

Jean-Pierre Olivier de Sardan Lasdel, Niger

« Compter sur ses propres forces. » Face à la dépendance à l'aide, promouvoir les experts contextuels dans les politiques publiques en Afrique

socio-anthropologie, ingénierie sociale, action publique, réformes, développement local, innovation

Habituellement, le terme d'expert connote une spécialisation professionnelle, et, plus particulièrement dans le champ du développement, une compétence reconnue en ingénierie technique ou en ingénierie sociale. Nous voulons ici l'étendre à une tout autre forme de compétence.

En Afrique, la méconnaissance des contextes locaux dans lesquels interviennent les projets et programmes de développement standardisés (« modèles voyageurs »), et la non-prise en compte des effets inattendus qui découlent des réactions des acteurs locaux, sont des données structurelles du monde institutionnel du développement, qui sont à l'origine de ses échecs récurrents. Ce dernier ne manque pas d'experts internationaux (ou parfois nationaux) au sens classique du terme, mais il ne recourt jamais aux compétences de ceux qui connaissent le mieux ces contextes locaux qui « mettent à l'épreuve » les interventions extérieures, autrement dit il ignore l'existence d'une « expertise contextuelle », qui serait pourtant indispensable si l'on entend élaborer et mettre en œuvre des interventions et des politiques publiques qui soient enfin adaptées au « monde réel », celui des quartiers et des villages africains, qui est ignoré des bureaux de Washington, Genève ou Paris (et souvent aussi de ceux de Dakar, Bamako ou Cotonou).

Bien que non reconnus en tant que tels, les experts contextuels existent pourtant, sous deux formes. Les plus nombreux sont des experts contextuels opérationnels, autrement dit des acteurs de terrain, travaillant au contact des usagers dans les services de l'État ou dans les multiples projets ou ONG : ils connaissent bien (et surtout de l'intérieur) les normes pratiques des fonctionnaires et les normes sociales des populations ; mais, en outre, ils ont aussi une réflexion critique vis-à-vis des routines du quotidien et une capacité d'initiatives et d'innovations ancrées dans les réalités du terrain (ce sont des réformateurs de l'intérieur, et nous en avons rencontré dans nos enquêtes). D'autres sont des experts contextuels indirects, autrement dit des chercheurs, dont l'activité professionnelle consiste, essentiellement grâce à des méthodes qualitatives impliquant une insertion prolongée, à décrire, comprendre et analyser les contextes locaux (et leurs réactions aux interventions extérieures) ; ils sont bien placés pour identifier les experts contextuels opérationnels.

Les uns et les autres constatent tous les jours à quel point les interventions conçues, financées et pilotées par les institutions de développement (les réformateurs de l'extérieur) sont déconnectées des pratiques et des perceptions des acteurs directement concernés, tout en reproduisant une addiction dangereuse à l'aide internationale.

Nous discuterons plus en détail dans l'article de ce concept d'expert contextuel, de sa spécificité par rapport à des notions proches, et de ce en quoi la mobilisation d'une expertise contextuelle pourrait permettre d'améliorer la qualité des services que les institutions de développement et les politiques publiques délivrent aux populations.

Jean-Pierre Olivier de Sardan

Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local, Niger

« Compter sur ses propres forces » Face à la dépendance à l'aide, promouvoir les experts contextuels dans les politiques publiques en Afrique

« Nous encourageons l'aide qui nous aide à nous passer de l'aide. Mais en général la politique d'assistance et d'aide n'aboutit qu'à nous désorganiser, à nous asservir et à nous déresponsabiliser »

–Thomas Sankara, discours à l'ONU du 4 octobre 1984 à l'Assemblée générale de l'ONU, cité in Borrel *et al.* 2021, p. 757.

Introduction

Il est périlleux de parler de l'Afrique en général, et des précautions, du type « les Afriques » (Darbon, 2001), s'imposent¹. Chaque pays a ses spécificités, et, au sein de chaque pays, les disparités sont multiples. Néanmoins, si on élargit la perspective pour se situer à un niveau comparatif global, quelques lignes de pente communes émergent, qui concernent la plus grande partie du continent. La dépendance à l'aide (aide au développement comme aide humanitaire) constitue ainsi une caractéristique largement partagée du continent africain. Certes, elle n'est pas seule en piste : on retrouve par exemple partout un passé colonial douloureux ayant laissé divers héritages, ou une culture prédatrice des élites postcoloniales, que de nombreux travaux en sciences sociales ont analysés en détail. Il nous semble que la dépendance à l'aide, bien que souvent soulignée – cf. par exemple Bayart (1999), qui met l'extraversion en perspective historique – a été peu explorée dans un domaine particulier, pourtant central, à savoir le processus de construction des États. Parmi les rares exceptions, on peut évoquer Bierschenk (2009) qui montre comment le passage en 1989 d'un régime despotique à un régime démocratique au Bénin n'a pas atténué la dépendance du pays envers la rente de l'aide : au-delà des changements de système politique et de formes de pouvoir, on retrouve les mêmes conséquences négatives en termes de gouvernance (corruption, clientélisme, favoritisme, autoritarisme, régionalisme). Son

¹ Je remercie Jean-François Lantéri, Philippe Lavigne Delville, Abdoulaye Mohamadou, Louis Pizarro, Abdoulaye Sounaye, et Mohamadou Tarka pour leurs suggestions à partir d'une première version de ce texte.

analyse est sur le fond tout aussi valable pour les autres pays francophones d'Afrique (et sans doute nombre de pays anglophones), malgré des histoires politiques différentes depuis les indépendances. Plus fondamentalement, au-delà des régimes qui se succèdent entre élections et coups d'État, le fonctionnement des services publics comme l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sont profondément et durablement affectés par la dépendance à l'aide.

Nous décrirons comment l'aide extérieure pèse lourdement sur les politiques publiques, et comment elle engendre de nombreux effets inattendus, en raison de la méconnaissance profonde des contextes locaux par ces « réformateurs de l'extérieur ». Ces effets inattendus comptent en leur sein beaucoup d'effets pervers, dont en particulier celui sur lequel nous mettrons ici l'accent : une perte généralisée d'initiative au sein de la fonction publique, qui découle directement de la dépendance à l'aide. Mais il existe des exceptions parmi les agents de l'État, et on rencontre parfois ici ou là des « réformateurs de l'intérieur », qui connaissent les contextes locaux et veulent les modifier de façon réaliste. Nous tenterons de définir cette « expertise contextuelle » et d'analyser le rôle qu'elle peut jouer, dans une perspective qui entend proposer des pistes de recherche inédites pour les sciences sociales en Afrique, et renouveler la stratégie ancienne et quasi oubliée du « compter sur ses propres forces ».

L'omniprésence de l'aide

Une grande partie des politiques publiques mises en œuvre en Afrique relève de l'aide extérieure. L'enseignement, le système de santé, la justice, la police, ou les forces armées ont largement besoin des ressources qu'elle apporte pour fonctionner tant bien que mal. Quand il faut lutter contre une épidémie, faire face à une crise alimentaire, riposter au terrorisme, l'appui des bailleurs de fonds et de leurs institutions est indispensable. De véritables armadas humanitaires ou médicales ont ainsi débarqué lors de la « famine » de 2005 au Niger (Olivier de Sardan, 2008a) ou de la récente épidémie d'Ebola en Guinée (Gomez-Temesio et Le Marcis, 2017). Outre les innombrables ONG européennes ou nord-américaines (et désormais aussi arabo-islamiques) qui sillonnent quotidiennement les villes et les villages du continent tout entier, outre les diverses coopérations bilatérales qui mettent en spectacle leur géopolitique assistancielle (des anciennes puissances coloniales aux nouveaux venus comme Chine, Russie, Inde ou Turquie, en passant par l'inévitable présence américaine), la Banque mondiale, l'OMS, l'Unicef, le FNUAP, le PAM ou le PNUD sont à l'origine, dans chaque pays africain, d'une très forte proportion des réformes administratives, protocoles de santé, programmes éducatifs, ou aménagements hydroagricoles, et pilotent la lutte contre la pauvreté ou le travail des enfants, comme les campagnes en faveur de la promotion des femmes ou la diffusion de la contraception... Une institution aussi centrale que la Banque mondiale ne joue pas seulement un rôle de bailleur de fonds, c'est aussi une agence d'expertise internationale fondée sur les « savoirs du développement », c'est-à-dire sur des savoirs professionnels en ingénierie sociale (cf. infra), relatifs à la « fabrique » d'interventions standardisées exportables vers les pays à faibles revenus, en particulier africains.

C'est bien là une spécificité du continent africain par rapport à l'Europe ou à l'Amérique, où les politiques publiques sont essentiellement élaborées au niveau national, et où le système des Nations unies et les ONG n'ont guère de poids quotidien face aux États. Cette dépendance constitue une caractéristique historique majeure de l'Afrique contemporaine. On la retrouve parfois en Amérique latine ou en Asie, mais pas avec la même ampleur.

Autrement dit, l'aide au développement et l'aide humanitaire fonctionnent en Afrique comme des politiques publiques particulières, conçues, promues et financées par l'extérieur, tout en étant mises en œuvre par des acteurs nationaux largement dépendants de cette aide. Certes il existe aussi des politiques publiques élaborées au niveau national, toutefois non seulement elles ont peu de moyens face aux politiques publiques pilotées par l'aide, mais encore leur mise en œuvre est souvent incohérente (Olivier de Sardan et Ridde, 2014), et elles sont fréquemment en quête d'un appui des bailleurs de fonds.

On sait que les formes de l'aide émanant du Nord sont multiples. Les flux de l'aide passent par des organisations internationales (en particulier le système des Nations unies), des agences et des banques de développement nationales, des ONG grandes et petites. Les ressources que l'aide procure arrivent en Afrique sous forme de prêts, de subventions, d'aide budgétaire, de dons matériels, de construction d'infrastructures, d'appuis techniques, plus ou moins assortis de conditionnalités diverses. L'architecture de l'aide varie également, mais avec une très nette préférence pour les « projets » et les « programmes », négociés avec les États africains (pour la plus grande partie) ou avec des organisations et associations locales (la fameuse « société civile »). Ces projets et programmes sont à durée limitée. Ils sont régulés par des procédures spécifiques, dérogoires par rapport aux procédures nationales. Ils apparaissent comme des enclaves privilégiées (en termes de salaires, de ressources, de fonctionnement, de gestion) par rapport au fonctionnement ordinaire des services publics nationaux, marqué par le dénuement et la corruption.

Toutes ces interventions ont pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations africaines : ce que Tania Li appelle « *the will to improve* » (Li, 2007) constitue leur légitimité. Elles se présentent comme des « réformes » souhaitables d'une situation actuelle qui est très insatisfaisante de l'avis de tous (les populations locales comme les bailleurs de fonds, mais pas pour les mêmes raisons). Le paradoxe de cette situation est que ce sont des « réformateurs de l'extérieur » qui pilotent l'ingénierie sociale de type développementiste et humanitaire qui se déploie partout en Afrique. Les politiques développementistes et humanitaires relèvent en effet de l'ingénierie sociale², c'est-à-dire de « dispositifs d'intervention planifiée, élaborés par des experts, visant à implanter ou modifier des institutions et/ou des comportements dans des contextes variés » (Olivier de Sardan, 2021, p. 7). Alors que l'ingénierie technique (et biologique) a une efficacité intrinsèque relativement indépendante des contextes où elle est mise en œuvre, l'ingénierie sociale est au contraire très dépendante des contextes où elle est mise en œuvre.

Le développement et l'aide humanitaire constituent une ingénierie sociale originale, sans équivalent historique : leurs interventions, élaborées par des experts internationaux et omniprésentes en Afrique sous des formes standardisées, ne relèvent pas directement des mécanismes du marché, même si le marché y joue un rôle parfois important, et elles ne sont pas non plus dépendantes d'un centre de décision unique : une multiplicité d'institutions intervient, en général dans plusieurs pays africains, voire dans tous, chacune avec son agenda, et elles sont faiblement coordonnées entre elles, malgré l'existence d'un langage commun et des phénomènes d'isomorphisme organisationnel (DiMaggio et Powell, 1983, 1991).

Évitons tout malentendu. Notre propos, ici, n'est pas de condamner par principe toute aide au développement et toute aide humanitaire, encore moins de proclamer qu'il faudrait y mettre radicalement fin. Il n'est pas non plus d'affirmer que l'aide n'est qu'un échec ou que tous les projets de développement ne sont que des faillites, ce qui serait absurde. Nous ne nous situons pas dans une position normative par rapport à l'aide. Nous partons d'un constat : les programmes de développement, les interventions humanitaires, les politiques publiques débouchent, une fois mis en œuvre sur le terrain, sur de nombreux effets inattendus, aussi « bien élaborés » soient-ils, et qu'ils soient évalués comme des succès ou comme des échecs. C'est vrai partout dans le monde, mais c'est plus accentué encore en Afrique, du fait que ces programmes, ces interventions et ces politiques publiques sont élaborés par des experts très extérieurs aux conditions locales. Par ailleurs, ce qui nous intéresse ici dans ce constat, ce sont les effets inattendus *relatifs au fonctionnement des services publics en Afrique*. On peut le dire autrement : un excellent programme, considéré de façon générale comme bénéfique et ayant largement réussi, mené par telle ou telle agence de coopération ou par telle ou telle ONG, avec les meilleures intentions du monde, connaîtra néanmoins des écarts entre ce qui était prévu et ce qui advient de fait dans un contexte déterminé, et, en outre, participera « malgré lui » à la reproduction de la dépendance à l'aide au sein des services de l'État.

Les effets pervers de l'aide

L'aide fonctionne à divers égards comme une « rente ». On sait depuis longtemps que les rentes minières ou pétrolières ne sont pas seulement des atouts économiques, mais qu'elles ont aussi de nombreux effets pervers (pour le Gabon cf. Yates, 1986), au point où l'on a pu parler d'une « malédiction engendrée par ces ressources » (*resource curse*; cf. Murshed, 2018). La rente développementiste et humanitaire n'y échappe pas, même si les effets pervers qu'elle engendre sont souvent différents (Collier, 2006 ; Bierschenk, 2009 ; Olivier de Sardan, 2013). Certains sont déjà bien connus, comme l'extension de la petite (et parfois grande) corruption (Blundo et Olivier de Sardan, 2007), ou le poids démesuré des perdiems qui détourne les formations et les ateliers de leurs objectifs (Jordan Smith, 2003 ; Ridde, 2010). Certains le sont moins : ainsi, la « fuite des cerveaux » hors des fonctions publiques nationales vers la « configuration développementiste » (institutions internationales, agences de développement, ONG, cabinets d'experts) prive de façon ininterrompue les États africains de leurs cadres les mieux formés et les plus compétents.

Ce dernier point renvoie à un phénomène plus général : la perte d'initiative au sein des appareils d'État et bureaucraties africaines. *L'essentiel des initiatives en matière de politiques publiques et d'action publique vient en effet des institutions de l'aide*. L'objectif majeur de la majorité des fonctionnaires africains est d'être recrutés par un « projet », et sinon, à tout le moins, d'en être désignés comme « point focal », ou de bénéficier de ses ressources, de façon formelle ou informelle... Il faut « avoir sa part »

² La plupart des concepts utilisés dans cet article (*ingénierie sociale*, mais aussi *experts contextuels*, *réformisme critique*, *contextes pragmatiques*, *modèles voyageurs*, *normes pratiques*) sont exposés en détail dans l'ouvrage *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà* (Olivier de Sardan, 2021).

de l'aide, il faut donc parler le langage de l'aide, adopter les « bonnes pratiques » promues par les organisations de l'aide (autrement dit, faire figure de « bons élèves »), accepter (ou faire mine d'accepter) leurs règles du jeu et leurs procédures, autrement dit jouer dans leur camp, plutôt que de tenter d'améliorer le sien à partir de ses propres idées et de ses propres moyens.

Cela est valable au sommet de l'État comme à sa base. Une recherche du Lasdel³ sur les perceptions de l'aide par les cadres nigériens (Lavigne Delville et Abdelkader, 2010) a ainsi montré que ces derniers reprochaient aux autorités gouvernementales d'accepter systématiquement tout projet proposé par les partenaires techniques et financiers (PTF) dès lors qu'il était doté de ressources intéressantes, et quand bien même il n'était pas adapté aux besoins du pays, ou n'avait guère de chance de réussir. Du côté de la base, le grand nombre de « normes pratiques » qui régulent informellement les multiples comportements des fonctionnaires qui ne respectent pas les normes et directives officielles (autrement dit les comportements « non observants ») témoigne de l'importance des écarts entre les discours officiels et les réalités du terrain (Olivier de Sardan, 2015, 2021), entre les programmes sur le papier et leur mise en œuvre effective dans des contextes particuliers, entre les organigrammes affichés et les pratiques effectives, entre les redevabilités formelles et les redevabilités informelles (Blundo, 2015). Ce « grand écart », cette quasi-schizophrénie, ont aussi pour effet de produire une mauvaise qualité des services délivrés aux populations (il suffit de penser aux absentéismes, au favoritisme, à la corruption, parmi bien d'autres normes pratiques), et une focalisation sur la captation des ressources de l'aide. Certes nous avons rencontré au cours de nos enquêtes des « exceptions admirables », des agents de l'État donnant dans leur travail la priorité à la qualité des soins ou de l'enseignement, et élaborant des micro-réformes locales, mais ils sont nettement minoritaires, en général isolés, souvent amers, et rarement soutenus par leur hiérarchie.

Il y a pourtant un domaine en Afrique où l'inventivité et l'ingéniosité sont remarquables, et où elles ont déjà été analysées et même célébrées : c'est le cas du secteur informel (Hart, 2008 ; Meagher, 2010). Mais justement elles se manifestent loin de l'État, et plus encore des bailleurs de fonds. On pourrait citer aussi (mais ce domaine est moins mis en évidence, et, quand il est évoqué, c'est dans un registre éminemment critique) la politique locale et nationale, qui fait preuve, dans ses jeux de pouvoir, ses manœuvres clientélistes, ses alliances, ruptures, intrigues et autres transhumances, d'une redoutable inventivité, bien éloignée des injonctions démocratiques et des préconisations politico-morales souvent naïves des experts internationaux. Mais tout ceci est également très opaque aux institutions de l'aide, qui n'y sont pas invitées et ne peuvent guère s'y immiscer.

Quant à la « société civile », célébrée par les ONG et les agences de l'aide, qui voient en elle une capacité de mobilisation endogène, notre appréciation est beaucoup plus réservée : les associations nationales et locales diverses (car la société civile n'est en fait rien d'autre qu'un tissu associatif hétéroclite) sont le plus souvent à la remorque de l'aide extérieure, soucieuses de capter des « projets » où elles jouent en général un rôle de sous-traitance, n'ayant voix au chapitre que sur des aspects mineurs. La société civile recèle certes de réels espaces de marge de manœuvre et d'innovation et inclut des acteurs réformateurs autonomes, mais elle est globalement fortement dépendante de l'aide. De surcroît, les militants associatifs les plus créatifs sont le plus souvent récupérés par le monde du développement, formés à son langage, intégrés à ses procédures. C'est aussi vrai en ce qui concerne les femmes : les politiques de genre menées par les institutions internationales, les agences de développement et les grandes ONG aboutissent bien plus souvent à absorber les militantes associatives et/ou les leaders féministes dans l'ingénierie sociale de l'aide qu'à soutenir leurs initiatives propres et accroître leur autonomie.

On pouvait s'en douter : l'absence d'initiative au sein des administrations et des services publics est corrélée directement à l'omniprésence de l'aide, et ce n'est en rien une caractéristique générale des sociétés africaines. Il s'agit bel et bien d'un cercle vicieux : la dépendance à l'aide bloque les initiatives internes, ce qui accroît la dépendance à l'aide.

Un autre effet pervers renvoie au sentiment d'humiliation qui découle de cette dépendance. Un proverbe est souvent cité en Afrique à ce propos : « La main qui reçoit est toujours au-dessous de la main qui donne ». Le sentiment anti-occidental alimenté par ce statut d'assisté est largement répandu, d'autant plus vif lorsqu'il s'agit de l'ancienne puissance coloniale. Il est amplifié par les maladroites ou l'arrogance fréquente des « partenaires », comme par leur propension à vouloir imposer leurs propres valeurs morales, et il s'exprime fréquemment dans divers registres, sur les réseaux sociaux, dans les bavardages du quotidien, ou lors des manifestations. Il est évidemment exploité par l'idéologie islamiste salafiste, et légitime d'autant plus les comportements opportunistes et le double langage vis-à-vis de l'aide extérieure.

³ Le Lasdel est un laboratoire de recherche nigéro-béninois, spécialisé en méthodes qualitatives, dont les travaux sont à l'origine des analyses développées dans ce texte (www.lasdel.net).

L'épreuve des contextes et le rôle central des contextes pragmatiques

Une caractéristique importante du monde du développement et de l'humanitaire est sa prédilection pour les « modèles voyageurs » en matière d'ingénierie sociale (Behrends *et al.*, 2014 ; Bierschenk, 2014 ; Olivier de Sardan *et al.*, 2017). Il s'agit de promouvoir à travers l'Afrique une succession d'interventions standardisées et à « haut facteur d'impact » censées avoir chacune une efficacité intrinsèque, quels que soient les contextes où elles sont implantées. Or, contrairement à ce que prévoient les experts qui ont fabriqué ces modèles et les politiques qui les ont acceptés, les choses se passent fort différemment sur le terrain. Chaque contexte local « met à mal », plus ou moins, et à sa façon, le déroulement des interventions (politiques publiques, programmes, projets, protocoles...), qui sont bien plus souvent contournées ou démembrées qu'adoptées fidèlement. Tout modèle voyageur, aussi bien élaboré soit-il, et quelle que soit sa perfection technique ou technocratique, subit ainsi « l'épreuve des contextes », une épreuve aux résultats imprévisibles, qui tourne souvent à la « revanche des contextes ».

Et pourtant, les experts et les décideurs en matière de développement et d'aide humanitaire savent que les contextes importent, et ils accumulent des connaissances à leur propos. Mais ce qu'ils entendent par des « savoirs relatifs aux contextes » se compose essentiellement d'indicateurs statistiques, de variables sociodémographiques, de données institutionnelles, de clichés culturels ou « ethniques ». Il s'agit de « fonds de carte », guère plus, qui permettent seulement de documenter ce que nous appelons les « contextes structurels ». Ces savoirs ne disent rien par contre des « contextes pragmatiques », c'est-à-dire du jeu des acteurs, des normes pratiques des fonctionnaires, des routines des services et des bureaux, des rapports de pouvoir et d'influence, des attentes, perceptions, frustrations et rumeurs, des clans, cliques et factions, qui structurent la vie quotidienne des administrations et des populations avec lesquelles elles interagissent. Les politiques publiques ne mobilisent que des connaissances sur les contextes structurels, et ignorent la réalité des contextes pragmatiques.

L'expertise en ingénierie technique (sur laquelle sont fondés les aspects techniques de l'aide au développement et de l'aide humanitaire) et l'expertise en ingénierie sociale développementaliste (sur laquelle sont fondés les programmes dans lesquels ces aspects techniques sont enchâssés⁴) restent en quelque sorte « hors sol » faute d'une expertise « contextuelle », que ne maîtrisent ni les concepteurs ni les gestionnaires de l'aide. Il est vrai que la non-prise en compte des contextes pragmatiques par les institutions de développement internationales renvoie aussi à d'autres motifs, comme une redevabilité concentrée sur les seules institutions du Nord ou le fait que l'action ne peut s'embarasser de trop d'informations (Naudet, 2001) : autrement dit, quand bien même les agences d'aide se soucient de commanditer étude sur étude, d'empiler les rapports de consultants, ou de recruter les services d'experts dont elles pensent qu'ils connaissent le pays et le domaine d'intervention, elles n'utilisent guère les savoirs ainsi produits. Il n'en reste pas moins que ces savoirs portent pour l'essentiel sur les contextes structurels, et non sur les contextes pragmatiques.

Seule la connaissance des contextes pragmatiques peut fonder l'expertise contextuelle. Celle-ci implique en effet une proximité forte avec les acteurs de terrain impliqués par une intervention. Il faut connaître les comportements « non observants » des personnels de santé, les calculs et les incertitudes des paysans, les habitudes et les ambitions des magistrats, les inquiétudes et les représentations des malades. Il faut pour cela une insertion quotidienne, un vécu commun, des interactions banalisées. Les experts internationaux en développement, en aide humanitaire ou en politiques publiques, en sont généralement très loin. Ils sont compétents dans leurs domaines d'ingénierie, mais particulièrement ignorants des contextes vécus par les acteurs concernés. Le dépouillement de statistiques, la lecture de rapports, les visites guidées au pas de course, quelques discussions avec des cadres du pays ou des chauffeurs de taxi ne donnent aucun accès véritable aux contextes pragmatiques ; pas plus que le fait d'être plus ou moins ami avec un ministre ou d'avoir une relation suivie avec une courtisane locale. La « connaissance du terrain » dont se vantent certains professionnels du développement (dont le type caricatural serait : « j'ai fait le Togo et je connais les Togolais ») est donc largement surfaite, et bien souvent ridicule, et elle reste en tout cas générale et superficielle.

Mais, d'un autre côté, le fait d'être citoyen africain et de parler une langue vernaculaire ne qualifie pas pour autant à l'expertise contextuelle. Les décideurs et hauts cadres nationaux sont en général fort éloignés des réalités journalières du terrain. Nous avons souvent été étonnés, quand nous faisons état de nos enquêtes auprès de cadres nigériens, de leur méconnaissance des

⁴ L'ingénierie politique (Darbon, 2003) est pour nous une composante de l'ingénierie sociale. Il en est de même de l'ingénierie religieuse (notons au passage que les succès actuels des fondamentalismes musulman et chrétien tiennent beaucoup à leur capacité d'insertion dans les contextes quotidiens).

données que nous avons produites. Tel médecin ignorait ce qui se passait vraiment dans son service et les multiples normes pratiques des sages-femmes. Tel enseignant de l'Université travaillant sur le système agropastoral ne maîtrisait pas le contexte réel d'un service départemental de l'élevage et ses mille et une combines. La majorité des hauts fonctionnaires et des membres de l'élite politique méconnaissent le quotidien des infirmiers, des instituteurs, des vulgarisateurs agricoles, des greffiers, des secrétaires. En fait certains ignorent réellement, d'autres se doutent vaguement, mais ne veulent pas y regarder de plus près, d'autres enfin savent à peu près, mais estiment que cela doit « rester entre nous », que cela « ne regarde pas les Blancs » ; plus généralement, ils pensent que cela n'est pertinent ni dans le langage (très convenu) du développement ni dans celui (très surveillé) de la politique nationale. Quant aux agences de développement qui recrutent des cadres africains avec l'idée qu'ils apporteront cette maîtrise des contextes qui fait défaut aux expatriés, ils se trompent le plus souvent : ces cadres sont, sauf exception, largement coupés de leurs compatriotes d'en bas et se préoccupent plus de respecter les règles du jeu de l'institution qui les emploie que de tenir compte des logiques d'action des simples usagers ou des petits fonctionnaires, qu'ils ignorent souvent ou qu'ils regardent de haut.

Les trois propriétés de l'expertise contextuelle

Seule une réelle familiarité avec les pratiques et les relations du quotidien peut fonder l'expertise contextuelle. Car les pratiques effectives sont souvent décalées par rapport aux pratiques prescrites, et le quotidien est souvent plus fait d'informel que de formel, de latent que d'explicite. Le monde réel est fort éloigné du monde officiel, dans lequel évoluent presque exclusivement les institutions de développement. Une connaissance superficielle ou des contacts épisodiques ne suffisent pas à fonder l'expertise contextuelle. Il faut une connaissance intime du milieu de travail, de ses contraintes, de ses réalités discrètes ou cachées.

Mais cette connaissance intime, si elle est une condition nécessaire, n'est pas une condition suffisante. Si tel était le cas, tout agent de santé, tout paysan, tout magistrat, tout malade pourrait être considéré comme un expert contextuel dans le domaine où il travaille. Nous pensons qu'il faut plus. Il faut aussi une certaine capacité de recul, une distance critique minimale. Autrement dit, à une pratique de l'intimité il faut ajouter une compétence réflexive. Un expert contextuel connaît non seulement « de l'intérieur » la réalité d'un dispensaire, d'une exploitation agricole, d'un tribunal ou d'une quête de soins, mais il peut aussi en décrire les problèmes, les failles, les goulots d'étranglement. Il peut témoigner de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, il peut attester des écarts aux procédures et directives officielles, il peut analyser les multiples bricolages, astuces et combines du quotidien. Il sait que les règles officielles sont loin d'être appliquées, soit parce qu'elles sont inapplicables, soit parce qu'elles ne conviennent pas aux acteurs de terrain, il connaît les normes pratiques qui s'y substituent et régulent les routines quotidiennes, et il est sensible à leurs limites et aux inconvénients qui en découlent pour l'utilisateur.

Nous adjoindrons enfin une troisième dimension à l'expertise contextuelle : le « concernement » (Canguilhem, 1991), autrement dit une implication dans l'amélioration du cours habituel des choses, un désir de rendre la délivrance de services aux populations plus réactive, plus bienveillante, plus efficace, plus équitable, de meilleure qualité, une certaine disposition à l'innovation, à la recherche de solutions pratiques, aux réformes concrètes. Il fut certes un temps où le concernement prenait bien souvent la forme de l'engagement politique, en Afrique comme en Europe, lorsque les changements espérés n'étaient pas limités à des univers professionnels relevant de l'ingénierie sociale, mais qu'ils étaient exprimés à travers des critiques radicales et des projets politiques ambitieux. Les désillusions sont venues, les utopies ont mal tourné. Le concernement en vue de mieux soigner ou de mieux éduquer, de rendre une justice plus équitable ou d'assurer une sécurité respectueuse des citoyens, est certes moins ambitieux que les idéologies émancipatrices nées des luttes du prolétariat ou des luttes de libération nationale, il est plus réaliste et plus discret, mais il constitue néanmoins une qualité majeure, indispensable aux experts contextuels pour pouvoir constituer des contrepoids à la dépendance actuelle.

Familiarité, capacité critique, concernement : ce sont ces trois caractéristiques qui définissent l'expertise contextuelle.

Expertise contextuelle et populisme méthodologique

Il peut être utile ici d'expliciter comment cette définition de l'expertise contextuelle, issue des milliers d'heures d'enquête du Lasdel sur les pratiques bureaucratiques et sur les modes d'intervention de l'ingénierie sociale en contextes africains (autrement dit les modes de gouvernance), se situe à l'égard de certains débats plus généraux sur l'expertise.

En effet, depuis quelques décennies, on a assisté à diverses tentatives au sein des sciences sociales pour en quelque sorte élargir l'expertise au-delà des experts. L'expertise au sens habituel repose sur des compétences professionnelles reconnues (techniques, sociales, gestionnaires, etc.), en général validées institutionnellement (diplômes, curriculae, fonctions), qui reflètent une certaine forme d'élitisme basé sur des connaissances pointues dans un domaine particulier. Mais, dans la foulée de la réhabilitation des savoirs populaires face aux savoirs spécialisés, les acteurs d'en bas sont parfois considérés comme détenant eux aussi une certaine forme d'expertise, différente certes de celle des experts érudits, mais non moins valable, voire parfois plus. Déjà dans les années 1980, divers travaux sur les paysanneries africaines avaient mis en valeur la bonne maîtrise locale des sols, des semences et des climats par les agriculteurs, en l'opposant aux connaissances abstraites des agronomes, fondées sur des savoirs théoriques et des expérimentations en station et en laboratoire, mais éloignées des conditions et contraintes du travail de la terre en contexte réel (Richards, 1985, 1986 ; Boiral, Lantéri et Olivier de Sardan, 1985 ; Chauveau et Yung, 1995). Ce type d'analyse vaut bien au-delà des paysans : tous les métiers qui ne dépendent pas d'études spécialisées supposent néanmoins une expertise acquise sur le tas (Sennett, 2008) : éleveurs, ouvriers, artisans ou employés détiennent un savoir et un savoir-faire relatifs à leurs conditions de travail et à l'exercice concret de leur métier « dans la vie réelle » qui font défaut à l'ingénieur et au technocrate. Cette « expertise quotidienne » (Sennett, 2009), ce « savoir d'usage » (Sintomer, 2008), ne sont généralement pas reconnus par les hiérarchies professionnelles et sociales.

Cet élargissement de la notion d'expertise n'est pas sans lien avec le concept d'« agencéité » (*agency*) développé par Antony Giddens (1984), largement repris en sociologie : chaque acteur social, quel qu'il soit détient une marge de manœuvre, il a des capacités de connaissance et d'action qui lui sont propres. On retrouve une analyse proche, mais dans le champ de l'économie politique et dans une orientation développementiste, avec Amartya Sen et son concept de « capacité » (Sen, 2000). Enfin, on rejoint en la matière la perspective du « populisme méthodologique » (Olivier de Sardan, 2008b), fréquente en anthropologie : les groupes sociaux dominés, marginalisés ou stigmatisés méritent la plus grande attention de la part des sciences sociales, qui se doivent d'investiguer leurs connaissances, leurs perceptions et leurs pratiques (déjà, dans les années 1960, Oscar Lewis avait systématiquement étudié les « cultures de la pauvreté » aux Antilles et en Amérique latine ; cf. Lewis, 1969).

Toutefois cela ne signifie pas pour autant que toutes les connaissances se valent en termes d'action, ou que les savoirs d'en bas sont nécessairement supérieurs aux savoirs d'en haut. Autant le populisme méthodologique est productif en termes de recherche, autant il convient d'éviter les pièges du « populisme idéologique », qui conférerait aux acteurs subalternes le monopole de la vérité ou leur accorderait une supériorité ontologique ou une immunité épistémologique. Si tout acteur social, aussi démuné soit-il, détient une certaine forme d'expertise, si tout acteur est au moins expert de sa propre vie, toutes les expertises ne sont pas équivalentes dès lors qu'il s'agit de changer les comportements ou les institutions.

Lorsqu'on se situe dans une perspective de changement social, ou, plus précisément, lorsqu'on se situe dans une perspective d'amélioration des politiques publiques (c'est-à-dire d'amélioration de la qualité des services délivrés aux populations par les acteurs publics), il est plus productif de se demander quels types d'expertise doivent être combinés. C'est là qu'intervient l'expertise contextuelle, non pas comme solution miracle qui pourrait renvoyer l'expertise en ingénierie sociale aux oubliettes, mais comme un chaînon manquant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, permettant une « reprise d'initiative » parmi les agents de l'État, une moindre dépendance envers l'expertise extérieure.

Qui sont les experts contextuels face à l'ingénierie sociale ?

Revenons au triptyque « familiarité, capacité critique, concernement ». Qui coche ces trois cases en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ingénierie sociale ?

Si l'on s'intéresse à l'épreuve des contextes, la catégorie d'experts contextuels la plus intéressante est constituée d'acteurs de terrain directement impliqués. Leur familiarité est basée sur leur propre appartenance aux contextes eux-mêmes, dans lesquels ils travaillent et où ils vivent en quelque sorte « naturellement ». Ce sont des « experts de la quotidienneté », ils détiennent une « expertise d'usage ». Nous avons alors affaire à ce qu'on pourrait appeler des experts contextuels *directs*, à condition qu'ils possèdent aussi les deux autres caractéristiques : ils peuvent analyser avec lucidité les situations auxquelles ils participent, et ils se sentent impliqués par d'éventuels changements. Ces « exceptions admirables » évoquées plus haut, ces « réformateurs de

l'intérieur » que nous avons parfois rencontrés au cours de nos enquêtes depuis plus de vingt ans, sont typiquement des experts contextuels : des infirmiers ou des médecins, des instituteurs ou des professeurs, des greffiers ou des magistrats (*familiarité*), tous critiques envers l'état actuel des services publics, loin de la langue de bois officielle qui règne dans l'administration (*capacité critique*), tous soucieux d'en améliorer le fonctionnement, contrairement à la passivité ou à la résignation de la plupart de leurs collègues (concernement). Ils sont peu nombreux, peu visibles, souvent peu bavards, mais ils existent.

Il est une seconde catégorie potentielle d'experts contextuels, des experts contextuels *indirects*, qui sont à même de combiner eux aussi les trois caractéristiques nécessaires : ce sont les chercheurs en sciences sociales pratiquant l'insertion prolongée dans les milieux professionnels qu'ils étudient (autrement dit les socio-anthropologues et tous ceux – quelle que soit leur discipline – qui mènent des recherches qualitatives fondées sur l'immersion, l'observation, les entretiens libres). Leur familiarité avec les contextes locaux est différente, car elle n'est pas fondée sur l'appartenance « naturelle » à ces contextes, mais sur le fait qu'ils les ont fréquentés suffisamment en profondeur et au quotidien (le plus souvent dans le cadre d'une enquête de type ethnographique) pour en connaître les ressorts, les dessous et les implicites : ils en maîtrisent les codes, les sous-entendus, les stratégies et les parlars. Quant à la distance critique, c'est pour eux une compétence professionnelle pré-requise. Reste le concernement, qui, lui, ne va pas de soi : bien des chercheurs ne se sentent pas impliqués directement et personnellement par l'amélioration des services publics du pays où ils travaillent (c'est une question de positionnalité : cf. ci-dessous), soit parce qu'ils se cantonnent à de la recherche fondamentale, soit parce qu'ils sont étrangers à ce pays et n'ont pas d'engagement citoyen à son égard. Les chercheurs africains sont évidemment plus disposés à être civiquement concernés.

Si nous en revenons maintenant à la question des innovations et à la nécessité impérieuse d'installer les innovations internes au cœur des réformes (indispensables) des services publics, alors les experts contextuels directs sont évidemment au centre du jeu. Ce sont eux qu'il faut identifier (ce n'est pas une tâche facile), et ce sont leurs parcours et leurs pratiques qu'il convient de documenter. Pour ce faire, les experts contextuels indirects sont bien placés. Comprendre les motivations et les choix des experts contextuels (directs), analyser leurs relations avec leurs collègues, étudier leurs succès et leurs échecs nous semble constituer une piste de recherche fondamentale pour les sciences sociales africaines, du moins celles qui ont fait le choix de recherches empiriques en profondeur et *in situ*.

Très peu de connaissances ont été produites sur de tels acteurs. Les bailleurs de fonds s'y intéressent peu, car ils sont prisonniers des perspectives institutionnelles, des organigrammes, du respect des hiérarchies, conventions et normes officielles, des relations avec les gouvernements, et en outre ils se soucient avant tout de l'observance des protocoles et du niveau des indicateurs de réalisation des activités qu'ils impulsent : les financements manquent donc pour des recherches sur un thème qui concerne des innovations informelles, discrètes, et qui en outre restent le plus souvent invisibles pour les ministères des capitales africaines, et donc bien plus encore pour les institutions internationales.

Le Lasdel avait en 2004 soumis à la coopération belge (CTB), chef de file dans le domaine de la santé au Niger, un programme de recherche pionnier sur 3 ans : il s'agissait d'identifier, dans la région sanitaire de Dosso (site privilégié des interventions de la coopération médicale belge), un certain nombre de professionnels de santé « réformateurs » ou « innovateurs », délivrant des prestations de meilleure qualité que la moyenne, identification opérée à partir de critères établis sur la base d'entretiens menés avec de nombreux acteurs des arènes sanitaires locales (soignants, membres des comités de gestion des centres de santé, autorités locales...). Dans un second temps, le programme de recherche se focalisait sur le recueil de biographies des « réformateurs » retenus, pour tenter d'appréhender quelques facteurs susceptibles d'expliquer au moins partiellement pourquoi ils étaient particulièrement « concernés » par la qualité des soins ou l'amélioration du fonctionnement du service. Ce programme avait été négocié avec un assistant technique belge qui avait été sensible à l'originalité du thème et aux potentialités qui pouvaient en résulter en termes d'action pour la coopération belge. Après un an de travail des chercheurs du Lasdel, le contrat de l'assistant technique est arrivé à échéance, et son remplaçant a refusé sans explication de continuer à financer le programme. Les données produites sont restées dans des cartons jusqu'à ce jour, et ne sont plus guère utilisables, car incomplètes et périmées.

Néanmoins de plus en plus de professionnels internationaux du développement et de l'humanitaire sont conscients des limites et des échecs fréquents des modèles voyageurs, du mauvais état des services publics, et de l'utilité de recherches qualitatives approfondies, portant aussi bien sur l'épreuve des contextes auquel leurs programmes sont soumis et sur les « contournements » qui en découlent que sur le fonctionnement « réel » des services publics et les pratiques « non observantes » de leurs agents. Certes, ils ne sont pas en général aux postes de pilotage des grandes institutions et n'ont pas l'oreille des décideurs importants, mais on peut espérer que, grâce à eux, des fenêtres d'opportunité vont s'ouvrir pour des recherches sur les « réformateurs de l'intérieur ».

On notera par exemple qu'un article publié dans le *Lancet* (Maaloe *et al.*, 2021) critique pour leur inadaptation aux contextes locaux les protocoles cliniques standardisés (*clinical practice guidelines*, CPGs) abondamment diffusés dans les pays à faibles revenus, et appelle à associer les agents de santé de la ligne de front (*front-line health providers*) à l'élaboration de directives cliniques réalistes, en tant que « co-créateurs », car ils sont des « experts » de la délivrance de soins dans des situations précaires.

Toutefois, si l'on se situe dans une perspective d'affranchissement progressif de la dépendance à l'aide, les principaux interlocuteurs des chercheurs africains ne devraient pas être tant les professionnels internationaux du développement et de l'humanitaire que les acteurs publics nationaux à tous niveaux. Ce sont les cadres des pays africains, les experts nationaux en ingénierie sociale, les décideurs de la fonction publique qui doivent être convaincus du « plus » que peuvent apporter d'une part des diagnostics rigoureux du fonctionnement « réel » des services publics, et d'autre part une documentation approfondie des innovations endogènes en leur sein. Mais c'est un long combat et la partie n'est pas gagnée.

Au niveau des diagnostics, le Haut-commissariat à la modernisation de l'État, rattaché à la primature, a demandé au Lasdel en 2014 d'effectuer une recherche sur les comportements « non observants » des fonctionnaires nigériens, en toute connaissance de cause quant à la démarche critique du Lasdel, son souci de mener des enquêtes empiriques rigoureuses, et son refus de toute complaisance et de toute « langue de bois » (Olivier de Sardan, 2014). Nous avons présenté les principales conclusions, sévères, qui n'ont pas été contestées, devant le Premier ministre, plusieurs ministres, et de nombreux hauts fonctionnaires. C'était donc un premier pas : il est exceptionnel que ce type d'études soit demandé par une autorité nationale à un laboratoire national et que les résultats en soient acceptés. Néanmoins ce diagnostic n'a pas débouché sur des mesures significatives au sein de la fonction publique dans les années qui ont suivi. Ce n'est resté qu'un rapport de plus, placé dans des piles qui s'allongent interminablement. Toutefois, tout récemment, le diagnostic du Lasdel a été remis à l'ordre du jour par les autorités dans une perspective de réforme de l'administration. On peut donc espérer qu'il a permis et permettra encore certaines prises de conscience, certaines attitudes critiques ou certains comportements innovants.

Au niveau des innovations, le Lasdel a depuis 2016 expérimenté (sur financement du CRDI canadien, aujourd'hui terminé) une recherche-action sur l'identification et la mise en réseau d'« experts contextuels » dans le domaine de la santé maternelle et infantile au Niger et au Bénin, réseau constitué à partir de recherches ayant mis en évidence *diverses réformes locales impulsées par des personnels de terrain sans intervention des bailleurs de fonds*. Un atelier réunissant les experts contextuels nigériens a émis une série de propositions réalistes sur des dysfonctionnements majeurs du système de santé maternelle que les programmes standardisés des partenaires techniques et financiers ont échoué à corriger depuis 20 ans. Mais nous n'avons eu aucune réaction à notre rapport, ni du ministère de la Santé ni de l'Organisation ouest-africaine de la santé.

Dans l'article du *Lancet* cité ci-dessus, le cas du Kenya est évoqué en tant qu'exemple rare de la production endogène de protocoles de santé, au niveau national, sans partir de directives de l'OMS, et avec un rôle actif des professionnels de santé de terrain (cf. English *et al.*, 2017).

Pour une implication des experts conceptuels dans les politiques publiques nationales

Faire jouer un rôle significatif à des experts conceptuels dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques nationales n'est certes pas tâche facile. Cela doit donc passer par un processus expérimental complexe, qui comprend plusieurs étapes et implique certaines conditions favorables, qui sont loin d'être toujours réalisées. En esquissant ici quelques propositions, nous sortons de la zone de confort du chercheur, de son périmètre de compétence, pour prendre des risques en tant que citoyen (nigérien) concerné.

Étapes

La première étape est évidemment l'identification d'experts contextuels en fonction des domaines de l'administration qui sont choisis pour mener l'expérience. Des domaines comme l'éducation ou la santé peuvent être considérés comme prioritaires, mais en procédant par étapes, en commençant par des secteurs particuliers comme la santé maternelle ou l'éducation primaire.

L'identification ne peut se faire selon la voie hiérarchique en raison de l'importance des phénomènes de clientélisme, de favoritisme et de corruption dans la gestion des ressources humaines. Des enquêtes *ad hoc* fines sont donc nécessaires. Elles doivent être conduites de préférence par des chercheurs nationaux (s'ils ont les compétences nécessaires), plus familiers des contextes locaux que leurs collègues du Nord, mais seulement dans la mesure où ils n'ont pas de conflits d'intérêts et pour autant qu'ils ne soient pas soumis à des formes de censure ou de pression. Ces enquêtes ne se bornent pas à l'identification d'experts contextuels, mais documentent aussi leurs pratiques, les innovations et les réformes qu'ils ont mises en place, leurs succès (et leurs échecs).

La seconde étape consiste à mettre en réseau, dans chaque domaine particulier, les experts contextuels identifiés, afin de leur permettre d'échanger leurs expériences, de confronter leurs innovations, d'évaluer ce qui peut être importé d'un contexte de travail à un autre au prix de diverses adaptations.

La troisième étape propose aux experts contextuels de se confronter à des « nœuds critiques », des goulots d'étranglement, des problèmes non résolus de leurs administrations respectives. On leur demande de sortir de leur seul contexte de travail pour émettre un diagnostic et faire des propositions réalistes, dans une perspective nationale, afin d'améliorer ou de corriger ce qui peut l'être. Ces trois étapes ont été franchies dans le cadre de la recherche-action du Lasdel évoquée ci-dessus et ciblant les professionnels de santé maternelle au Niger. Mais le processus est actuellement arrêté à ce niveau.

La quatrième étape relève d'une montée en puissance du dispositif sur la scène nationale. Elle consisterait d'une part à initier une collaboration entre experts contextuels, experts nationaux et décideurs nationaux dans le domaine choisi (dans le cas du processus initié par le Lasdel, il s'agirait du système de santé nigérien) afin de trouver des solutions nationales à faibles coûts aux problèmes rencontrés dans ce domaine. D'autre part il s'agirait de promouvoir les innovations internes au sein des administrations par des campagnes médiatiques. Enfin les écoles de formation des personnels incorporeraient dans leurs cursus des modules et des séjours de terrain sur ce thème.

Conditions

On voit que ces différentes étapes impliquent des conditions différentes pour être menées à bien. Les trois premières ne demandent qu'un financement relativement modeste (qui peut certes venir de bailleurs de fonds, mais il serait nettement préférable que l'État prenne en charge le processus). Mais il faut aussi un aval minimum du ministère responsable, souvent acquis grâce à la présence d'alliés ou d'acteurs favorables en son sein. Toutefois, un aval ne signifie en rien un engagement ou une implication. Il faut surtout des chercheurs motivés par ce type d'expérience, connaissant bien le domaine concerné, et formés aux méthodes qualitatives.

La dernière étape suppose au contraire un engagement politique réel, au niveau gouvernemental. Donner une visibilité nationale à des experts contextuels, même s'il s'agit d'une expérience, même s'il s'agit de domaines relativement circonscrits (la santé maternelle, les instituteurs, les greffes des tribunaux, la sécurité routière...), c'est se heurter à des intérêts, déranger des routines, et donc rencontrer des résistances. Il faut donc un soutien de décideurs de haut niveau, il faut un portage politique fort, des appuis solides au sommet de l'État. Il faut qu'une institution publique reconnue adhère à cette orientation et la fasse sienne.

Conclusion

Il fut un temps (les années 1960-1980) où le slogan « compter sur ses propres forces » circulait dans les milieux marxistes et anti-impérialistes. Largement promu par la Chine maoïste et le FLN vietnamien, il a été repris en Afrique par les régimes qui se voulaient révolutionnaires. On sait que la réalité s'est hélas révélée souvent fort éloignée de la rhétorique, et le slogan a disparu comme ont disparu les illusions associées à ces régimes. Seul Thomas Sankara surnage dans les mémoires, ce qui d'ailleurs témoigne de ce que les innovations qu'il avait introduites et les tentatives qu'il avait esquissées pour sortir son pays de la dépendance ont encore un écho positif au sein de la jeunesse africaine. Cela peut donner un peu d'optimisme.

En effet, la stratégie de « compter sur ses propres forces » n'a en soi rien d'absurde, et mérite sans doute une certaine réhabilitation, ou, plus exactement, on peut souhaiter qu'elle soit repensée et refondée sur des bases nouvelles. Il ne s'agit plus de se situer dans une perspective marxiste-léniniste, ni d'espérer une rupture radicale avec l'impérialisme devenu aujourd'hui la

globalisation néolibérale, ni de créer des forteresses révolutionnaires autosuffisantes⁵. Par exemple, les experts contextuels ne vont pas remplacer les experts en ingénierie sociale, mais ils vont contrebalancer le pouvoir de ces derniers dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, où ils apporteront des savoirs et des compétences « du terrain » qui font actuellement défaut.

Il s'agit d'inventer de multiples ruptures progressives, souvent à bas bruit, toujours à faibles coûts, avec la dépendance à l'aide, il s'agit de promouvoir autant qu'il se peut les initiatives endogènes et les innovations locales, il s'agit d'appuyer les réformateurs de l'intérieur. C'est évidemment une lutte politique, au sens large, mais éloignée de la politique politicienne et qui repose sur des petits pas, sur des essais et des expérimentations, sur des paris et des prises de risques, et qui est donc de type incrémental. C'est une lutte patiente sur le long terme, qui ne correspond pas au temps court des programmes et projets (le plus souvent limité à quatre ans) et au temps tout aussi court des partis (d'une élection à l'autre). C'est une lutte qui ne dépend pas d'injonctions venant du sommet, elle n'attend pas un quelconque *leader maximo*, car elle peut et doit être menée à différents niveaux de l'État et de la société : en bas par des usagers, par des acteurs associatifs, par des agents publics en contact avec les populations (les « fonctionnaires d'interface », ou *street level bureaucrats*, Lipsky, 1980) ; au milieu par des cadres administratifs, des chefs de service, des responsables municipaux ; et en haut par des responsables politiques, des directeurs généraux, des hauts-commissaires, des ministres... Ne peut-on rêver à une telle alliance réformatrice, au-delà des changements de gouvernements et des luttes politiciennes ?

Mais ce combat politique, ou militant, s'adresse aussi aux chercheurs, car il recouvre une orientation scientifique qui s'insère dans la perspective de ce que nous avons appelé le « réformisme critique ». Le réformisme critique constitue, pour les politistes, les sociologues ou les anthropologues qui analysent l'ingénierie sociale (en particulier l'aide développementiste et humanitaire, les politiques publiques, le fonctionnement des États et des services publics), une des quatre « positionnalités civiques » qui s'offrent à tout chercheur. Les trois autres positionnalités civiques sont la recherche « pure » (non directement intéressée par l'action), la recherche « appliquée » (au service direct d'une institution), et la recherche « radicale » (focalisée sur la dénonciation). Quant au réformisme critique, il peut se définir comme « combinant une indépendance à l'égard des institutions concernées, le désir de contribuer à l'amélioration des interventions, et une analyse critique, empiriquement fondée, de la fabrication et de la mise en œuvre de celles-ci ».

Des diagnostics sans complaisance et solidement documentés sur le fonctionnement des services publics et des politiques publiques font partie en quelque sorte de l'ADN du réformisme critique tel qu'il est pratiqué par des chercheurs africains de plus en plus nombreux.

Le Lasdel est depuis 20 ans un grand producteur (mais pas le seul) de tels diagnostics, qui permettent de mettre en évidence, entre autres, diverses facettes concrètes de la dépendance à l'aide, et ses effets pervers. On en trouvera un grand nombre en libre accès parmi les 128 numéros de la série *Études et travaux du Lasdel*⁶.

Mais l'identification et la documentation des innovations « de l'intérieur » et des experts contextuels doivent faire partie aussi du cahier des charges des recherches relevant du réformisme critique. Car elles constituent une des principales pistes pour ne plus suivre aveuglément les préconisations, incitations, et interventions des « partenaires » du Nord, pour encourager l'initiative et l'imagination au sein des administrations et des services publics en Afrique même, autrement dit pour mettre en œuvre une stratégie renouvelée et réaliste du « compter sur ses propres forces » permettant de rompre peu à peu le cercle vicieux de la dépendance à l'aide.

Références

Bayart, J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale* 5, p. 97-120.

⁵ Une précision peut ici être utile pour éviter d'éventuels malentendus : l'héritage intellectuel de Marx et de ses successeurs doit être reconsidéré de façon rigoureuse, et donc ni rejeté en bloc ni défendu en bloc.

⁶ <http://www.lasdel.net/index.php/nos-activites/etudes-travaux>

- Behrends, A., Park, S. J. and Rottenburg, R., 2014, "Travelling Models: Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies", in Behrends, A., Park, S. J. and Rottenburg, R. (Eds) *Travelling Models in African Conflict Management. Translating Technologies of Social Ordering*, Leyden: Brill.
- Bierschenk, T., 2009, "Democratization without Development: Benin 1989–2009", *International Journal of Politics, Culture and Society* 22, pp. 337–357. <https://doi.org/10.1007/s10767-009-9065-9>
- Bierschenk, T. 2014, "From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering", *Zeitschrift für Ethnologie*, 139 (1), pp. 73-98.
- Blundo, G., 2015, "The King is not a kinsman. Multiple accountabilities and practical norms in West African bureaucracies", in Herdt and Olivier de Sardan (Eds).
- Blundo, G. and Olivier de Sardan, J.-P. (Éds), 2007, *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala.
- Boiral, P., Lantéri, J.-F., Olivier de Sardan, J.-P. (Éds), 1985, *Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala.
- Borrel, T., Boukari-Yabara, A., Collombat, B. et Deltombe, T. (Éds), 2021, *L'Empire qui ne veut pas mourir. Une histoire de la Françafrique*, Paris, Seuil.
- Canguilhem, G., 1991, *Le normal et le pathologique*, Paris, PUF.
- Chauveau, J.-P. and Yung, J.-M. (Éds), 1995, *Innovation et sociétés. Quelles agricultures ? Quelles innovations ? Vol. 2 : Les diversités de l'innovation*, Paris, CIRAD.
- Collier, P., 2006, « Is aid oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid », *World Development*, 34 (9), pp. 1482–1497.
- Darbon, D. 2001, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professions de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, 20, p. 27-42.
- Darbon, D. 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'Administration publique*, 105-106, p. 135-152.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (Eds) 1991, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- English, M., Irimu, G., Nyamai, R., Xere, F., Garner, P. and Opiyo, N. 2017, "Developing guidelines in low-income and middle-income countries: lessons from Kenya", *Archives of Disease in Childhood: Fetal and Neonatal Edition* 102, pp. 846-51.
- Giddens, A., 1984, *The constitution of society: an outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gomez-Temesio, V. and Le Marcis, F., 2017, « La mise en camp de la Guinée. Ebola et l'expérience postcoloniale », *L'Homme* 222, p. 57-90.
- Hart, K. 2008, "Between bureaucracy and the people: a political history of informality", Danish Institute for International Studies, *Working Paper* 27.
- Jordan Smith, D. 2003, "Patronage, per diems and the workshop mentality: the practice of family planning programs in Southeastern Nigeria." *World Development*, 31 (4), pp. 703–715.
- Lavigne Delville, P. et Abdlekader, A., 2010, « « À cheval donné on ne regarde pas les dents ». Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens », *Études et travaux du Lasdel*, 83
- Lewis, O., 1969, *La vida. Une famille portoricaine dans une culture de pauvreté*, Paris, Gallimard (1re éd. angl. 1965)
- Li, T. M., 2007, *The will to improve: governmentality, development and the practice of politics*, London, Duke University Press.
- Maaloe, N. et al., 2021, "The injustice of unfit clinical practice guidelines in low-resource realities", *The Lancet* 9 (6) E875-E879.
- Meagher, K., 2010, *Identity economics: social networks and the informal economy in Nigeria*, Woodbridge, Rochester and Ibadan; James Currey and HEBN Publishers.
- Murshed, S. M., 2018, *The Resource Curse*, Agenda Publishing.
- Naudet, J. D., 2021, « Sahel: les bailleurs de fonds connaissent-ils le terrain ? » *ID4D*. (<https://ideas4development.org/>)

- Olivier de Sardan, J.-P., 2008a, « Introduction thématique. La crise alimentaire de 2004-2005 au Niger en contexte », *Afrique contemporaine*, 225, p. 17-38.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2008b, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2013, « The bureaucratic mode of governance and practical norms in West Africa and beyond », in Bouziane, M., C. Harders and A. Hofmann (Eds) *Local politics and contemporary transformations in the Arab world. Governance beyond the center*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2014, « La routine des comportements non observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur », *Études et Travaux du Lasdel*, 119.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2015, « Practical norms: informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond) », in De Herdt, T. and Olivier de Sardan, J. P. (Eds), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*, London: Routledge.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2021, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala.
- Olivier de Sardan, J.-P., Diarra, A. and Moha, M., 2017, « Travelling models and the challenge of pragmatic contexts and practical norms: the case of maternal health », *Health Research Policy and Systems*, 15 (suppt 1): 60. (DOI: 10.1186/s12961-017-0213-9)
- Olivier de Sardan, J.-P. and Ridde, V. (Éds), 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala.
- Richards, P., 1985, *Indigenous agricultural revolution*, London, Hutchinson.
- Richards, P., 1986, *Coping with hunger: hazard and experiment in an African rice farming system*, London: Allen & Unwin.
- Ridde, V., 2010, "Per diems undermine health interventions, systems and research in Africa: burying our heads in the sand", *Tropical Medicine and International Health* 15 (7), E1-E4.
- Sen, A., 2000, *Development as freedom*, Anchor Books.
- Sennett, R., 2009, « Nouveau capitalisme et expertise quotidienne », *Cahiers internationaux de sociologie* 126, p. 13-20.
- Sintomer, Y., 2008, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques* 31, p. 115-133.
- Yates, D., 1996, *The rentier state in Africa: oil rent dependency and colonialism in the Republic of Gabon*, Trenton: Africa World Press.

Jean-Pierre Olivier de Sardan

Directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (France)

Jean-Pierre Olivier de Sardan est également professeur associé à l'université Abdou Moumouni de Niamey (Niger), où il est responsable scientifique du mastère de socio-anthropologie de la santé. Il est un des fondateurs du Lasdel (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local).

Dans le domaine de la santé, ses recherches ont donné lieu à plusieurs publications parmi lesquelles on peut citer : *Une médecine inhospitalière, les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest* (édité avec Y. Jaffré), Paris, Karthala, 2003 ; *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger* (édité avec V. Ridde), Paris, Karthala, 2014.

Son dernier ouvrage (2021) fait le bilan de ces trente années de recherches personnelles et collectives dans le cadre du Lasdel : *La Revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*.