Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud

Philippe Lavigne Delville, Pierre-Yves Le Meur

▶ **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville, Pierre-Yves Le Meur. Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud. Economie Rurale, 2016, 353-354, pp.81-94. ird-01356148v2

HAL Id: ird-01356148
https://ird.hal.science/ird-01356148v2

Submitted on 18 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lavigne Delville P., 2021, "L'expertise « engagée » et la fabrique des politiques publiques en Afrique, dans un contexte d'aide internationale", *in* Coste J., Doligez F., Egg J., *et al*, ed., *La fabrique des politiques publiques en Afrique. Agricultures, ruralités, alimentations* Paris, Karthala/Iram: 284-313.

Chapitre 10
L'expertise « engagée » et la fabrique des politiques publiques en Afrique, dans un contexte d'aide internationale

Philippe Lavigne Delville[1]

Eclipsée pendant la période des ajustements structurels, la question des politiques publiques dans les pays « du Sud », et en particulier en Afrique subsaharienne, est revenue à l'agenda depuis les années 2000. Tous les secteurs connaissent des vagues de réformes, appuyés par l'aide internationale, qui affirme s'aligner derrière les priorités nationales. De plus en plus d'acteurs (agents des administrations nationales, cadres des agences d'aide, consultants nationaux et internationaux, cadres d'ONG, agents des projets, etc.) cherchent à contribuer aux politiques publiques, à participer à leur formulation ou à les influencer, à travers études, policy-briefs, plaidoyers, ateliers, etc. De multiples études et expertises sont commanditées. D'innombrables ateliers « participatifs » de validation, de revue à mi-parcours ou d'évaluation, « associant tous les acteurs » sont organisés. Chaque projet de développement ou presque inclut dans ses objectifs la contribution à la politique nationale, à travers mise au point de références, plaidoyers, etc. Est-ce à dire que les gouvernements sont convertis à l'idée d'une élaboration participative de politiques fondées sur les attentes de la société ? Que les bailleurs de fonds soutiennent l'élaboration autonome de ces politiques, indépendamment de leurs propres conceptions et priorités ? Cette *« démographie galopante des acteurs pertinents dans les politiques publiques »* (Massardier, 2003a: 76) est-elle gage de plus grande pertinence ou traduit-elle une confusion accrue ? Dans un tel contexte, quelle est, ou quelle peut être, la place d'une expertise « engagée » telle que l'Iram la promeut ?

En contrepoint des études de cas présentées dans les chapitres précédents, ce texte tente d'apporter des éléments de réflexion plus larges sur la question des politiques publiques en Afrique, et plus largement dans les pays 'sous régime d'aide' », c'est-à-dire ceux où, pour des raisons variées, l'aide internationale a pris une place structurelle, avec ses institutions, ses financements et ses modèles. Il part du constat que, vingt ans après ce renouveau du thème des politiques publiques, la question de ce qu'est une politique publique dans ces pays et celle des conditions du changement dans ces politiques restent paradoxalement assez peu problématisées. Les différents acteurs des politiques publiques se sont engagés dans la fabrique des politiques, à partir de leurs propres expériences, mobilisant le répertoire d'actions qui s'est progressivement constitué depuis les années 2000, mais sans toujours s'être donnés les moyens de se doter d'une réflexion structurée sur ces deux questions, pourtant cruciales pour la pertinence et l'efficacité de leurs actions.

Ce constat n'est pas une critique : dès lors qu'il s'agit d'agir sur le monde, l'action précède la systématisation. On notera cependant que la littérature développementiste, qui regorge pourtant de stratégies novatrices, de manuels et d'outils méthodologiques pour les concrétiser, ne s'est guère emparée du sujet et que la recherche sur le Sud elle-même ne s'y intéresse que depuis peu. Il y a

[1] Ce texte rassemble des éléments développés dans différents articles, en particulier (Lavigne Delville, 2016a; b; Lavigne Delville et Ayimpam, 2018; Lavigne Delville et Le Meur, à paraître). Voir aussi Valette, Baron, Enten *et al.* (2015).

d'ailleurs là un point de réflexion intéressant, si l'on compare, par exemple, avec la question de la participation dans les années 1980 : il y avait eu, en une dizaine d'années, à la fois une explosion d'expérimentations et de réflexions méthodologiques, largement financée par l'aide, et de recherches de sciences sociales, idéalistes ou très critiques, qui avaient permis de structurer la réflexion, d'identifier les fausses bonnes idées, de stabiliser des principes d'action (pas toujours mis en œuvre). Rien de tel sur la question des conditions de formulation de politiques publiques pertinentes et efficaces, qui ne semble guère intéresser les bailleurs de fonds alors même qu'elle est au centre des nouvelles modalités de l'aide et de leurs pratiques.

Pour autant, socio-anthropologie du développement, d'un côté, sociologie politique de l'Etat de l'autre, ont exploré ces questions depuis une quinzaine d'années et apportent des analyses utiles. Après s'être intéressée aux interactions entre « développeurs » et « développés » dans les projets, puis aux services publics, la première a déplacé ses questionnements en amont vers les lieux de formulation des doctrines, vers les réformes de l'Etat et vers l'action publique (Lavigne Delville, 2016b). La seconde élargit ses questionnements au-delà de la question des élites, du pouvoir et des élections, et investit le champ des politiques et de l'action publiques, mettant à l'épreuve de terrains « sud » les résultats de la sociologie politique de l'action publique, établis « au Nord » depuis une trentaine d'années. Elle insiste sur les liens entre politiques publiques et trajectoires de l'Etat (Darbon et Provini, 2018). Les travaux des uns et des autres permettent de « repenser l'action publique en Afrique » (Eboko, 2015).

S'appuyant sur ces deux champs de recherche, ce chapitre commence par discuter la réémergence de la question des politiques publiques dans les pays « sous régime d'aide ». Il revient ensuite sur la notion de politique publique et de changement dans les politiques, avant de discuter la question de l'expertise – et de ce qu'on peut appeler une « expertise engagée », soucieuse du vécu et des intérêts des populations – dans la fabrique des politiques publiques.

La (ré)émergence de la question des politiques publiques dans les pays « sous régime d'aide »

Dans quel contexte observe-t-on cette réémergence de la question des politiques publiques au Sud ? Peut-on parler de politiques publiques dans les pays « sous régime d'aide », et sont-elles différentes des politiques publiques au Nord ?

« Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle. C'est un espace au sein duquel une société se projette dans l'avenir » (Muller, 1990 : 25-26). La légitimité même de l'objet « politiques publiques » dans les pays sous régime d'aide a pu être discutée. Pour certains, depuis les ajustements structurels, il n'y aurait plus de politique publique, mais seulement des déclinaisons nationales des politiques des institutions internationales. D'autres considèrent qu'il n'y a pas dans ces pays de « public » en termes de citoyens organisés, capables de revendiquer que l'Etat prenne en charge leurs problèmes, et que l'on a au mieux des politiques étatiques, qui ne peuvent être qualifiées de « publiques ». D'autres encore que la faible différenciation entre Etat et bureaucratie ne permet pas de penser des politiques sectorielles qui soient suffisamment autonomes par rapport aux enjeux de maintien au pouvoir des élites, aux réseaux politiques et clientélistes, bref, par rapport aux différentes dimensions des *« politics »,* pour pouvoir être analysées pour elles-mêmes. Ces débats théoriques sont intéressants et utiles. Mais il existe des actes et des discours constituant des politiques agricoles, des politiques de l'eau potable, des politiques sociales. Celles-ci ne sont pas exactement les mêmes d'un pays à l'autre. La question n'est pas de savoir si elles se conforment à tel ou tel modèle, que de comprendre ce que

les différents acteurs qualifient ainsi, et pour cela d'interroger leur contenu, leur histoire, leurs enjeux, leurs impacts sur les représentations et les pratiques.

Une réhabilitation de l'Etat… dans les discours et en partie dans les pratiques

Les années 1990 et la crise de l'aide qui a suivi la chute du mur de Berlin ont entraîné de profondes redéfinitions des stratégies de l'aide internationale, qui a dû refonder sa légitimité. La lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance sont (re)devenus des thèmes centraux. Face à l'accusation d'ingérence, les institutions internationales affirment désormais vouloir appuyer des politiques définies par les gouvernements en dialogue avec leur société. L'ownership, l'appropriation[2], des politiques devient un enjeu central, les bailleurs affirmant s'aligner derrière les priorités politiques des Etats. Dans un nouveau mouvement de balancier, après avoir soutenu les jeunes Etats indépendants dans leurs stratégies de construction nationale et de modernisation imposée, puis fait de l'Etat un monstre à abattre dans les années 1980, les institutions internationales redécouvrent l'importance et la centralité des Etats. Ceux-ci sont réhabilités (Grégoire, Kobiané et Lange, 2018), mais sous une forme bien différente de celles des années 1970 : des démocraties au moins formelles (élection des dirigeants), entérinant un cadrage macro-économique libéral et valorisant l'investissement privé; des Etats décentralisés en dialogue avec leur société civile. Il ne s'agit plus d'Etats tout puissants, mais d'Etats inscrits dans des configurations d'action publique pluri-acteurs et pluri-niveaux, avec le débat qui traverse les analyses de ce type de configurations : sont-elles porteuses d'une meilleure pertinence et efficacité de l'action publique, ou bien témoignent-elles d'une ingouvernabilité croissante des sociétés contemporaines, soumises à la négociation permanente et l'incapacité à agir ? (Massardier, 2003b : 140) (Wood, Betts, Etta *et al.*, 2011).

Les réformes des politiques sectorielles : entre « ajustements global/sectoriel » et refondation du contrat social

La vague de réformes des politiques sectorielles peut se lire sous plusieurs angles. Sous l'angle de l'imposition de normes par les bailleurs de fonds, c'est une volonté d'inscrire dans les politiques sectorielles et dans le droit les recompositions du rôle de l'Etat, obtenu au forceps par les ajustements structurels. Mais l'ajustement structurel a été la forme qu'a pris en Afrique le tournant néo-libéral mondial. Tous les pays ont, depuis celui-ci, adapté leurs politiques sectorielles (Jobert, 1994), à des degrés divers. Au-delà des incitations ou des conditionnalités des bailleurs, de telles évolutions sont nécessaires. C'est ce que Pierre Muller appelle les « processus d'ajustement global/sectoriel » (Muller, 1990) : les politiques sectorielles traduisent le référentiel dans lequel elles sont été définies, elles se concrétisent à travers un ensemble d'idées, mais aussi d'institutions, qui ont leur propre inertie, leur propre dynamique. Si le référentiel global change (par exemple d'un référentiel étatique à un référentiel néolibéral), il se produit des désajustements, et un réajustement est nécessaire, qui se fait plus ou moins rapidement et de façon plus ou moins conflictuelle selon les secteurs. Les réformes contemporaines des politiques publiques en Afrique traduisent des processus variés et contradictoires d'ajustement global/sectoriel, avec une mise en cause de l'intervention étatique, une diversification des modèles institutionnels et une intégration accrue des logiques du marché. Selon les secteurs et leur enjeu stratégique pour l'Etat, l'ampleur des redéfinitions des normes dominantes varie (Lavigne Delville, 2018). La façon dont les prescriptions internationales sont mobilisées ou mises à distance, l'ampleur des controverses voire des conflits qui scandent les processus de formulation des réformes, traduisent ainsi l'enjeu du secteur dans l'économie politique du pays, à la fois dans les liens spécifiques qui s'y nouent entre les *policies* (les politiques publiques) et les *politics* (la compétition pour le pouvoir,

[2] On notera que les mots n'ont pas le même sens en français et anglais.

les stratégies des élites) (Darbon, 2004) et dans les débats de société. Des pays voisins peuvent faire des choix différents. Même si on observe des processus de transfert de modèles (Darbon, 2009; Delpeuch, 2009), des « modèles voyageurs » hors contexte (Olivier de Sardan, 2018), on ne peut pas, sans plus d'analyse, se contenter de considérer que c'est « la politique de la Banque mondiale » (ou d'un autre bailleurs) qui est répliquée d'un pays à l'autre.

En effet, il n'y a pas qu'une façon de penser l'ajustement global/sectoriel. Ce qui est en jeu dans les réformes ou les tentatives de réformes contemporaines, en tous cas dans certains secteurs, c'est aussi la mise en cause du modèle colonial et post-colonial, une conception duale de la société, qui entérinait de forts clivages entre les élites éduquées et le reste de la population, et promouvait une modernisation imposée, fondée sur ce qui se présentait comme une rationalité technique. La reconnaissance des économies dites « informelles », des droits fonciers coutumiers, du pastoralisme comme mode efficace d'exploitation du milieu, etc. sont autant de combats qui ne sont pas nouveaux, mais que la mise en question du monopole de l'Etat sur le « développement », l'émergence d'organisations paysannes et pastorales, l'ouverture au « participatif » et à la prise en compte des savoirs locaux, devraient, en théorie, rendre plus aisés. Les débats de politique publique et les mouvements sociaux (Bonnecase, 2019; Sylla, 2014) ne reflètent pas que des degrés de valorisation ou de soumission aux logiques du marché, ils traduisent aussi, de façon plus ou moins explicite selon les cas, des débats de société, sur la conception de la citoyenneté (les tensions entre citoyennetés nationale et locale, les inégalités acceptables et les façons de les réguler). Bref, les *policies* ne sont totalement autonomes ni des *politics*, ni de la *polity* (Leca, 2012), du régime politique et du contrat social. Analyser l'Etat en action (Jobert, 1985; 2004) sous l'angle des politiques publiques est une clé d'entrée sur ces deux dimensions essentielles.

Etats, sociétés et bailleurs de fonds : des politiques publiques comme les autres ?

Les configurations sociales, politiques, institutionnelles des pays du Sud, les trajectoires des Etats et les modes de reproduction du pouvoir, le relativement faible degré d'institutionnalisation des administrations, le poids de l'aide internationale dans les budgets publics et dans les dynamiques associatives, sont des spécificités fortes qui interrogent, sinon la possibilité, du moins les contenus et spécificités, des politiques publiques dans ces pays. Il est ainsi hors de question de plaquer les résultats de recherches menées au Nord sur les politiques publiques au Sud. Pour autant, les recherches qui interrogent ces politiques ne mettent pas en évidence des différences de nature avec les politiques publiques dans les pays industrialisés. Il s'y pose aussi des problèmes de mise à l'agenda de problèmes (Garraud, 1990), de jeux d'acteurs complexes. On y lit aussi des batailles d'idées et d'intérêts, des luttes interinstitutionnelles (Palier et Surel, 2005; Surel, 1998). On y observe aussi des gaps, sinon des gouffres entre les options affichées et la mise en œuvre (Pressman et Wildavsky, 1984 (1973)). Tout ceci existe partout, à un certain degré : au Nord comme au Sud, les politiques publiques *« sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins et de celle inhérente à l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en oeuvre »* (Lascoumes et Le Galès, 2007 : 12) ; *« les "projets" et les "programmes" gouvernementaux sont porteurs de beaucoup d'ambigüités : leurs objectifs sont souvent flous, les intérêts protégés, contradictoires, les moyens attribués, imprévisibles, la répartition des compétences, peu ou mal effectuée »* (*idem* : 34). Nulle part, les politiques publiques ne sont totalement autonomes des stratégies des élites économiques et des logiques de reproduction du pouvoir. Partout, même si c'est à des degrés très divers, les années 1990 ont vu une mise en cause de la centralité de l'Etat et la multiplication d'acteurs intervenant sur les problèmes publics, dans des configurations d'action publique multi-acteurs (où des organisations privées ou associatives sont légitimes pour participer à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques) et multi-niveaux (où les échelles supranationales – Europe, OMC, etc. - et locales – collectivités territoriales – sont des

acteurs qui définissent des politiques, agissent, influent sur l'Etat central)[3]. Partout, des acteurs poussent à l'intégration des techniques du New Public Management dans l'action publique. Partout ces évolutions suscitent des interrogations voisines sur leurs effets : « *« ingouvernabilité » (Mayntz, 1993), « grave problème de cohérence », dogmes sectoriels et sous-sectoriels fermés à la grammaire des autres « dogmes » (Papadopoulos, 1995) : les auteurs qui se penchent sur le couple « complexité sociale et politiques publiques » tirent un constat identique sur la difficulté de « faire tenir ensemble » »* (Massardier, 2003 : 140). De même qu'il n'y a pas de différences de nature entre pays industrialisés et pays du Sud, mais une série de gradients diversement convergents (dont la somme peut aboutir à des spécificités marquées), il y a aussi des degrés différents d'autonomie des bureaucraties et d'institutionnalisation des politiques.

En contraste avec les analyses sur les pays industrialisés, on peut cependant identifier deux dimensions majeures et complémentaires, dont le poids joue différemment selon les contextes :

- des trajectoires de l'Etat récentes (Médard, 1991), issues d'une histoire coloniale marquée par les logiques duales, et recomposées par les ajustements structurels (Hibou, 1998), ce qui se traduit par l'importance de l'élite bureaucratique, par une forte pluralité des normes (Chauveau, Le Pape et Olivier de Sardan, 2001) et des dispositifs étatiques n'ayant qu'une prise partielle sur la société ; par l'importance de « l'informel » et des rapports clientélistes à l'Etat ; par des logiques d'accumulation fortement liées aux postes dans l'appareil d'Etat (Bayart, 1989); par une faible institutionnalisation et autonomie des administrations par rapport au pouvoir politique ;
- des trajectoires de l'Etat fortement marquées par l'aide internationale, qui finance la majorité des infrastructures, quand ce n'est pas les élections et une partie du budget de l'Etat ; qui apporte des modèles et des prescriptions en même temps que des moyens financiers ; qui passe par une multiplication peu coordonnée d'acteurs étrangers dans l'action publique et des interventions qui tendent à court-circuiter l'intervention étatique ; dont la présence structurelle questionne la souveraineté des Etats et brouille les frontières avec les administrations nationales (Nakanabo Diallo, 2012; Whitfield et Fraser, 2009) ; qui induit des stratégies de captation des ressources et d'instrumentalisation de l'aide prolongeant des trajectoires historiques d'extraversion (Bayart, 1999), et suscitant de « nouvelles figures de la réussite » (Banégas et Warnier, 2001), qui diffusent dans le secteur associatif ;
- des trajectoires de l'Etat fondées sur une tension entre un appareil administratif sous dimensionné et souvent sans moyens et une culture du « projet » comme mode d'action publique, avec une multiplication de dispositifs *ad hoc*, des interventions hétérogènes dans le temps et l'espace (Tidjani Alou, 1994) et des réformes permanentes (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014). Le tout induisant finalement une action publique à la fois très internationalisée et extravertie, précaire et spatialement hétérogène. Une action publique avec des disjonctions particulièrement fortes entre les objectifs affichés et les pratiques, et une faible effectivité pratique.

[3] Terme discutable (parce qu'il met l'accent sur l'action), le terme « action publique » est utilisé par les politistes français pour marquer la différence par rapport aux politiques publiques antérieures (en fait des politiques « étatiques », plus que « publiques ») et le développement de configurations multi-acteurs (où des organisations privées ou associatives sont légitimes pour participer à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques) et multi-niveaux (où les échelles supranationales – Europe, OMC, etc. - et locales – collectivités territoriales – sont des acteurs qui définissent des politiques, agissent, influent sur l'Etat central).

Ce n'est donc pas la nature des politiques publiques qui est différente, mais les trajectoires des Etats, ses rapports à la société, la présence de l'aide qui sont spécifiques, ces avec eux la question des rapports entre *policies*, *politics* et *polity.*

L'expertise et le changement dans les politiques publiques : la place ambiguë des savoirs

Une politique publique traduit une conception du problème et des façons de le traiter, à un moment donné. Si les gouvernements et les bailleurs de fonds engagent des réformes, mobilisent des études et des expertises, c'est pour promouvoir des changements, des adaptations. Mais qu'est-ce qu'une politique publique ? A quelles conditions changent-elles ? Quels rôles jouent les savoirs et l'expertise, si les politiques publiques sont pour partie enchâssées dans les *politics*, et traduisent des rapports de force et des intérêts ?

Une politique publique, c'est une somme d'actions et d'inactions

Il suffit d'ouvrir un manuel de science politique au chapitre « politiques publiques » pour perdre toute naïveté sur l'idée de politiques rationnelles, au service des citoyens. Les politiques publiques sont des sommes d'actions et d'inactions (Heclo, 1972), elles sont constituées de discours autant que d'actes. Elles n'ont pas (toujours) pour but de résoudre des problèmes, mais plutôt de consolider des façons de voir la société et des positions de pouvoir. Les politiques publiques sont souvent caractérisées par des objectifs peu clairs et contradictoires (Lascoumes et Le Galès, 2007), une inertie malgré des dysfonctionnements (Jobert, 1998), une mise en œuvre incertaine (Pressman et Wildavsky, 1973), de forts sentiers de dépendance institutionnelle, dans des rapports complexes avec le jeu politique (Smyrl, 2002).

Une politique stabilise à la fois une lecture du monde, une hiérarchie entre acteurs et groupes professionnels légitimes pour en traiter et un certain nombre d'institutions qui la prennent en charge, et sont parfois en concurrence (Gaxie, 1997). En imposant leur lecture des problèmes et des solutions, les acteurs qui la portent s'imposent en même temps comme acteurs centraux de sa conception ou de sa mise en œuvre, contre d'autres lectures, d'autres réseaux d'acteurs, d'autres institutions. C'est une question d'idées, d'intérêts et d'institutions (Palier et Surel, 2005), mais aussi d'acteurs, d'alliances, de conflits, d'évitements et de malentendus.

Une politique n'est pas seulement faite de grandes déclarations, des documents stratégiques, c'est un ensemble complexe, et en partie contradictoire, de discours, d'orientations stratégiques, de textes légaux ou réglementaires, d'organisations, d'instruments. Elle n'a d'effets qu'à travers sa mise en œuvre. Tout au long des étapes de la mise en œuvre, une série d'instruments d'action publique sont mobilisés, qui ont une certaine autonomie par rapport aux objectifs qu'ils sont censés servir, et ont leurs effets propres sur les acteurs (Lascoumes et Le Galès, 2004), tout au long de ces étapes, les acteurs concernés ont leurs propres représentations et intérêts, des marges d'autonomie et de réinterprétation, et la somme des glissements et réinterprétations peut induire des pratiques effectives bien loin de l'objectif annoncé. Or, en pratique, une politique, c'est avant tout la résultante des pratiques des acteurs chargés de la mettre en œuvre, pratiques elles-mêmes influencées, à des degrés divers, par les réactions des acteurs concernés.

Inertie et changement dans les politiques publiques

La question du changement est au cœur des analyses sur les politiques publiques (Palier et Surel, 2010). Celles-ci montrent que, du fait des coalitions d'acteurs et d'institutions qui se sont constituées autour de la politique telle qu'elle a été pensée à un moment donné, l'inertie l'emporte largement sur le

changement. En effet, les acteurs et les corporations porteurs d'une conception donnée ont intérêt à ce que leur conception demeure, les institutions ont une force d'inertie et peuvent s'opposer aux changements d'idée ou en neutraliser les effets pratiques.

Pour Jobert (1999 : 137-138), *« si les recettes anciennes continuent à produire des résultats prévisibles et acceptables, il y a de fortes chances que les communautés de politiques publiques concernées restent insensibles aux évolutions des paradigmes scientifiques comme aux variations de la rhétorique politique. Si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un protagoniste influent de l'échange, alors peut* [souligné par moi] *s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums.* [… Cependant] *on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers ».*

En pratique, rares sont les politiques « instituantes » (Jobert, 1998 : 137), qui portent une façon nouvelle de définir le secteur, et refondent en même temps les rapports entre acteurs dans ce secteur. Le changement est plutôt « incrémental », par petites touches. Il concerne des ajustements dans les modalités, plus qu'une remise en cause des « croyances centrales » (core beliefs), quitte à ce que l'accumulation des petits changements finisse par changer le sens de la politique, sans que le modèle sous-jacent soit forcément redéfini. Mais il arrive aussi que de nouveaux problèmes soient « publicisés », à la fois construits comme des problèmes collectifs nécessitant l'intervention d'acteurs publics, et non pas une somme de cas individuels, et « rendus publics », médiatisés. Cela suppose un travail actif d'entrepreneurs de cause, qui se mobilisent pour cela et obligent les autorités (nationales ou locales) à agir.

Les facteurs de changement dans les politiques sont multiples, ils peuvent venir de l'intérieur, des insatisfactions internes aux administrations et aux professions concernées, face à des dysfonctionnements. Ils viennent souvent de l'extérieur, de la société, lorsque la médiatisation de problèmes, et/ou des mobilisations sociales – celles-ci étant souvent une façon d'obtenir la médiatisation - , obligent le gouvernement à réagir, au moins en façade, à « mettre à son ordre du jour » (mal traduit par « mise à l'agenda ») le traitement du problème (Garraud, 1990). Ils peuvent venir « d'en haut » lorsque, comme c'est de plus en plus fréquent, des normes supranationales doivent être incorporées dans le droit national ou que, dans le cas des pays sous régime d'aide, des objectifs de réforme sont intégrées comme conditionnalités à des accords de financement. Ils peuvent résulter des décalages de dynamiques entre secteurs, d'une inertie du secteur par rapport à des évolutions globales (les ajustements global/sectoriels évoqués ci-dessus). Ils peuvent être rendus possibles par des changements dans le personnel politique, une alternance au pouvoir.

Mais les problèmes sont nombreux, les sollicitations multiples, les attentes contradictoires. Les gouvernements ne peuvent prendre toutes en charge. Ils sélectionnent certaines mesures, celles qui répondent le mieux à leur électorat, celles qui ont le coût le plus faible et les gains potentiels les plus élevés. Les moments favorables au changement sont donc limités. A l'image des fenêtres de tir des fusées spatiales, il existe des « fenêtres d'opportunité » (Kingdon, 2014). Kingdon identifie ainsi trois courants, le courant des problèmes, où des coalitions d'acteurs tentent de publiciser des problèmes et de réclamer des réponses politiques, le courant des solutions, où des acteurs (souvent d'autres) tentent de promouvoir leurs solutions et de les raccorder à des problèmes qui puissent les légitimer, et le courant de la décision politique, où des autorités prennent des décisions en fonction de paramètres multiples et contradictoires, dans des environnements complexes traversés par des rapports de force et des enjeux de consolidation de leur position. Il faut que les trois se rencontrent,

que les décideurs trouvent en face des problèmes une ou des solutions qui leur semblent pouvoir répondre et qui soient politiquement acceptables, et que le moment soit propice pour en espérer un gain politique. Le travail des entrepreneurs de politique consiste à exercer une vigilance permanente et un travail de réseautage et d'entretiens de relations, pour tenter de pousser leur cause ou leurs solutions, pour voir s'ouvrir les fenêtres d'opportunité et tenter de les saisir. Leurs efforts sont multiples, pas toujours couronnés de succès.

Les savoirs et la formulation des politiques

Le changement dans les politiques est donc contingent. Il met en jeu des acteurs, des professions, des institutions qui luttent pour conquérir ou protéger des positions et du pouvoir. Mais le changement n'est pas qu'une question de rapports de force. Il met aussi enjeu des idées. Toute politique publique traduit *« un rapport au monde »* (Muller, 1990), une représentation de la société, et une volonté d'agir sur elle pour l'organiser ou la transformer. Cette représentation est nécessairement simplifiée, fondée sur des grilles de lecture qui permettent de décoder le réel, puis de le recoder à travers *« un ensemble de normes prescriptives qui donnent sens à un programme politique »* (idem : 43). Les argumentaires mobilisent, à partir de valeurs et de croyances plus ou moins explicites, une série d'arguments, organisés dans des *« récits de politique publique »* (Radaelli, 2004), eux aussi très simplifiés, expliquant comment se posent les problèmes et en quoi les mesures proposées y répondent à la façon dont les problèmes sont posés.

Ces récits peuvent s'opposer, et les divergences de lecture du réel vont de pair avec des options de politiques divergentes : selon que vous voyez le chômage comme résultant des politiques de délocalisation en Chine, elles-mêmes résultant des stratégies de maximisation du profit encouragés par la libéralisation de la finance, ou de l'insuffisante « employabilité » de la main-d'œuvre, selon que vous voyez la mobilité des troupeaux sahéliens comme un mode de production efficace dans des écosystèmes aléatoires ou comme un archaïsme à combattre, vous ne proposerez pas les mêmes solutions. A un moment donné, une vision en arrive à dominer, de façon plus ou moins hégémonique. Dès lors, ce qui est cohérent avec elle trouve plus facilement écoute, ce qui la conteste et s'y oppose doit lutter contre les croyances en place. Les luttes autour des politiques publiques sont donc en partie des batailles d'idées : arriver à convaincre de la justesse d'un récit est un enjeu central, car ceux dont les idées sont minoritaires doivent se battre en permanence pour être audibles. Ils doivent arriver à délégitimer les récits dominants pour que le leur devienne entendable et légitime, à fédérer autour d'eux des réseaux d'acteurs les plus large possibles, ou les plus influents, qui partagent suffisamment ces idées, ces croyances, ces valeurs, pour en renforcer le poids et la crédibilité. Les idées sont le support d'intérêts, mais elles ne s'y limitent pas. Elles structurent le champ du pensable et du légitime à un moment donné et en cela s'imposent pour partie à tous.

Peu importe la véracité des énoncés, leurs rapports à la connaissance scientifique, et aux savoirs d'usage des gens concernés. Si les choix politiques sont fréquemment légitimés par des références aux situations concrètes, ou à la science, c'est, on l'a vu, à travers le filtre de récits simplifiés, de façon floue et souvent instrumentale. Quels que soient les appels à des « evidence-based policies », les politiques publiques ne reposent pas, ou de façon très indirecte, sur la connaissance scientifique. Ce qui est en jeu ici est bien de l'ordre du récit, porté par des réseaux d'acteurs qui y croient et/ou ont des intérêts à le défendre. Cela ne veut évidemment pas dire que tout récit se vaut et que le rapport au réel des récits de politique publique n'importe pas (c'est bien sur une condition de pertinence pour les gens concernés), mais qu'il est naïf de croire qu'il suffit de mobiliser et mettre à disposition des savoirs pertinents pour faire changer les politiques. Il faut aussi que ces savoirs soient incorporés dans des récits. Que ces récits soient portés par des réseaux d'acteurs suffisamment puissants pour, comme

dit Jobert, remettre en cause les recettes anciennes et obliger à mobiliser des ressources intellectuelles, des savoirs élaborés dans d'autres enceintes et jusqu'ici inaudibles. Dès lors, comment se jouent les rapports entre savoirs et politiques ? Quels rôles pour les diagnostics, les recherches appliquées, les évaluations, bref, pour l'expertise ?

L'expertise, une médiation entre savoirs, entre mercenariat et négociation

L'expertise peut être définie comme la *« production d'une connaissance spécifique pour l'action »* (Lascoumes, 2002 : 369), comme *« une activité particulière d'exercice diagnostique du savoir en situation problématique, dans le cadre d'une mission intégrée à un processus décisionnel dont l'expert n'est pas le maître »* (Théry, 2005 : 312). Elle répond à une commande, elle vise à apporter des connaissances et/ou proposer des stratégies, pour alimenter un processus décisionnel. En fonction du type d'expertise et de son contexte, la contribution demandée à l'expert varie. Elle peut relever de la mise à disposition de cadres conceptuels ou de connaissances préexistantes ; d'une recherche appliquée, à travers la production de connaissances originales sur des questions spécifiques.

L'expertise se situe à des degrés divers à l'interface entre connaissance et action : elle produit, mobilise et organise des savoirs – préexistants ou produits dans le cours de l'expertise -, en réponse à des demandes sociales ou politiques. Elle propose des cadrages pour l'action, voire des solutions. La relation entre ces deux formes de rapport au monde que sont la connaissance – et en particulier la connaissance scientifique - et l'action ne va pas de soi. Le travail de médiation entre les deux que réalise l'expertise est indispensable, mais il ne va pas non plus de soi.

L'expert répond à une commande. Il mobilise pour cela différents types de savoirs, ceux qu'il a incorporés par sa formation et son expérience, ceux qu'il va trouver dans la littérature, académique ou experte, ceux issus d'enquêtes et d'entretiens en fonction de ce que la durée de l'expertise permet. Son travail consiste à mobiliser ces savoirs (et donc à les sélectionner et à les organiser) pour répondre aux questions qui lui sont posées. Celles-ci sont définies dans des termes de références, qui cadrent la demande et la façon de poser le problème, et donc définissent et limitent en même temps le champ du questionnement. Les questions de politique publique, et les catégories sur lesquelles elles reposent, sont souvent discutables d'un point de vue scientifique, ou de point de vue de la connaissance des situations et des contextes acquise par les experts. Ceux-ci peuvent tenter de redéfinir les catégories, de déplacer et reformuler les questionnements, pour des diagnostics plus pertinents. Mais leur capacité à le faire est souvent limitée, par le cadrage réalisé par les termes de référence, mais aussi, souvent, par la recevabilité d'analyses fondés sur des bases différentes, qui heurtent les croyances des commanditaires. Pour être recevables, les diagnostics et les analyses doivent à la fois être intelligibles, et donc être formulés dans des termes entendables, et opérationnalisables, et donc mettant en avant des causalités suffisamment simples et des leviers activables. Cela oblige à des négociations et des compromis, d'autant plus difficiles que les commanditaires relèvent de spécialités différentes de celles des experts et ne partagent pas les mêmes façons de poser les questions, et que les croyances centrales qu'ils partagent sont fortes, et en décalage avec les convictions et les savoirs de l'expert. L'expertise se déroule souvent sur un temps court, incompatible avec des enquêtes solides, ce qui ajoute une couche de contraintes.

Dès lors, l'objectif de l'expertise n'est pas forcément de produire des connaissances originales, fondées sur des enquêtes approfondies. C'est aussi, et souvent surtout, de proposer un cadre d'analyse et de propositions (avec un équilibre varié entre les deux) qui propose une réponse recevable à des questions données, qui emporte la conviction et soit mobilisable dans la décision et pour cela soit à la fois politiquement recevable et « opérationnalisable ». Ce qui peut demander des dosages subtils entre prise en compte et mise en question des schémas de pensée et des catégories des

commanditaires, entre prise en compte du réel et de sa complexité et mise à disposition d'une analyse simplifiée, qui *« diminue l'opacité du monde en définissant de nouveaux points d'appui pour agir »* (Muller, 1990 : 44). Entre prise en compte des intérêts et des rapports de force en place qui expliquent l'existant, et tentatives pour établir des alliances et donc des compromis permettant d'innover. Le critère de qualité n'est pas tant la justesse du diagnostic que sa capacité à favoriser la prise de décision.

Dès lors, l'expertise est partie intégrante de la *« fabrique politique des politiques publiques »* (Zittoun, 2013). C'est par nature même un acte politique, qui traduit un positionnement politique et moral de l'expert, son rapport au pouvoir et aux « ressortissants » de la politique, les gens concernés[4]. La neutralité de l'expertise est largement une fiction. Selon la façon dont il se positionne, la façon dont il pense et exerce son métier, l'expert peut se comporter en mercenaire faisant sans états d'âme le travail qui lui est demandé, pour assurer la satisfaction des commanditaires et le paiement de ses honoraires, ou en médiateur engagé, cherchant à réduire les gaps entre les récits et les projets des commanditaires et ce qu'il connaît du terrain et des « ressortissants »… tout en devant travailler à la recevabilité de ses analyses et leur acceptabilité politique, tant pour l'efficacité de son travail que pour sécuriser le paiement de ses honoraires.

Animer la construction de savoirs partagés : les nouvelles formes de l'expertise

Isabelle Théry (2005 : 315-320) distingue trois types d'expertise : *l'expertise de service*, où *« le mandataire a ses compétences propres, mais demande une expertise technique sur un domaine qu'il ne maîtrise pas » ; l'expertise de consensus*, qui se déroule en général au sein de commissions, et dont le rôle est d'établir des normes à partir d'un débat entre experts de différentes spécialités : *« la spécificité de ce type d'expertise est d'organiser procéduralement la confrontation et l'ajustement entre des acteurs aux compétences différentes »* afin de permettre *« l'élaboration même d'un consensus éclairé, sur des questions où les savoirs sont en cours d'élaboration, et les enjeux éthiques et politiques complexes »* ; et enfin, *l'expertise d'engagement*, où *« un spécialiste est mandaté à la fois pour proposer une analyse scientifique, établir un diagnostic et s'engager sur des propositions pour l'action (réformes juridiques, réformes des politiques publiques) »*.

La première forme renvoie au modèle classique où l'État mobilise l'expertise interne de son administration ou recourt à des acteurs spécialisés, dans la recherche ou les institutions finalisées, pour apporter une réponse censée être neutre. Cette forme d'expertise, qui repose sur un monopole du savoir légitime aux mains des experts et des politiques, excluant l'expérience pratique des acteurs concernés par un sujet, leurs connaissances, leurs savoirs (d'usage, vicinaux, etc.), est questionnée à partir des années 1980. La remise en cause de la *« double délégation »* (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) du pouvoir aux politiques et du savoir aux experts réintroduit le « public » dans les controverses, ce qui entraîne une profonde redéfinition de l'expertise. L'expert n'est plus tant celui qui apporte une connaissance prédéfinie – selon des problématisations et des catégorisations qui sont les siennes ou celles de l'État – que celui qui favorise l'exploration des controverses et la production collective d'une analyse (Lascoumes, 2002), et qui ainsi contribue *« à la démocratisation des connaissances et des choix »* (idem) (les deux fonctions n'étant pas antinomiques). Cette évolution vers l'expertise de consensus, dans des forums plus ou moins ouverts, va de pair avec la perte de monopole du savoir de l'expert institué et la reconnaissance de *« l'expertise quotidienne »* des acteurs (Sennett et Dauzat, 2006) et est particulièrement importante pour les problèmes nouveaux, mal connus.

[4] Terme peu satisfaisant (mais moins mauvais que « bénéficiaires »…), *« la notion de ressortissants des politiques publiques désigne les individus ou groupes à qui les politiques sont destinées »* (Lévy et Warin, 2019).

Dans le champ de l'analyse des politiques publiques, des chercheurs mettent en avant le principe de l'évaluation pluraliste (Jacot et Fouquet, 2007; Lascoumes et Setbon, 1996) où la rigueur de l'évaluation n'est plus liée (ou plus seulement) au fait d'avoir mené des enquêtes rigoureuses sur les questions posées, mais au fait de produire une image de la politique et de son impact qui soit partagée entre les différents groupes d'acteurs parties prenantes. L'administration n'a ainsi plus le monopole des questionnements. L'évaluation est pilotée par des comités élargis, intégrant des représentants des ressortissants, les questionnements sont élaborés en commun, les résultats débattus. L'évaluation est pluraliste car elle intègre l'existence d'une diversité de groupes d'acteurs concernés et de la légitimité de leurs points de vue spécifiques, dans la définition même de ses questionnements comme dans la mise en débat des résultats.

Les expertises Sud intègrent souvent une phase d'enquête de terrain, plus ou moins poussée, censée garantir la prise en compte du réel et les représentations et intérêts des populations concernées. Mais, outre que leur durée est variable, et souvent insuffisante, c'est par le filtre des experts (de leurs valeurs, de leurs grilles d'analyse) que ces représentations et intérêts remontent, de façon partielle, sélective et souvent biaisées. De plus en plus, ces expertises intègrent une dimension « participative », avec des ateliers de restitutions ouverts à une diversité d'acteurs. Ces évolutions sont importantes au sens où elles témoignent d'une certaine ouverture à la prise en compte des ressortissants et à la légitimité de leurs savoirs et de leurs points de vue. Elles peuvent leur permettre de faire valoir leurs points de vue, de faire évoluer les diagnostics et les propositions. Pour autant, elles restent au milieu du gué par rapport au principe de l'évaluation pluraliste. On sait que l'impératif participatif prend des formes très variées, et que les ateliers participatifs sont fréquemment biaisés, dans la sélection des participants, dans les formes de communication, dans l'accès aux informations, limitant la capacité des acteurs non dominants à en maîtriser les codes et les enjeux (Cissoko et Toure, 2005). De plus, dès lors que la participation se joue en aval, dans la mise en débat de résultats - en plus restitués à chaud et sans capacité d'analyse préalable – et pas dans la définition même des questionnements, les marges de manœuvre sont limitées.

Pour des politiques publiques répondant aux problèmes du public : l'enjeu d'une expertise « engagée »

Quels peuvent être dès lors les enjeux d'une expertise « engagée » telle que la revendique l'Iram et ses alliés ? Comment un engagement politique et moral en faveur de sociétés plus inclusives, de croissances plus équitables, peut-il se traduire dans la conception et la pratique de l'expertise au service des politiques ?

Construire et rendre accessibles des cadrages et des savoirs ancrés dans le réel

Le premier enjeu d'une expertise engagée est de produire, dans le cadre de l'expertise, des analyses solides ancrées dans le réel. Ce qui demande de se démarquer, à des degrés divers, des récits de politiques publiques en place, et donc de leurs présupposés et de leurs catégories pour proposer des façons plus justes de *« réduire la complexité du réel »* et ainsi définir *« de nouveaux points d'appui pour agir »* (Muller, 1990 : 44). Une connaissance préalable approfondie des terrains ou des secteurs, la mobilisation de chercheurs ou de résultats de recherche, des enquêtes de terrain suffisamment approfondies, sont indispensables. En pratique, dans les contraintes de durée d'une expertise, il est rarement possible de produire des connaissances nouvelles et stabilisées. Le récit simplifié inhérent à l'expertise doit néanmoins être suffisamment ancré dans le réel pour que les acteurs concernés s'y retrouvent. Cela suppose en particulier de prendre des distances par rapport au vocabulaire standardisé, qui parle de « populations » de façon globale, de « bénéficiaires », ou ne voit de catégories marginalisées que les femmes et les jeunes (quels que soient leur statut social ou leur niveau

de richesse) en négligeant les autres formes d'inégalités et d'exclusions, et singulièrement celles qui relèvent du statut ou de la richesse. Et de restituer des analyses prenant acte de la diversité des groupes stratégiques pertinents pour l'expertise et des critères qui les définissent[5], en mobilisant au mieux les catégories des acteurs eux-mêmes et leurs propres analyses et souhaits. Cela suppose aussi de questionner les analyses qui mettent la responsabilité des problèmes sur les acteurs locaux eux-mêmes, en omettant les carences de l'Etat, les abus de pouvoir de l'administration. Il y a donc un enjeu d'analyse rigoureuse des dynamiques sociales et politiques dans le secteur concerné ou par rapport aux questions posées par l'expertise. La littérature développementiste/de politique publique étant souvent très pauvre sur ces deux registres, cela demande une compétence sociologique suffisante, et la capacité à aller chercher et mobiliser les connaissances académiques, par la lecture de la littérature, par des entretiens avec des chercheurs, voire par l'intégration de chercheurs aux équipes. Mobiliser les savoirs académiques dans la construction des diagnostics et des récits, et dans les expertises, est une des façons de contribuer à ancrer les récits dans le réel et à réduire la coupure entre les cadrages mobilisés dans les politiques publiques et l'état des savoirs.

Un second est de savoir restituer cette analyse sous des formes compréhensibles, entendables, et politiquement suffisamment acceptables, ce qui pose les questions des compromis évoqués plus haut avec les catégories et les raisonnements en place, du degré de prise en compte de la complexité, des degrés acceptables de simplification du réel et de compromis avec les intérêts dominants pour assurer cette acceptabilité des propositions. Les cadres de références des différents interlocuteurs (direction technique d'une administration centrale, agents des bailleurs de fonds sur place et au siège, responsables des services techniques locaux, responsables d'organisations paysannes, etc.) sont très différents, et que ce qui va de soi pour l'un n'est pas forcément évident pour l'autre. La diversité des points de vue et des connaissances du sujet est à la fois un atout – car on peut s'appuyer sur certains interlocuteurs – et une difficulté. La dépolitisation et la technicisation du discours du développement (Ferguson, 1990; Li, 2011) forme une contrainte particulière à la construction de diagnostics et d'énoncés qui ne soient pas rendus fades et aseptisés. Le format des expertises et des rapports tend à formater les rendus, à les enfermer dans des contraintes de longueur et de forme, ce qui rend plus complexe encore l'exercice.

Contribuer à démocratiser les options, les savoirs, les choix

La conception technocratique de l'expertise considère que l'expert propose et que le décideur prend ce qui l'intéresse pour sa décision. Dans des contextes où la prise en charge par l'Etat de l'intérêt général est problématique, où les préjugés sur les catégories sociales populaires sont élevés, où la légitimité de leurs points de vue ne va pas de soi, où la pluralité des normes est forte et donc où les représentations et intérêts des acteurs locaux et des agents de l'Etat ont, encore moins qu'au Nord, des raisons de se superposer suffisamment, la prise en charge par l'expertise des points de vue « d'en bas » est souvent la seule façon d'intégrer, de façon partielle, ces points de vue dans les cadrages qui structurent la réflexion publique. En particulier lorsque les organisations représentant les acteurs concernés, ou les mouvements sociaux, sont faibles et peu en mesure d'imposer la prise en compte de leurs analyses et de leurs revendications.

[5] Rappelons que les groupes stratégiques sont les groupes d'acteurs qui partagent globalement la même position par rapport à un enjeu donné (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998). Il ne s'agit donc pas *a priori* de groupes déterminés par les positions au sein des systèmes locaux d'inégalité et de domination, même si les clivages de genre, d'âge, de statut, de richesse jouent. Par exemple, face à une question d'eau potable, la distance entre l'habitat et la borne fontaine peut être un facteur explicatif plus important du recours au mini-réseau que les questions de statuts ou de richesse.

Pour autant, le fait que l'expert se substitue à l'expression directe des points de vue et des revendications pose problèmes. La lecture qu'il fait des situations est toujours marquée par ses propres catégories et préjugés et, consciemment ou non, il a le pouvoir de sélectionner parmi les points de vue entendus ceux qu'il juge légitimes. Les « ressortissants » ne sont présents dans le débat qu'à travers ce qui en est dit dans le rapport, qu'à travers ce que l'expert choisit de mettre en avant. Les arbitrages relèvent donc de l'Etat et des bailleurs, sans que les intéressés soient à même d'intervenir directement dans ce débat. On l'a dit, les ateliers de restitution sont une solution seulement partielle, et d'autant moins efficaces qu'ils ne sont pas explicitement conçus pour permettre des prises de parole équilibrées entre acteurs disposant d'une maîtrise variée du langage et des codes. Là encore, le jeu des possibles dépend des configurations, mais il semble important de pousser, dans la démarche même de l'expertise, à des dispositifs et des démarches qui favorisent *« la démocratisation des connaissances et des choix »,* la reconnaissance des différents groupes de parties prenantes comme détenteurs de savoirs et de points de vue légitimes, et les expertises comme opportunités de débat entre parties prenantes pour produire des diagnostics (le plus possibles) partagés, obligeant les acteurs en situation de pouvoir à entendre les points de vue autres et rendant ceux-ci plus difficile à occulter.

Centrer la réflexion et les propositions sur les conditions d'effectivité

La distance entre les discours et les actes est particulièrement forte. Les beaux documents ne sont pas toujours suivi d'effets. Les dispositifs proposés par l'expertise sont souvent peu réalistes, et supposent réalisées des conditions institutionnelles ou financières qui le sont rarement. Retards dans l'adoption de textes, absence de certains décrets rendant une loi ou des parties d'une loi inopérante, retards dans la mise en place d'instance ou mise en place sans moyens… dans leur poursuite de leurs objectifs propres, décideurs politiques et administrations ont de multiples façons de neutraliser des mesures ou des dispositifs qui iraient contre leurs intérêts. Les dispositifs lourds, coûteux en équipement et en fonctionnement, n'ayant que peu de chances de modifier les pratiques, permettent de dépenser l'argent sans risque d'efficacité. Une expertise engagée met l'effectivité au cœur de sa réflexion, et pour cela se centre sur les modalités de mise en œuvre, avec le souci de mesures simples, opératoires, appropriables par les différents acteurs, dans une approche *fonctionnelle*, qui part des fonctions à remplir pour discuter avec les acteurs concernés de la façon de les assurer et des dispositifs institutionnels les mieux à même de le faire dans un contexte donné, et non d'une approche institutionnelle, qui privilégie un design institutionnel abstrait et décontextualisé, et l'attribution de responsabilités sans s'interroger sur les intérêts à les assumer et les conditions pour le faire (Le Roy, Moineau, Rocaboy *et al.*, 1991). Elle intègre la réalité des pratiques et des intérêts des institutions existantes dans l'analyse, tente de trouver les moyens de les faire évoluer. Elle lutte contre la tendance de l'aide à instrumentaliser les institutions nationales (Naudet, 1999), à promouvoir des « modèles voyageurs » décontextualisés (Olivier de Sardan, 2018), à privilégier les résultats à court terme à la construction institutionnelle.

Une expertise n'a pas d'influence par elle-même. S'inscrire dans des réseaux de politique publique et/ou favoriser leur émergence

Le premier point est que, quelle que soit sa pertinence et sa qualité, un rapport d'expertise n'a pas d'influence par lui-même. Les commanditaires peuvent le mettre dans un tiroir, en faire une lecture partielle et biaisées, en fonction de leurs enjeux et de leurs intérêts. Les experts n'ont aucun pouvoir sur la décision. Ils ne peuvent que tenter de convaincre.

La qualité de l'analyse et de l'argumentation sont importantes, mais la communication tout autant, on l'a vu. Celle-ci ne se joue pas seulement dans le rapport, mais tout au long du travail, les dialogues, échanges, points intermédiaires, étant autant d'occasions de tenter de faire passer des idées, de

déplacer les questionnements, de préparer la recevabilité des conclusions (Lavigne Delville, 2015) et aussi de repérer les alliés, ceux qui partagent les mêmes préoccupations, et auront intérêt à mobiliser le rapport, à s'en servir. Elle se joue aussi dans la restitution et les débats qu'elle occasionne. Ce travail est nécessaire car le devenir d'un rapport tient aux ressources qu'il représente pour les différents groupes d'acteurs. Plus le travail d'enquête, de dialogue et de communication aura été large, plus il sera possible d'identifier ceux qui, pour des raisons variées, y sont intéressés et ont des intérêts à l'utiliser et à en mobiliser les résultats[6]. C'est un des enjeux de la « participation ». Mais les cercles de restitution sont diversement ouverts. Des diffusions en off à des acteurs stratégiques peuvent les aider à s'en saisir dans leurs luttes autour de la définition ou des choix de mise en œuvre de la politique.

On l'a vu, le champ du pensable a un moment donné est largement conditionné par les hiérarchies entre savoirs et entre récits, qui sont aussi des hiérarchies entre professions, entre groupes d'acteurs. A un moment donné, un secteur donné de politique publique est structuré autour d'un récit dominant, d'un ensemble d'acteurs et d'institutions qui le partagent, en tous cas en partie. Les controverses sur les politiques publiques mettent en jeu des réseaux d'acteurs différents, des « réseaux de politique publique »[7], qui regroupent des acteurs variés (agents de l'Etat, militants, chercheurs, experts, etc.) qui ont des positions institutionnelles et des intérêts variés, mais qui partagent globalement les mêmes convictions centrales. Ces réseaux se retrouvent autour d'un certain nombre de lieux, d'organisations, de rencontres, de publications, qui sont à la fois des lieux de débat interne et d'alimentation de la réflexion et des opportunités d'entretenir et développer les relations interpersonnelles. Ce sont des forums, des *« lieux où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques »* (Jobert, 1998 : 135), très différents des arènes, qui peuvent rassembler des acteurs porteurs de visions différentes, et sont les espaces de confrontation et de négociation *« où se négocient les compromis institutionnels d'un système politique »* (idem)[8]. Parmi ces réseaux, on appelle « communautés épistémiques » les *« réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question »* (Haas, 1992 : 3).

Comprendre la nature des controverses qui structurent un secteur donné, dans un pays donné, et les configurations des réseaux qui les portent, est important pour se positionner dans un travail d'expertise, pour identifier les alliés potentiels. Alimenter les réseaux partageant les visions que l'on porte, ou légitimes par les acteurs qu'ils représentent, à l'occasion de l'expertise mais aussi en dehors, est important, pour contribuer à alimenter la réflexion. Tout ce qui contribue à diffuser et rendre accessibles des grilles d'analyse et ses savoirs ancrés dans le réel contribue, même modestement, à faire bouger les lignes, en renforçant ceux qui partagent ces visions en leur donnant des clés d'analyse et d'interprétation, et en élargissant la possibilité, pour ceux qui partagent un point de vue dominant par méconnaissance ou culture professionnelle, de s'interroger et de s'ouvrir à d'autres perspectives. Les articles de vulgarisation, les policy briefs, y contribuent. Des discussions à l'occasion d'une expertise, des échanges d'informations et de documentation, des rencontres en « off » en marge d'une mission, sont autant de façons de s'inscrire dans ces réseaux, de les alimenter et de s'alimenter soi-même. Participer à des rencontres, entretenir ces relations entre deux missions, contribue aussi à la

[6] De fait, en évaluation, les acteurs subalternes (les acteurs locaux, mais aussi les équipes projets, les administrations locales vis-à-vis des administrations centrales) comptent souvent sur l'expertise pour faire remonter et légitimer des griefs ou des insatisfactions qui ne trouvent pas d'écoute habituellement.

[7] Voir Braunstein et Thatcher (2019) et Lavigne Delville (2018) pour des illustrations ouest-africaines.

[8] La distinction entre ces deux types d'espace est bien sûr souvent floue. De plus, plusieurs forums (politiques, scientifiques, professionnels, etc.) coexistent en général (Jobert, 2004 ; Fouilleux, Jobert, 2017).

pertinence de l'expertise et à la possible circulation de ses résultats, à côté ou en dehors des réseaux formels de restitution.

Une expertise peut aussi être l'occasion d'élargir la connaissance des réseaux, voire de favoriser leur décloisonnement, par exemple en mobilisant la recherche et pas seulement la littérature experte, en allant voir et en invitant aux restitutions les mouvements sociaux, et pas seulement les OSC professionnalisées et technicisées. En effet, l'expérience du développement montre les limites du dialogue entre administrations, agences d'aide et experts à promouvoir des changements réels et durables, dès que l'on touche à des intérêts ou des préjugés. La pression sociale, les revendications sociales, font partie des moteurs du changement dans les politiques. Or mouvements sociaux et monde de l'expertise demeurent trop souvent disjoints. Des dialogues réguliers et des échanges d'informations avec les mouvements sociaux et les organisations représentant les acteurs concernés, pendant les expertises mais aussi en dehors, sont des façons de s'enrichir mutuellement, de mieux comprendre leurs enjeux et leurs stratégies, de contribuer à leur permettre de mieux argumenter et d'affiner leurs positions et leur discours. Et aussi de construire des relations de confiance et de favoriser l'émergence ou renforcer la communauté épistémique sur le sujet.

Dès lors qu'il existe des contradictions fortes entre les intérêts du plus grand nombre et le récit dominant, la cristallisation et le renforcement d'un réseau de politique porteur d'un récit alternatif est essentiel pour que le travail sur les idées puisse se faire, pour que des récits alternatifs structurés soient élaborés, pour qu'une coalition élargie d'acteurs, dans différentes positions institutionnelles, le portent, pour que des espaces de dialogue et de débat se construisent, dans la durée. La pleine participation à ces réseaux des organisations représentant les « ressortissants » est évidemment indispensable, mais ils doivent recruter le plus largement possible pour disposer d'alliés dans les lieux de pouvoir, dans les hauts postes de l'administration, chez les bailleurs de fonds, etc. Des réseaux alternatifs puissants ne suffisent pas à provoquer le changement – le cas des politiques foncières le montrent bien - , mais ils sont souvent une condition pour déplacer les rapports de force, légitimer d'autres façons de poser le problème et de penser les réponses, construire des propositions qui rendront plus facile le couplage des courants de Kingdon (cf. supra).

Les conditions sociales et financières d'une expertise de qualité

Mener ce type d'expertise suppose des experts maîtrisant les sujets, développant une connaissance approfondie des situations, des acteurs et des enjeux, inscrits dans les réseaux de politique publique, participant aux différents forums. Ceci ne va pas de soi dans les contextes d'aide internationale. L'expertise est souvent commanditée par les bailleurs, depuis le Nord. Les logiques de contrat cadre privilégient le moins disant et le nombre de missions plus que la connaissance du secteur et la qualité du travail mené. Le format des expertises est sauf exception largement sous-dimensionné par rapport au travail demandé, ce qui n'encourage pas le travail approfondi, qui se fait nécessairement au détriment de la rentabilité du travail mené. Si certains consultants arrivent à travailler régulièrement sur les mêmes sujets, et les mêmes géographies, développant ainsi leur connaissance tant des contextes que des réseaux, les aléas de l'appel d'offre obligent trop souvent à sauter du coq à l'âne. Les experts internationaux ont l'avantage d'un accès plus facile à la littérature et à des expériences dans des pays diversifiés, mais le format de la mission courte ne favorise la compréhension approfondie et l'inscription dans des réseaux nationaux de politique publique. Les bureaux du Nord restent trop souvent les contractants ce qui, sauf complicités entre équipes nord et sud, aboutit à limiter la contribution des experts sud à la connaissance des contextes et à l'appui logistique, ce qui ne favorise pas l'élaboration autonome, par des acteurs « sud », de leurs problématiques et de leurs visions. Inversement, la responsabilité du produit final incombe au bureau contractant, ce qui peut

permettre aux experts sud d'éviter le travail de conceptualisation et de rédaction, fastidieux et rarement payé de façon cohérente avec le temps passé. Les alliances politiques entre experts Nord et Sud ont l'avantage de croiser accès aux références internationales, connaissance du terrain et des institutions, elles supposent interconnaissance et construction de complicités à travers des travaux communs, dans la durée.

C'est principalement lorsque des experts arrivent à cumuler un nombre suffisant d'expertises sur des thèmes et/ou des géographies voisines, qu'ils veillent à entretenir leur connaissance des acteurs et des enjeux au-delà des missions, qu'ils établissent et entretiennent des affinités et de complicités avec des acteurs situés à différentes positions, dont des acteurs locaux et leurs représentants, que ces conditions peuvent être réunies malgré les contraintes de la mission courte et la pression à l'urgence qui sont inhérentes à l'aide. Cela suppose que les conditions financières de l'expertise permettent un travail de terrain suffisant, rendent possibles des formes de mise en débat élargies, que les experts – qu'ils soient indépendants ou dans des bureaux d'études – puissent trouver le temps de lire, d'entretenir leurs réseaux de connaissances et d'alliances, de participer à des événements et des forums.

Investir ou créer des niches offrant ces conditions, par la construction d'alliances au sein des administrations nationales et des bailleurs de fonds, avec des interlocuteurs partageant les mêmes exigences, est une façon d'avoir les moyens de pratiquer une telle expertise engagée, mais surtout de travailler de façon responsable, et en lien avec des réseaux d'acteurs, à des politiques publiques plus inclusives, plus pertinentes et plus efficaces.

Bibliographie

Banégas R. et Warnier J.-P., 2001, "Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir", *Politique africaine,* vol 82 n° 2, pp. 5-23, http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-2-page-5.htm.

Bayart J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard.

Bayart J.-F., 1999, "L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion", *Critique internationale,* vol 5 n° 1, pp. 97-120.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P., 1998, "ECRIS ; enquête collective rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques ", *in* Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P., ed., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation,* Paris, Karthala, pp. 253- 272.

Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P. ed., 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leiden, Brill.

Bonnecase V., 2019, *Les prix de la colère ; une histoire de la vie chère au Burkina Faso,* Coll. En temps et lieux, Paris, Editions de l'EHESS.

Braunstein J. et Thatcher M., 2019, "Réseaux ", *in* Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., ed., *Dictionnaire des politiques publiques (3° ed),* Paris, Presses de Sciences Po, pp. 547-554.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.,* Coll. La couleur des idées, Paris, Seuil.

Chauveau J.-P., Le Pape M. et Olivier de Sardan J.-P., 2001, "La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique", *in* Winter G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité de normes et jeux d'acteurs,* Paris, Karthala, pp. 145-162.

Cissoko K. et Toure R., 2005, "Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali", *Politique africaine,* vol n° 99, pp. 142-154.

Darbon D., 2004, "Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques? ou « Policies make politics » : Does it make sense in African Countries ?", *in* Triulzi A. et Ercolessi C., ed., *State,*

power, and new political actors in postcolonial Africa, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, pp. 175-199.

Darbon D. ed., 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris/Pessac, Karthala/MSHA.

Darbon D. et Provini O., 2018, "« Penser l'action publique » en contextes africains. Les enjeux d'une décentration", *Gouvernement et action publique,* vol 2 n° 2, pp. 9-29, https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-2-page-9.htm.

Delpeuch T., 2009, "Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies", *Critique internationale,* vol 43 n° 2, pp. 153-165, http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2009-2-page-153.htm.

Eboko F., 2015, *Repenser l'action publique en Afrique*, Paris, Karthala.

Ferguson J., 1990, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Garraud P., 1990, "Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda", *L'Année Sociologique,* n° 40, pp. 17-41.

Gaxie D., 1997, *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

Grégoire E., Kobiané J.-F. et Lange M.-F. ed., 2018, *L'Etat réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala.

Haas P. M., 1992, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization,* vol 46 n° 1, pp. 1-35.

Heclo H., 1972, "Policy Analysis ", *British Journal of Political Science,* vol 2 n° 1, pp. 83-108.

Hibou B., 1998, "Retrait ou redéploiement de l'Etat ?", *Critique internationale,* vol 1 n° 4, pp. 151-168, http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-1998-4-page-151.htm.

Jacot H. et Fouquet A., 2007, *Le citoyen, l'élu et l'expert: pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

Jobert B., 1985, "L'État en action. L'apport des politiques publiques ", *Revue française de science politique,* vol 35 n° 4, pp. 654-682.

Jobert B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.

Jobert B., 1998, "La régulation politique : le point de vue d'un politiste", *in* Commaille J. et Jobert B., ed., *Les métamorphoses de la régulation politique,* Paris, LGDJ, pp. 119-143.

Jobert B., 2004, "Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action", *Revue française de science politique,* vol 21 n° 2, pp. 43-54, http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2004-2-page-43.htm.

Kingdon J. W., 2014, *Agendas, alternatives, and public policies (2nd edition)*, Harlow, Pearson.

Lascoumes P., 2002, "L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix", *Revue française d'administration publique,* vol 103 n° 3, pp. 369-377, http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2002-3-page-369.htm.

Lascoumes P. et Le Galès P., 2004, "Introduction : L'action publique saisie par ses instruments", *in* Lascoumes P. et Le Galès P., ed., *Gouverner par les instruments,* Paris, Presses de Sciences Po, pp. 11-44.

Lascoumes P. et Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique,* Coll. 128, Paris, Armand Colin.

Lascoumes P. et Setbon M., 1996, *L'évaluation pluraliste des politiques publiques :enjeux, pratiques, produits*, Paris, Commissariat au Plan, 17 p.

Lavigne Delville P., 2015, "L'évaluation experte des projets de coopération internationale, Entre instrumentalisations et production d'une analyse partagée", *Coloquio Internacional Políticas y Acción Pública, Teorías y Métodos, 20-24 de abril de 2015, México, UNAM/CIRAD,* Mexico, , 11 p.

Lavigne Delville P., 2016a, "L'évaluation experte des projets de développement : entre instrumentalisation et production d'une analyse partagée", *in* Ridde V., Kouanda S. et Kobiané J.-F., ed., *Pratiques et méthodes d'évaluation en Afrique,* Paris, L'Harmattan, pp. 111-146.

Lavigne Delville P., 2016b, "Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'", *Anthropologie & développement,* n° 45, pp. 33-64.

Lavigne Delville P., 2018, "Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso)", *Gouvernement et action publique,* vol 2018/2 n° 2, pp. 53-73, https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-2-page-53.htm.

Lavigne Delville P. et Ayimpam S., 2018, "L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes", *Anthropologie & développement,* n° 48-49, pp. 25-42.

Lavigne Delville P. et Le Meur P.-Y., à paraître, "L'expertise foncière au Sud, entre connaissances, normes et action", *in* Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Léonard E., ed., *Foncier rural et développement. Enjeux et clés d'analyse en sciences sociales,* Versailles/Marseille, QUAE/IRD.

Le Roy É., Moineau J., Rocaboy J.-C., *et al*, 1991, *Une institution de développement rural pour la zone Mali-Sud : rapport de mission*, Paris, Iram.

Leca J., 2012, "L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ?", *Gouvernement et action publique,* vol 1 n° 1, pp. 59-82, http://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-1-page-59.htm.

Lévy J. et Warin P., 2019, "Ressortissants", *in* Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., ed., *Dictionnaire des politiques publiques (3° ed),* Paris, Presses de Sciences Po, pp. 555-561.

Li T. M., 2011, "Rendering Society Technical. Government through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia", *in* Mosse D., ed., *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development,* London, Berghahn, pp. 57-79.

Massardier G., 2003a, *Politique et action publiques*, Paris, Armand Colin.

Massardier G., 2003b, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin.

Mayntz R., 1993, "Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm", *in* Kooiman J., ed., *Modern governance: New government-society interactions,* London, Sage, pp. 7-20.

Médard J.-F., 1991, *Etats d'Afrique Noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.

Muller P., 1990, *Les politiques publiques,* Coll. Que sais-je, Paris, Presses universitaires de France.

Nakanabo Diallo R., 2012, "Élites administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique", *Politique africaine,* vol 126 n° 2, pp. 143-161.

Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.

Olivier de Sardan J. P., 2018, "Miracle Mechanisms, Travelling Models, and the Revenge of Contexts. Cash Transfers Programs: A Textbook Case", *in* Olivier de Sardan J. P. et Piccoli E., ed., *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts,* London, Berghahn Press, pp. 31-91.

Palier B. et Surel Y., 2005, "Les « trois I » et l'analyse de l'État en action", *Revue française de science politique,* vol 55 n° 1, pp. 7-32, http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm.

Palier B. et Surel Y., 2010, "L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes", *in* Palier B. et Surel Y., ed., *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique,* Paris, L'Harmattan, pp. 11-52.

Papadopoulos Y., 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Pressman J. L. et Wildavsky A. B., 1984 (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press.

Lavigne Delville P., 2021, "L'expertise « engagée » et la fabrique des politiques publiques en Afrique, dans un contexte d'aide internationale", *in* Coste J., Doligez F., Egg J., *et al*, ed., *La fabrique des politiques publiques en Afrique. Agricultures, ruralités, alimentations* Paris, Karthala/Iram: 284-313.

Radaelli C. M., 2004, "Récits (policy narratives)", *in* Boussaguet L. et et al., ed., *Dictionnaire des politiques publiques,* Paris, Presses de Sc Po, pp. 364-370.

Sennett R. et Dauzat P.-E., 2006, *La culture du nouveau capitalisme*, Albin Michel Paris.

Smyrl M., 2002, "*Politics* and *Policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques de changement", *Revue française de science politique,* vol 52 n° 1, pp. 37-52.

Surel Y., 1998, "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs,* n° 87, pp. 161-178.

Sylla N. S. ed., 2014, *Liberalism and its discontents: social movements in West Africa*, Dakar, Fondation Rosa Luxemburg.

Théry I., 2005, "Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales", *Droit et société,* vol 60 n° 2, pp. 311-327, http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2005-2-page-311.htm.

Tidjani Alou M., 1994, "Les projets de développement sanitaire face à l'administration au Niger", *Santé publique,* vol 6 n° 4, pp. 381-392.

Valette H., Baron C., Enten F., *et al* ed., 2015, *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier - Burkina Faso, Niger, Bénin*, Coll. Actes du colloque, Nogent sur Marne/Toulouse, GRET/LEREPS.

Whitfield L. et Fraser A., 2009, "Introduction: Aid and Sovereignty", *in* Whitfield L., ed., *The Politics of Aid,* Oxford, Oxford University Press, pp. 1-26.

Wood B., Betts J., Etta F., *et al*, 2011, *L'évaluation de la Déclaration de Paris, phase 2, rapport final*, Copenhague, Institut danois d'études internationales, 251 p.

Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques,* Coll. Sc Po Gouvernances, Paris, Presses de Sciences Po.