodologique ne constitue à l'évidence qu'une condition nécessaire au dépassement de la crise en matière de développement en ASS. Elle pourrait alors devenir ce cadre pertinent de production de connaissances, qui contribuerait dans un contexte de souveraineté nationale recouvrée (initiée par la communauté internationale lors de la conférence de Paris de 2005), de renforcement notable des capacités et de la prépondérance d'une vision de l'intérêt général à long terme, à une prise de décision publique en rupture avec les modèles « politique » et « tactique » dominants aujourd'hui.

### **Références bibliographiques**

- Azoulay, G., 2002. *Les théories du développement ; du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Presses Universitaires de Rennes, 340 p.
- 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.
- Chatelet, F., 1989., *Platon*, Paris, Folio Essais, Gallimard.
- William Easterly, 2001, *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, MA. MIT Press.
- 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.
- Veyne, P., 1971. *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.
- Weiss, C., 1979. The many meanings of research utilization, *Public Administration Review*, 39 (5).