



HAL
open science

Les expertises collégiales IRD. Un instrument d'appui à la décision pour le développement des pays du Sud

Sylvain Robert

► **To cite this version:**

Sylvain Robert. Les expertises collégiales IRD. Un instrument d'appui à la décision pour le développement des pays du Sud. Experts - Revue de l'expertise judiciaire, publique et privée, 2012. hal-02505555

HAL Id: hal-02505555

<https://hal.science/hal-02505555>

Submitted on 16 Mar 2020

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.

Les expertises collégiales IRD. Un instrument d'appui à la décision pour le développement des pays du Sud. Par S. Robert
EXPERTS, n°103, 2012, août
RP, D, 02

MOTS CLÉS

Capacités / Collégialité / Commanditaire / Développement / Expertise collégiale / IRD (Institut de recherche pour le développement) Partenariat / Scientifique / Suds

Les expertises collégiales IRD

Un instrument d'appui à la décision pour le développement des pays du Sud

Sylvain Robert

Sociologue

Chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD)

Responsable du service de l'expertise
Directeur adjoint de la Valorisation au Sud



Résumé

Depuis la fin des années 1990, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) réalise pour le compte des autorités du Sud des expertises scientifiques collectives dites « expertises collégiales », sur les questions et enjeux contemporains majeurs liés à leur développement. Dans des contextes de réalisation très variables au plan géopolitique, institutionnel et partenarial, elles visent à transposer les connaissances scientifiques et techniques vers la sphère des décideurs et hautes administrations des pays du Sud (ministères de gouvernements étrangers, organisations sous-régionales, institutions internationales), en les assortissant de conclusions et recommandations permettant d'éclairer et appuyer la décision publique.

Summary

Summary

1. UNE EXPERTISE COLLÉGIALE EN ACTE

Le 21 juin 2012, dans les murs de la Cour de cassation d'Égypte, au Caire, était organisée la restitution de l'expertise collégiale portant sur « La réforme de l'administration du système judiciaire en Égypte : le droit à un délai raisonnable devant la Cour de cassation. » L'événement avait lieu en présence du président de la Cour (également président du Conseil supérieur de la magistrature), du ministre égyptien de la Justice et de l'ambassadeur de France au Caire. L'ensemble des interventions, dont celles des experts français, étaient prononcées en arabe et bénéficiaient d'une traduction simultanée pour la partie française non-arabophone de l'assistance. Réalisée sur une période exceptionnellement courte de huit mois, cette expertise collégiale rendait à l'autorité comman-

taire, la présidence de la Cour de cassation d'Égypte, une cinquantaine de recommandations portant sur la situation très dégradée du pourvoi en cassation devant

communauté scientifique et des Cours de cassation égyptienne et française (liées par jumelage) avaient permis d'installer dans les meilleurs délais un collège d'ex-



© Owm work - Fleurs Niger

la Cour. Dès la lettre de commande reçue et dans le contexte incertain ayant immédiatement suivi la « révolution du 25 janvier », les démarches initiées auprès de la

perts de 10 membres. Pluridisciplinaire à l'échelle des disciplines du droit, pluraliste (composé de magistrats et de chercheurs), paritaire (au sens d'une stricte parité fran-

Titre de l'expertise collégiale	Année de publication	Autorité commanditaire
Le droit à un délai raisonnable devant la Cour de cassation d'Égypte	2012	Cour de cassation d'Égypte
L'énergie dans le développement de la Nouvelle-Calédonie	2010	Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
La lutte antivectorielle en France	2009	Ministère français de la Santé
Avenir du fleuve Niger	2007	Institut d'économie rurale du Mali
Les espèces envahissantes dans l'archipel néo-calédonien	2006	Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie Provinces de la Nouvelle-Calédonie
Lutte contre le trachome en Afrique subsaharienne	2006	Ministère malien de la Santé Institut d'ophtalmologie tropicale de l'Afrique
Substances naturelles en Polynésie française	2006	Gouvernement de la Polynésie française
Agriculture biologique en Martinique	2005	Conseil général de la Martinique
La dengue dans les départements français d'Amérique	2003	Conseils généraux de la Martinique, de Guadeloupe et de Guyane Ministère français de la Santé
Diasporas scientifiques	2003	Ministère français des Affaires étrangères
Grands travaux et maladies à vecteurs au Cameroun	2011	Ministères camerounais de la Recherche scientifique et technique ; de la Santé publique
Le mercure en Amazonie	2001	Ministère français de l'Environnement, Préfecture de la région Guyane

Tableau 1 - Expertises collégiales réalisées par l'IRD depuis 2001

co-égyptienne), ce collège fut réuni en formation plénière à trois reprises, fin décembre 2011, à Paris, puis courant février et avril 2012, au Caire. Ses seules séances plénières de travail (réunions, auditions, entrevues, visites, observations directes d'audiences, recherches d'informations sur site...), marquées par un long temps de compréhension des réalités et d'intenses discussions entre experts, ont représenté plus d'une centaine d'heures et permis une levée considérable d'informations complétant des documents officiels souvent parcellaires et dispersés.

Le rapport final était rédigé directement en langue arabe par un doctorant en droit franco-égyptien qui, dès le départ, avait été convié à assister aux travaux du collège des experts. Sur la base des contributions des experts, il analysait de manière synthétique l'ensemble des questions ouvertes par les difficultés d'organisation et de traitement du pourvoi devant la Cour, depuis les moyens de limitation et de filtrage des pourvois jusqu'à la diffusion des arrêts et l'information des juridictions inférieures, sans ignorer l'examen des attributions mêmes de la Cour, la régulation globale du système judiciaire, et les tensions fortes entre encombrement du rôle, efficacité du travail des magistrats et respect de l'intégrité du droit à un délai raisonnable dû au justiciable. Il offrait *in fine* un tableau d'une cinquantaine de recommandations,

hiérarchisé par priorité d'action et type de mesure. Le président de la Cour invitait les juges et responsables présents à lire ce rapport très attentivement pour travailler à la mise en œuvre des recommandations les plus prioritaires, tout en appelant l'IRD et les partenaires français à œuvrer à l'accompagnement de ce processus d'appropriation. La veille, lors de la dernière réunion du comité de pilotage, il avait pris soin de relever la dynamique de travail initiée au sein de la Cour par l'expertise collégiale, en citant une à une la personne des magistrats égyptiens membres du collège. C'est là, en effet, l'une des vocations d'une expertise collégiale que de contribuer, *in itinere*, au renforcement des capacités et à la pré-structuration de programmes de recherche ou de formation.

2. L'EXPERTISE COLLÉGIALE À L'IRD

C'est lors de la réforme profonde de gouvernance de la fin de l'année 1998 qui a vu l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (Orstom) devenir Institut de recherche pour le développement (IRD), que les « Expertises collégiales » ont été instituées, sous la responsabilité du Département expertise et valorisation nouvellement créé. Depuis lors, au rythme moyen d'une réalisation par an, elles sont conçues comme l'un des instruments de l'Institut portés vers les autorités et

sphères de la décision des pays du Sud pour traiter, à leur demande, des enjeux majeurs liés à leur développement et venir en appui à la décision publique par des conclusions et recommandations. Les douze expertises collégiales réalisées à ce jour témoignent de la diversité des thématiques traitées et des champs scientifiques mobilisés (voir tableau 1). L'IRD satisfait certes là aux missions nationales statutaires de « développement d'une capacité d'expertise » que la loi française confie - depuis 2006 seulement, au demeurant (note 1) - aux opérateurs de la recherche publique et en particulier aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Il le fait cependant, et la remarque porte à conséquence pour ce qui le concerne, dans le cadre particulier de ses missions de recherche, de formation, d'innovation et d'expertise orientées vers et *pour* les pays en développement de la zone intertropicale. Telle est en effet la vocation première de l'Institut.

Les expertises collégiales sont ainsi réalisées dans les pays et sous-régions du Sud intertropical (Amérique latine, Afrique, Moyen-Orient, Asie du sud-est, Pacifique sud), mais aussi dans l'Outre-mer tropical français. Les contextes très variables dans lesquels elles s'inscrivent, selon la trajectoire de développement du pays, les configurations institutionnelles et enjeux politiques du moment, et l'acuité de la

question soumise à expertise, impriment littéralement le cours des expertises collégiales. Bien loin de considérer la globalisation croissante des enjeux et les défis qu'elle représente en termes de « société de la connaissance », ces contextes sont marqués par l'instabilité politique et administrative des régimes, l'insuffisance chronique des financements, et la faiblesse de l'appareil national de la statistique et des capacités locales de production de connaissances scientifiques. Autant dire qu'ils ont peu à voir avec les repères métropolitains habituels. Autant dire également que la relation de confiance construite avec les autorités locales et les partenaires académiques du pays s'avère déterminante pour autoriser la possibilité même de ces expertises scientifiques. Bien que conduite selon un même modèle méthodologique, chaque expertise collégiale a une histoire qui fait sens en soi et se traduit jusque dans ses conclusions mêmes.

Le cas de l'expertise collégiale rendue pour la Cour de cassation d'Égypte le montre bien. Malgré les incertitudes liées à la période post-révolutionnaire (transition de régime, projet de nouvelle constitution, annonce d'élections, maintien au pouvoir du Conseil supérieur des forces armées, projet de réforme de la loi sur le pouvoir judiciaire), mais appuyée sur l'indépendance de l'institution judiciaire et la stabilité de l'organisation du système judiciaire en Égypte, l'expertise collégiale a rapidement trouvé une légitimité certaine aux yeux de la partie égyptienne. Les traditions juridiques qui rattachent les deux pays et la longue expérience de coopération franco-égyptienne en droit plaident en ce sens. Depuis l'importation en Égypte et au Moyen-Orient de codes français à la fin du XIXe siècle, le droit égyptien entretient des relations étroites avec le droit français. Portée par la très bonne connaissance de la situation locale acquise par une directrice de recherche à l'IRD, spécialiste du droit égyptien, et par la technicité fort précieuse d'un conseiller honoraire à la Cour de cassation française, l'expertise collégiale est venue capitaliser sur cet acquis historique.

L'IRD s'appuie sur son réseau historique d'implantations à l'étranger et sur la part permanente de ses personnels en situation d'expatriation ou de mission longue durée. Il dispose aujourd'hui de 25 « représentations » reconnues pour la plupart par un accord de siège, qui lui permettent de couvrir une cinquantaine de pays. Pour des rai-

sons évidentes d'intérêt national, de sensibilité des relations bilatérales mais aussi de sécurité des personnes, on comprendra que la conduite des expertises collégiales soit toujours menée en relation étroite avec les postes du réseau diplomatique français et leurs services de coopération. Le ministère des Affaires étrangères et européennes et son ministère délégué à la coopération,

la tutelle par décret du 3 juin 2010 (note 2). Le contrat d'objectifs 2011-15 de l'IRD est venu parachever cette évolution : il dispose que « l'AIRD contribuera à la coordination de l'offre de l'expertise scientifique française sur des sujets qui concernent les Suds [et] développera la conception et l'animation Nord-Sud et inter-organismes d'expertises collégiales réalisées à la demande d'institutions du

1	Une expertise scientifique collective et partagée avec les partenaires impliqués, réalisée « au Sud, pour le Sud et avec le Sud », sur une question de grande portée pour le Sud, en lien avec les problématiques majeures de développement du pays ou de la sous-région
2	Une analyse critique et contradictoire des corpus de connaissances scientifiques et techniques liés à la question, publiés ou non, permettant d'aboutir à une vision consolidée des enjeux assortie de conclusions et recommandations.
3	Une durée de réalisation courte et un respect des délais : +/- 12 mois
4	Une autorité commanditaire : une autorité du Sud (ministère, agence, organisation sous-régionale...) ou dont les missions la placent en situation de responsabilité envers les Suds (institution internationale, coopération étrangère...), demandeuse d'un appui à la décision publique ou d'une analyse indépendante de ses politiques publiques
5	Un bailleur de fonds : l'autorité commanditaire, ou une institution tierce (locale, sous-régionale, régionale ou internationale) intéressée par l'expertise et soucieuse d'aider l'autorité commanditaire dans sa recherche d'un appui à la décision
6	Un collège pluridisciplinaire paritaire nord-sud d'une douzaine d'experts, issus d'institutions de recherche et de spécialités scientifiques différentes.
7	La mise en place d'un comité de pilotage à l'initiative de l'autorité commanditaire, lui permettant d'être régulièrement informé de l'avancement des travaux du collège des experts et d'adresser à ce dernier ses observations, en vue de la bonne réception du rapport final
8	Un dispositif global assurant les interactions entre les différentes parties (autorité commanditaire, bailleur, comité de pilotage, collège des experts, partenaires, IRD, parties prenantes éventuelles), depuis l'atelier initial élaborant la liste des questions soumises jusqu'à la restitution du rapport final.
9	Une publication dans une collection du même nom sous la forme d'un ouvrage bilingue diffusé dans le pays, qui donne accès au rapport de synthèse et au texte intégral des contributions des experts.
10	Une ingénierie intégrée certifiée ISO 9001 : 2008, maîtrisée par le Service de l'expertise de l'IRD

Tableau 2 - Les expertises collégiales en dix points

rappelons-le, est l'une des deux tutelles de l'IRD. Les représentations de l'IRD sont ainsi un courroie de transmission essentielle pour les démarches initiales et l'organisation des travaux durant les missions. Au plan, plus interne cette fois, de la stratégie opérationnelle de l'Institut, précisons enfin que l'instrument expertise collégiale est aujourd'hui déployé par l'IRD au nom des fonctions nouvelles d'Agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD) qui lui ont été confiées par

Sud ». Au sein de la direction de la valorisation au Sud, cette mission échoit au service de l'expertise. Ce dernier pilote, organise et garantit la qualité de l'ensemble des opérations d'une expertise collégiale : préparation des projets, animation générale du processus, recrutement des experts, organisation des missions, gestion intégrée du cycle de production documentaire, édition de l'ouvrage dans une collection *ad hoc*, diffusion de l'ouvrage, suivi des recommandations.

3. PROCESSUS, PROCÉDURES ET PHASES D'UNE EXPERTISE COLLÉGIALE : QUELQUES ÉLÉMENTS

L'expertise collégiale citée plus haut est la dernière en date produite par l'IRD. Si elle s'inscrit dans la continuité des onze précédemment parues depuis 2000, et sans pour autant remettre en cause ses acquis premiers, elle apporte un certain nombre d'innovations qui augurent du « modèle » renouvelé vers lequel elles sont appelées à tendre dans le contexte changeant des Suds, en particulier pour satisfaire à l'impérieux souhait exprimé par les partenaires du Sud d'une logique de parité Nord-Sud et d'un renforcement des capacités. On développera quelques points jugés ici plus pertinents parmi les processus, procédures et phases d'une expertise collégiale, sans se perdre dans un détail certifié par la norme ISO 2008 : 9001. Le lecteur souhaitant aller à l'essentiel pourra se reporter au tableau 2.

Les expertises collégiales décrivent fondamentalement un exercice contrôlé de transposition de la connaissance scientifique vers la sphère des décideurs et dirigeants (en bref, ceux dont la fonction est, dans et pour le compte de leur institution, de décider ou d'organiser la décision, sur le fondement d'un mandat électif ou non), inscrit dans le cadre d'une relation contractualisée avec une autorité commanditaire. Cet exercice particulier oblige à prendre en compte les processus et mécanismes de prise de décision qui engagent cette dernière, au regard de son « action publique » ou de ses « politiques publiques » (note 3). Le point de départ n'est pas celui formulé par le chercheur. En cela, l'expertise scientifique se différencie de l'activité de production de la connaissance scientifique *stricto sensu*. Le chercheur n'est pas spontanément expert, ni consultant, même s'il peut le penser au vu de sa haute spécialisation et de sa compétence approfondie – qu'il qualifie lui-même d'« experte », par une sorte d'immédiateté allant de soi (note 4). À une autre échelle, collective cette fois, ce sont l'indépendance et la responsabilité solidaire du collège des experts qui doivent être éprouvées et garanties, tout en étant conjuguées avec les exigences et délais attachés à une demande et à une entité commanditaire. Ainsi conçues, les expertises collégiales constituent une forme originale de valorisation de la recherche

qui non seulement exploite et assemble avec les précautions d'usage des corpus de connaissances souvent sectorisés (publications scientifiques, littérature grise, autres matériaux), mais aussi contribue à « faire parler » la recherche en la plaçant dans un contexte où elle vient en réponse à une demande. Même si ce n'est pas leur objectif premier, elles peuvent incidemment, parfois, ouvrir des pistes nouvelles de recherche, soit à la frontière de plusieurs domaines scientifiques, soit du fait même de se trouver au cœur de l'actualité du développement des pays du Sud. Contrairement à une idée répandue parmi les chercheurs, l'expertise scientifique n'est donc pas exclusive mais complémentaire de l'activité de recherche. Au demeurant, les chercheurs-experts qui participent à ces travaux d'expertise ne manquent pas de souligner la richesse de l'exercice, au plan professionnel comme personnel.

La manière dont la demande initiale apparaît, les conditions dans lesquelles elle est énoncée (en général sous un vocable autre que celui d'« expertise »), transmise et reçue, avant d'être traitée, formalisée et contractualisée, dit beaucoup de sa qualité première. La demande initiale peut certes être exprimée par l'autorité, directement et avec un formalisme suffisant, mais elle est en réalité le plus souvent « interceptée » puis co-formulée dans le cours des relations partenariales développées localement par les représentants de l'IRD et les équipes de chercheurs. Le service de l'expertise engage dès lors un travail approfondi de co-construction qui vise d'une part, avec les interlocuteurs en charge, à avérer l'expression sincère de la demande et son objet, à en définir les termes exacts, et, de l'autre, à procéder à un examen d'opportunité pour l'IRD, les établissements membres de l'agence et au-delà les partenaires français ou nord concernés. Si les conditions sont réunies, la rédaction d'une lettre officielle de commande peut être envisagée. À ce stade, le portage politique de la commande doit être véritablement acquis auprès de l'autorité commanditaire et, dans la mesure où celle-ci souhaite les y associer, avec les parties prenantes. La passation de la commande, traduite *in fine* par la signature d'une convention entre

l'autorité commanditaire et l'IRD, fige avec la plus grande précision les termes de la demande. La « liste des questions », enfin, est scellée publiquement lors d'un atelier initial collaboratif.

Cette phase de préparation du dossier est marquée par l'engagement de discussions directes et la maturation du projet d'expertise, pour préciser de la manière la plus exacte possible la réalité et les termes de la demande. Elle peut être longue et dépasser aisément les douze mois. Dans tous les cas, et malgré la consolidation de points d'étape, elle reste aléatoire et son issue incertaine - d'où l'importance à accorder à l'organisation d'une traçabilité des échanges préparatoires. L'instabilité des

équipes gouvernementales peut compromettre du jour au lendemain ce qui était pensé acquis, ou, à l'inverse, précipiter pour des intérêts de court terme une commande dont la maturité fait défaut ou le bien-fondé est douteux. Dans ce dernier cas, l'IRD s'accorde bien entendu le droit de ne pas donner suite. En cas de suite favorable donnée

Les expertises collégiales sont portées vers les autorités et sphères de la décision des pays du Sud pour traiter, à leur demande, des enjeux majeurs liés à leur développement.

au projet d'expertise, les accords, recrutements d'experts, installations d'instances, modalités de travail, calendrier opérationnel, *etc.*, sont conclus dans une période qui varie de deux à trois mois à compter de l'atelier initial. Le travail d'expertise est dès lors conduit par le collège des experts (12 membres), sous la responsabilité de son président et de la coordination scientifique qui supervise l'avancement de chaque axe thématique, le processus général étant animé par le Service de l'expertise. Tout au long du processus, jusqu'à la remise du rapport final un an après l'atelier initial, ce dernier a pour mission d'entretenir une relation directe et étroite avec l'autorité commanditaire. Une restitution publique est, enfin, organisée dans le pays. Elle doit être l'occasion de valoriser les recommandations issues de l'expertise.

4. LA VALORISATION DES EXPERTISES COLLÉGIALES

La réalisation d'une expertise collégiale a vocation à inscrire ses conclusions et recommandations dans l'agenda de la prise de décision de l'autorité commanditaire. Elle offre ainsi, au final, un instrument

précieux d'appui à la décision qui impose d'abord le respect de délais courts (douze mois), mais aussi le suivi des conclusions et recommandations remises – pour autant que l'autorité commanditaire y soit disposée. Les trois dernières expertises collégiales ont été de ce point de vue suivies, directement ou non, d'un certain nombre d'effets, mesures et décisions. La valorisation de l'expertise collégiale réalisée en Égypte a, pour sa part, confirmé de la manière la plus évidente la place majeure de la coopération juridique franco-égyptienne dans l'exercice d'une influence française durable et profonde dans le pays, et plus largement dans le Moyen-Orient. Un capital immatériel aussi considérable ne saurait être négligé. Il est apparu en particulier que le partenariat de Deauville pourrait être, pour la France, le cadre dans lequel valoriser la dynamique de travail de l'ex-

pertise collégiale pour diligenter un audit approfondi sur l'informatisation du traitement du pourvoi, mais aussi des travaux de recherche portant sur l'accès public aux décisions de la Cour, la résistance au changement ou la spécialisation des magistrats. Elle est susceptible également de donner le point de départ d'un programme européen d'assistance technique pour la modernisation de la justice. ■

NOTES

1. C'est en effet la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 qui, pour la première fois, introduit explicitement l'expertise scientifique parmi les missions d'intérêt national de la recherche publique (ajout d'un « c bis » au quatrième alinéa de l'article L. 112-1 du code de la recherche) et des personnels de la recherche (ajout d'un « f » à l'article L. 411-1 du même code).
2. Suite au décret n° 2010-594 du 3 juin 2010 instituant « au sein de l'institut, l'agence inter-établissements de recherche pour le développement », et aux termes de décision du président de l'IRD en

date du 1er novembre 2010 portant organisation de la Direction générale déléguée à l'AIRD au sein de l'IRD, la Direction de la valorisation au Sud « réalise l'ingénierie et mobilise les compétences des membres de l'agence et de ses partenaires du Sud pour répondre aux demandes en matière d'expertises collégiales, institutionnelles ou privées émanant des institutions du Sud, des organisations internationales ou du monde socio-économique ». Ces missions reviennent au Service de l'expertise.

3. « Il n'y a vraiment expertise que lorsque le processus de construction de la connaissance (celle de l'expertise) est directement animé par la volonté de répondre à quelqu'un qui doit décider, que lorsque son résultat s'intègre dans un processus de décision ou du moins est conçu pour s'intégrer dans un tel processus. » Philippe ROQUEPLO : *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Inra Éditions, coll. Sciences en questions, 1997.
4. Relire sur ce point deux références stimulantes issues de champs scientifiques éloignés. La première est signée de Rafaël ENCINAS DE MUNAGORRI, professeur de droit privé à l'université de Nantes : *Quel statut pour l'expert ?* Revue française d'administration publique, École Nationale d'Administration, 2002/3, n° 103, pp. 379-389. Dans un autre genre, la seconde renvoie aux travaux critiques de Jacques ARDOINO, ancien professeur en sciences de l'éducation à l'université Paris 8, dans le champ de la formation professionnelle et de l'intervention : *Les postures (ou impostures) respectives du chercheur, de l'expert et du consultant*, Actes du colloque *Les nouvelles formes de la Recherche en éducation au regard d'une Europe en devenir*, Alençon, mai 1990, Ed. Matrice-ANDSHA, Paris, 1990.