

# Le guichet associatif du Secours populaire à Bordeaux : Aux marges de l'État providence

Yacine Boukhris-Ferré

► **To cite this version:**

Yacine Boukhris-Ferré. Le guichet associatif du Secours populaire à Bordeaux : Aux marges de l'État providence. Regards politiques, Université de Laval, 2018, 2 (1), pp.111-164. <https://regardspolitiques.com/numeros-publies/vol2no1/> . halshs-01880922

**HAL Id: halshs-01880922**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01880922>**

Submitted on 25 Sep 2018

**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.

*ACTES DU COLLOQUE ÉTUDIANT – CAPP 2018***Le guichet associatif du Secours populaire à Bordeaux :**  
Aux marges de l'État providence

*Yacine Boukhris-Ferré\**

**RÉSUMÉ.** Le phénomène de privatisation de l'État est souvent analysé comme un recul voire un désengagement de l'État. Dans le champ des politiques sociales, ce phénomène devrait se traduire par un démantèlement de l'État providence au profit des solidarités privées. Pourtant, les associations comme le Secours populaire français de Bordeaux n'ont pas purement et simplement remplacé l'État. La récente bureaucratisation que ces structures ont connue leur permet de développer une approche qui appréhende mieux les situations de pauvreté-précarité et de se pencher sur celles qui échappent à la focale de l'État social.

**MOTS CLÉS.** État providence, Privatisation, Politiques sociales, Bureaucratisation, Bordeaux, France.

---

\* L'auteur est diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, doctorant au Centre Émile Durkheim (CED).  
Courriel : [yacine.boukhrisferre@gmail.com](mailto:yacine.boukhrisferre@gmail.com)

## Introduction

Cet article propose un premier regard exploratoire sur les différentes formes que revêt l'exercice de la solidarité dans la commune de Bordeaux, en Gironde, et sur les publics ayant recours à des formes de solidarité publique ou privée, parfois aux deux, pour subvenir à leurs besoins. Il s'agit d'une restitution d'observation participante (prenant ici la forme de bénévolat) et d'une mise en perspective avec la littérature étudiée dans le cadre des premiers mois de thèse. Il aborde la question de la solidarité (alimentaire, vestimentaire, etc.) telle qu'elle se pratique dans une structure caritative, mais ne prétend aucunement établir une description exhaustive des situations sociales abordées. Le guichet associatif décrit est celui de l'antenne Amédée Alins du Secours populaire français à Bordeaux. Il n'a pas vocation à être un « terrain » au sens anthropologique du terme, mais plutôt une scène où se jouent et se nouent de nouvelles interactions dans lesquelles s'insère la solidarité. Les entretiens exploratoires mobilisés ont également été réalisés dans ces murs auprès de bénéficiaires.

Ces entretiens exploratoires ont été conduits avec des bénéficiaires dans des situations différentes. Ils ne constituent pas le fondement de l'argumentaire développé dans cet article, mais éclairent plutôt certaines situations types :

- *B* a 56 ans, vit seul, a épuisé ses allocations chômage et perçoit désormais le RSA tout en continuant à chercher un emploi ;
- *F* a 30 ans, vit avec son mari qui perçoit un SMIC et ses deux jeunes enfants et elle perçoit une allocation maternité ;
- *S* a 52 ans, est sans papiers, loge chez un ami et travaille sans être déclaré pour 5 euros de l'heure depuis l'expiration de son visa tourisme.

Les entretiens mobilisés ont été réalisés après presque un an d'observation participante en tant que bénévole au sein de la structure. Ils sont le fruit d'affinités particulières et de liens de confiance tissés avec certains bénéficiaires. Ces trois profils ont été retenus dans ce papier parce qu'ils symbolisent trois situations types qui sont autant de ruptures avec le monde de l'État providence. Ils n'épuisent pas la diversité de profils des bénéficiaires.

Longtemps, les associations ont alerté l'opinion sur des situations d'urgence sociale grâce aux interventions de figures charismatiques comme l'abbé Pierre lors de l'hiver 1954 ou Joseph Wresinski qui dénonça les conditions de vie dans le bidonville de Noisy-le-Grand à la fin des années 1950. Par la suite, elles ont longtemps été confinées à des pratiques d'urgence alimentaire. Mais depuis les années 1980, les structures associatives tendent de plus en plus à s'institutionnaliser et à devenir, de fait, de nouveaux guichets de l'aide sociale. Elles participent, entre autres, au comptage, à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Ce rôle, qui semble échoir à l'État providence, est en effet de plus en plus joué par des acteurs privés de la solidarité. Ce processus s'apparente à une forme de privatisation de l'État et, partant, de la solidarité caractérisée par l'importance croissante du secteur associatif dans l'administration de la question sociale en général. En effet, les liens entre pouvoirs publics et structures caritatives sont complexes et ont beaucoup évolué depuis les années 1980, à tel point que la frontière peut parfois sembler bien poreuse entre ces deux guichets de l'action sociale. Ainsi s'exerce, aux marges de l'État providence, une forme de contre-expertise des associations qui proposent un barème alternatif des populations ayant droit à la solidarité et d'où découle une autre manière d'aider. À cet égard, l'exemple de l'antenne Amédée Alins du Secours populaire de Bordeaux, vu à travers une observation participante comme bénévole, est intéressant à discuter puisque cette antenne propose une aide

diversifiée et couvrant de nombreux postes de dépenses pour des personnes rencontrant des difficultés financières. De plus, à la différence du guichet public – les caisses d'allocations familiales par exemple – auquel il ressemble, le Secours populaire cherche à apporter une aide ou un soutien à tous ceux qui se présentent, ne prenant en considération que leur situation matérielle.

Il s'agira de montrer que les associations, telle l'antenne Amédée Alins du Secours populaire à Bordeaux, procèdent désormais de plus en plus selon un modèle bureaucratique rappelant l'administration étatique, mais s'adressent à des populations exclues de l'État providence ou bien vivant à sa périphérie.

L'augmentation continue du nombre de demandes d'aide pousse les associations comme le Secours populaire à jouer, de fait, un rôle de plus en plus important dans la lutte contre la pauvreté. La reconfiguration du champ de l'aide sociale amène une situation inédite où l'exécution est de plus en plus partagée entre ce qui relève habituellement du secteur privé (les associations) et la main gauche de l'État (celle qui redistribue). Quelle place pour l'expression de la solidarité associative dans un champ à première vue dominé par l'État ?

Deux hypothèses sous-tendent ce travail. La première est que le champ de la lutte contre la pauvreté connaît une restructuration accélérée depuis les années 1980, comme en atteste la littérature évoquée plus loin dans le texte. Les associations autrefois cantonnées à l'urgence alimentaire se professionnalisent et s'institutionnalisent pour faire face à la hausse des demandes, mais aussi pour accroître leur influence au sein du champ. La seconde est que la solidarité associative répond au maillage imparfait de l'État providence : les associations sont tacitement chargées de fournir un reste à vivre aux populations vivant à sa marge et n'ayant parfois pas d'autres recours.

### **Autant de définitions que d'acteurs**

La notion de « pauvreté » caractérisant les situations évoquées dans l'article peut s'apparenter à une « prénotion » durkheimienne, c'est-à-dire un concept forgé par l'expérience et la pratique qu'en a une société, mais dépourvu d'une assise théorique faisant autorité parmi les acteurs qui composent le champ. Autrement dit, tout le monde « sait » de quoi il s'agit, mais personne n'en formule une définition identique ou stable dans l'espace et dans le temps. En effet, se côtoient des définitions techniques, voire « technicistes », reposant sur des règles statistiques scientifiquement établies (les seuils), des définitions juridiques ouvrant droit au statut « d'ayant droit », mais aussi des acceptions plus prosaïques et spontanées, popularisées par les campagnes publicitaires humanitaires, reposant par exemple sur une lecture du phénomène par les besoins physiologiques insatisfaits : « le pauvre c'est d'abord celui qui ne mange pas à sa faim ». Plus généralement, deux distinctions de la notion sont opposées : la première sépare la pauvreté dite « absolue », qui découle de travaux pionniers comme ceux de Charles Booth (Booth-1889) ou de Seebohm Rowntree (Rowntree-1902) et se réfère aux apports caloriques journaliers pour déterminer si une situation relève ou non de la pauvreté. La « pauvreté relative », elle, adjoint une dimension sociale à la question en examinant chaque situation individuelle à l'aune de la distribution statistique des revenus d'un ensemble défini. Enfin, une importante contribution a été apportée au débat par Amartya Sen qui souligne l'importance des dimensions non monétaires de la pauvreté en mettant l'accent sur la notion de capacités (Sen-2011 : 221), entendues comme une liberté de choix individuelle fondamentale. Entrent ainsi en jeu des définitions savantes et profanes d'une notion polymorphe. Le but n'est pas ici de contester le bien-fondé de telle ou telle acception ni de débattre de la pertinence théorique des distinctions évoquées, mais plutôt de souligner la

complexité qui émane de cet entremêlement et ses conséquences éventuelles sur le rapport liant État, associations et administrés ou aidés.

### Une définition statistique

Il y a, bien sûr, la notion de « seuil de pauvreté » qui sert de référence au débat public et qui établit une ligne relative en dessous de laquelle les ménages sont considérés comme « pauvres » statistiquement. Ce seuil de pauvreté est généralement fixé à 60 % (dans l'Union européenne) ou bien à 50 % du revenu médian : cela signifie que la série statistique des revenus est coupée en deux autour de la valeur médiane<sup>1</sup>, de sorte qu'autant de Français gagnent plus que ce revenu médian et autant de Français gagnent moins, puis, que tous les Français percevant des revenus inférieurs à 60 ou 50 % (selon le seuil retenu) sont considérés comme statistiquement « pauvres ». Cette définition est uniquement statistique et saisit partiellement la réalité, mais fait autorité auprès des pouvoirs publics et des décideurs<sup>2</sup>, ce qui contribue à asseoir sa légitimité et à lui conférer une prééminence symbolique auprès de l'opinion (Concialdi-2003 : 177).

Les seuils statistiques ont reçu de nombreuses critiques parce qu'ils ne reflètent que partiellement les situations étudiées et qu'une partie de leur complexité est éludée par la mise en chiffres. Différentes données essentielles échappent à cette manière de mesurer la pauvreté et limitent sa pertinence. Par exemple, les situations de « désaffiliation » (Castel-1994 : 13), phénomènes plus qualitatifs, échappent à la saisie statistique ou, du moins, à

---

<sup>1</sup> Celle-ci était d'environ 18 450 euros annuels pour une personne seule en 2015 selon l'INSEE, derniers chiffres disponibles :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2416863#tableau-Donnes>

<sup>2</sup> L'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), qui publie les dernières données disponibles sur le sujet, n'actualise pas ses chiffres sur une base annuelle puisque les enquêtes, de grande ampleur (60 000 ménages enquêtés pour chaque Enquête revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE depuis 1996), prennent beaucoup de temps à être menées. En effet, les phases de collecte puis de traitement des données sont longues.

la lecture par seuil. Elles se caractérisent, entre autres, par une double rupture avec les institutions que sont, par exemple, le marché de l'emploi ou l'État social au sens large (Caisses d'allocations familiales, etc.), mais aussi avec le réseau relationnel (amis, famille, etc.). Ainsi, parmi les personnes se rendant à l'antenne du Secours populaire français de Bordeaux, beaucoup ne peuvent prétendre à une aide publique en raison de leur situation administrative et nombreux n'ont pas de proche capable de leur venir en aide durant une longue période. Même si elle peut partiellement être saisie par les taux de non-recours, la désaffiliation demeure difficile à quantifier objectivement. Pourtant, si l'on cherche à évaluer objectivement la pauvreté relative, il faut prendre en compte le fait que chaque citoyen ne bénéficie pas à parts égales des dépenses ou des investissements publics : l'école, les hôpitaux et l'administration ne s'adressent pas à une partie de la population désaffiliée. Au contraire, la sociologie a même montré que la « chasse aux assistés » à laquelle se livrent certains représentants politiques, et le poids des stigmates qu'elle induit (Duvoux-2013 : 13), pouvaient conduire des catégories de gens à se passer de l'État providence ou à « ne pas se sentir concernés par leurs droits » (Vial-2016 : 85), ce qui a nécessairement une influence sur leur niveau de vie<sup>3</sup>. Par ailleurs, ces dépenses publiques sont bien plus importantes que celles allouées aux seuls transferts monétaires – pour ce qui concerne les minima sociaux à destination des plus pauvres comme, par exemple, le RSA – et sont non seulement les principales sources de la réduction des inégalités (Le Laidier-2003 : 1-9), mais aussi un outil de lutte contre la pauvreté (Concialdi-2003 : p168). Toutes ces données économiques sont synthétisées par un indicateur : le revenu disponible brut ajusté des ménages. Ce dernier, supérieur de 15 % au revenu disponible brut

---

<sup>3</sup> De même, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans une note de politique économique notait que : « *L'indicateur le plus approprié et le plus global dont on dispose concernant le revenu est le revenu disponible des ménages ajusté en fonction des transferts en nature opérés par le secteur public, tels que les dépenses publiques d'éducation et de santé* » (OCDE-2012 : p3).



(qui agrège l'ensemble des revenus monétaires des ménages), permet de saisir la part des transferts sociaux en nature (éducation, santé allocations logement, etc.) dans le niveau de vie. Si cet indicateur s'avère essentiel pour l'analyse, il n'est cependant pas exempt de reproche et souffre d'un biais important concernant l'étude de la pauvreté : il ne permet pas de détailler précisément combien ces transferts profitent à chaque individu ou catégorie sociale. Une part non négligeable de ces dépenses publiques semble ainsi « manquer sa cible » lorsqu'il s'agit de personnes désaffiliées, de personnes en fin de droits (d'allocation chômage par exemple) ou de catégories particulièrement exposées au phénomène de non-recours (Warin-2017 : 1). Il semble donc que l'État providence couvre un panel de profils qui ne représente pas tous les visages de la pauvreté en France, lesquels (étrangers en situation irrégulière, chômeurs en fin de droits, mères isolées, etc.) se tournent vers les guichets associatifs en dernier recours ou en complément.

Cette manière de définir et de comptabiliser les situations relevant de la pauvreté sert de référence dans le débat public, mais ne constitue pas pour autant la seule et unique manière d'étudier la question.

### **Une définition pratique autour du guichet**

La notion de « pauvreté » charrie un flot d'images, plus ou moins ordonnées et hiérarchisées, de situations de dénuement allant de la figure, extrême et pensée en termes « absolus », du sans domicile fixe (SDF), à celles dites « relatives » du « smicard », de l'allocataire du revenu de solidarité active (RSA) ou, depuis les années 1980, du chômeur. Sa dimension pratique en fait un objet pourvoyeur de nombreuses représentations. Cette dimension pratique se cristallise autour du guichet où se rencontrent et se confrontent pratiques administratives du traitement de la pauvreté et expériences vécues des situations de pauvreté.

En effet, selon que l'on se place d'un côté du guichet ou de l'autre, la définition de la pauvreté se transforme : toute personne se présentant à un guichet de l'État social (aux caisses d'allocations familiales par exemple) parce qu'elle s'estime en droit de percevoir une aide n'obtient pas automatiquement gain de cause, se voyant parfois opposer un refus parce que l'administration, ou son représentant, porte un regard différent sur la situation. En effet, du point de vue administratif, le fait d'accorder une aide transforme une misère de condition en misère de position, c'est-à-dire après application d'un barème et ouverture de droits. Le guichet administratif constitue donc bien un dispositif de pouvoir et d'encadrement au sens foucauldien comme cela transparait déjà dans ces lignes écrites par Charles Péguy au tournant du siècle dernier et rapportées par Vincent Dubois : *« Quelques cadres de bois, plus ou moins mobiles, un grillage métallique, plus ou moins fixé, font tous les frais d'un guichet. C'est pourtant avec cela, c'est avec ce peu que l'on gouverne la France très bien. [...] Nous n'avons plus aujourd'hui la barricade discriminante. Nous avons le guichet discriminant. Il y a celui qui est derrière le guichet, et celui qui est devant. Celui qui est assis derrière, et ceux qui sont debout devant, ceux qui défilent, devant, comme à la parade, en on ne sait quelle grotesque parade de servitude librement consentie. »* (Péguy-1907 : 27-28). Parce qu'ils cristallisent les différentes représentations de l'État et de sa main gauche et les attentes que formulent les administrés, puis les confrontent à un idéal et une pratique de l'intérêt général censés habiter chacune des décisions prises par son représentant, les guichets de l'aide sociale canalisent espérances et frustrations. Les guichets publics sont également le lieu d'expression d'une certaine violence symbolique puisqu'y sont énoncés des verdicts sur différentes situations sociales qui paraissent souvent opaques aux profanes.

Mais ceux-ci ne sont pas les seuls centres névralgiques où se rencontrent et se confrontent différentes acceptions de la notion de « pauvreté », puisque ce modèle de guichet s'est aussi imposé dans le milieu associatif. Plus

généralement, les solidarités associatives, liant par une interaction les bénéficiaires de l'aide et les bénévoles, s'insèrent dans des « configurations » au sens de Norbert Elias : *« Dire que les individus entrent dans des configurations, c'est dire que le point de départ de toute enquête sociologique est une pluralité d'individus qui, d'une manière ou d'une autre, sont interdépendants. Dire que les configurations sont irréductibles, c'est dire qu'on ne saurait les expliquer ni en termes supposant qu'elles existent, d'une certaine façon, indépendamment des individus, ni en termes impliquant que les individus existent en dehors d'elles »* (N.Elias-1997 : 253) ; la solidarité qui se joue au sein des associations et les relations qui se nouent entre des bénévoles et des bénéficiaires sous l'égide d'une structure particulière disposant d'un cadre ou d'un statut légal (Loi 1901, reconnaissance d'utilité publique) correspondent bien à une configuration complexe, où les interactions dépassent la simple relation de guichet ou de don, et engagent des valeurs qui confèrent, par-delà leur seule existence physique ou juridique, une existence sociale aux associations.

Pousser la porte d'une association pour y trouver du secours signifie donc être confronté à un guichet. Des entretiens avec des accueillants (parfois d'anciennes fonctionnaires de la Caisse d'allocations familiales ayant changé de guichet par exemple) ont traditionnellement lieu afin de faire le point sur la situation de la personne et d'évaluer sa légitimité à obtenir une aide. Ces guichets deviennent ainsi des lieux de conversion de l'individu en catégorie par l'utilisation de barèmes préétablis. Ceci a été discuté par Vincent Dubois (1999) dans des travaux qui mettent en lumière les mécanismes complexes de double allégeance envers le public reçu et la structure (qu'il s'agisse d'une administration publique ou d'une association) qui habitent les fonctionnaires. C'est-à-dire la volonté de venir en aide à la personne qui se présente tout en se conformant à une pratique impersonnelle de l'aide et du service public. Il en est de même pour le personnel associatif. En cela, bénévoles et associations rappellent

fonctionnaires et administrations, à la différence que la notion de service public qui pèse sur le fonctionnaire et implique sa neutralité en exigeant de lui des talents d'équilibriste – s'adapter à chacune des situations individuelles qui se présentent à lui sans pour autant tomber dans la relation interpersonnelle ou le clientélisme et ainsi porter préjudice à l'idéal de service public – est ici remplacée par celle « d'intérêt général », bien que ce mot ne rende pas compte de la myriade de raisons qui servent de ressorts à l'engagement bénévole (Le Crom & Rétière-2018 : 113). Les accommodements avec le barème, souvent nécessaires, y sont d'autant plus acceptables et l'aide y est plus « personnalisée ». Les bénévoles de la structure cherchent en effet avant tout à ne pas éconduire une demande et à venir en aide aux personnes qui se présentent.

L'aide dispensée par les pouvoirs publics comme les associations s'inscrit donc dans le cadre d'une interaction spécifique, commune aux guichets public et associatif.

### **Une ligne de séparation de plus en plus ténue entre solidarités publique et privée, institutionnelle et non institutionnelle**

Les études sur la pauvreté sont marquées par l'influence des écrits de Georg Simmel abordant la question du lien social et des interactions à travers des cas types : le pauvre, l'étranger, etc. Pour ce dernier, la pauvreté correspondrait avant tout à un état socialement reconnu engendrant une action collective. Chaque famille, chaque groupe social aurait une figure vers laquelle diriger son action, témoignant par là de son existence en tant que groupe, mais, surtout, garantissant une forme d'ordre politique et trouvant ainsi une rétribution à son engagement. Selon Simmel, il ne faut ainsi pas prendre le motif déclaré par une quelconque manifestation de la solidarité pour argent comptant, mais, plutôt, dévoiler les rouages cachés derrière la

mécanique sociale de la solidarité qui se dit spontanée ou désintéressée. Plutôt que de chercher à déterminer un niveau absolu de pauvreté, il faudrait ainsi se pencher sur une conception relative de la pauvreté et sur les interactions engendrées avec le reste du groupe d'appartenance (famille, nation, État) : un individu est pauvre parce que la société a mis en œuvre une politique publique particulière qui s'adresse à lui, lui conférant de fait une nouvelle identité institutionnelle, une forme de reconnaissance officielle de son statut. Ce statut, qui peut parfois être porté comme un stigmate (Vial-2016 : 83), conditionne l'accès à des ressources de la part des pouvoirs publics. Le « pauvre administratif » est donc celui, dans le besoin, vers qui l'administration spécialisée se tourne, celui à qui elle vient en aide. Cette définition crée de fait une catégorie institutionnelle de pauvreté (Simmel-1998 : 92), indépendante des conditions matérielles et objectives d'existence. Simmel établit une autre distinction essentielle entre l'assistance portée « à la pauvreté » comme catégorie administrative, qui serait l'apanage de l'État dans un souci de bien commun et de préservation de l'ordre politique et social, et celle portée « au pauvre » en tant qu'individu qui relève des différentes communautés et groupes sociaux comme, par exemple, la famille ou, dans le cas qui nous intéresse, les associations caritatives. Ces dernières, plus souples, seraient aussi plus à même de s'arrêter sur les différentes situations individuelles et ainsi de produire une assistance différenciée (qui prend par exemple la forme de l'assistance juridique apportée aux sans-papiers en situation irrégulière aujourd'hui).

La distinction entre formes d'assistance publique et bienfaisance privée évoquée plus haut, parfois rebaptisée « solidarité institutionnelle et non institutionnelle » est indissociable de l'histoire républicaine. La première distinction est, entre autres, évoquée par Christian Topalov qui analyse le processus de construction de l'État social français moderne pour montrer comment s'est progressivement constitué un monopole d'État de

l'assistance dédiée à certains des impécunieux, alors que les offices religieux et les différents socialismes (les réformistes, les courants ouvriéristes, etc.) lui faisaient concurrence (Topalov-1996 : 32). Derrière la « juste » division technique de l'aide à apporter entre État et solidarités privées (philanthropie, bonnes œuvres, associations mais aussi familles) se jouait, en filigrane, une lutte pour la répartition des richesses, mais aussi pour la définition de l'intérêt général. Son analyse sociohistorique enseigne que si la période décrite est avant tout célèbre pour la loi sur la laïcité du 9 décembre 1905, la question du traitement administratif de la misère et de la « juste » division technique de l'assistance entre État ou pouvoirs publics d'un côté, et bonnes œuvres privées de l'autre, fut également un temps fort du processus d'enracinement de la République. Il faut effectivement rappeler que c'est durant cette période que les représentants du pouvoir politique opérèrent un premier tri entre les pauvres pouvant prétendre à une prise en charge, considérés comme légitimes (ou de « bons pauvres »), et les autres. Cette distinction est inspirée de leurs homologues anglais et étasuniens qui publiaient déjà des comptes-rendus évocateurs de leurs réflexions et débats sur philanthropie et paupérisme au XIXe siècle (Topalov-1996:36), conférant à ce dernier un statut de problème public. Les conclusions de ces discussions ont beaucoup influencé, et continuent d'influencer, les postures partisans autour de la question de la lutte contre la pauvreté : aux bonnes œuvres philanthropiques (privées) de s'occuper des malades, invalides et orphelins, et aux pauvres capables et en âge de travailler de s'extraire de leur condition. Cette première distinction ne cesse d'alimenter les débats actuels sur le domaine d'intervention de l'État, sur le territoire social qu'il est souhaitable d'occuper.

La seconde distinction est celle opérée, entre autres, par certaines structures publiques spécialisées comme l'Observatoire girondin de la pauvreté et de la précarité (OGPP), créé par le Département de la Gironde

en 2009. Dans son dernier rapport datant de 2016, une distinction était ainsi faite entre aides sociales de nature institutionnelles et associatives ou non institutionnelles (OGPP-2016 : 66). Pourtant, cette distinction à première vue naturelle semble de plus en plus remise en question par la configuration du champ de l'aide où les associations gagnent en importance et où l'État délègue une partie de ce qui garantissait sa souveraineté sur-le-champ.

### **La bureaucratisation du secteur associatif dans un champ traditionnellement dévolu à l'État social**

Le champ de l'étude et de la lutte contre la pauvreté est, à première vue, dominé par l'expertise d'État. L'État compte les pauvres – par rapport aux seuils de pauvreté établis –, l'État classe – en créant une catégorie d'ayant droit –, l'État distribue – en ouvrant droit à divers minima sociaux comme le RSA –, l'État contrôle – par l'encadrement des bénéficiaires pour s'assurer qu'ils adoptent la « bonne pratique » ou le « bon comportement » –, mais l'État peut aussi reprendre – en cas de radiations des listes ouvrant droit aux minima sociaux ou en réclamant des indus –, le tout dans un souci croissant de rationalité budgétaire. L'État semble ainsi en position quasi hégémonique, dominant le champ de la lutte contre la pauvreté puisqu'il contrôle les deux temps forts que sont le comptage et la redistribution.

Il n'est cependant pas omniscient et son monopole d'expertise est souvent contesté par d'autres acteurs du champ de la pauvreté. En effet, ce champ comprend bien sûr l'État avec sa feuille de route et son agenda déterminant la place allouée à la lutte contre la pauvreté dans la politique du gouvernement, son importance et son sens dans le budget social de la nation (Le Lann-2014 : 61-89), ou bien les dotations aux administrations décentralisées en charge de distribuer des minima. Mais il y a également les associations caritatives, les travailleurs sociaux, le monde académique et,

bien sûr, les pauvres eux-mêmes, ainsi que leurs familles et leurs proches, etc.<sup>4</sup> Chacun de ces agents composant le champ se distingue par son acception du phénomène de pauvreté ou par son répertoire d'actions afin de l'endiguer.

Autrefois désignée sous le nom « d'urgence alimentaire », l'action menée par les structures associatives a peu à peu évolué en une pratique routinière de l'aide alimentaire (Le Crom & Rétière-2018 : 167). Cette routinisation s'observe, entre autres, dans la généralisation d'une pratique bureaucratique comme l'usage obligatoire et systématique de barèmes afin de déterminer la recevabilité d'une demande d'aide exprimée par un éventuel bénéficiaire. Ce mode de fonctionnement vient concurrencer et surtout encadrer la relation interpersonnelle qui se noue. Ainsi, les entretiens d'accueil effectués au guichet de l'antenne Amédée Alins du Secours populaire s'apparentent à des bilans sociaux, autrefois exclusivement effectués par les assistantes sociales du guichet public (Le Crom & Rétière-2018 : 172). Cette utilisation du barème et des bilans sociaux par les bénévoles comme normes de référence ouvrant droit à l'aide rappelle le fonctionnement du guichet de l'administration. Cette pratique bureaucratique rompt ainsi avec la rhétorique de l'urgence et de la spontanéité qui entoure le don (sans toutefois dénier le caractère alarmant de certaines situations sociales auxquelles doivent faire face les associations) et contribue à l'institutionnalisation de la structure. L'évolution massive du nombre de recours au secteur associatif et, surtout, leur pérennisation laissent à penser que celui-ci tend bien à « s'institutionnaliser » puisque, selon les termes présentés dans l'ouvrage de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, une institution « *peut être considérée comme une forme de "rencontre" dynamique entre ce qui est institué, sous forme de règles, de modalités d'organisation, de savoirs, etc., et les*

---

<sup>4</sup> Ces derniers ne sont toutefois pas un groupe politique constitué en entité politique visible et stable même s'ils sont présents de manière diffuse dans les mouvements sociaux sous diverses étiquettes (chômeurs, sans-papiers, etc.).

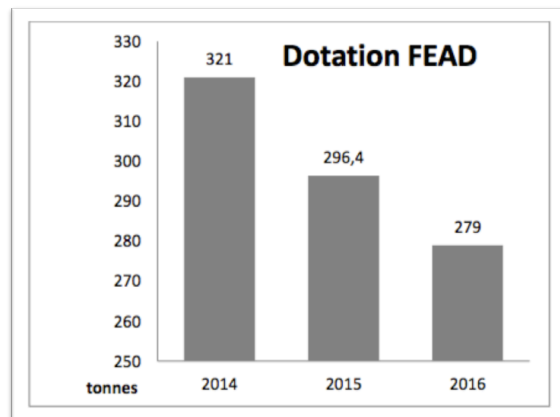


*investissements (ou engagements) dans une institution, qui seuls la font exister concrètement*» (Lagroye & Offerlé – 2012 : 12). Une association, comme celle étudiée dans cet article, remplit ces différents critères et peut donc être assimilée à une institution.

Par ailleurs, les associations sont aussi source de régularité. Cela signifie qu'au plan économique, elles permettent une anticipation de transferts en nature mensuels pour les bénéficiaires. Ainsi, certaines personnes en situation de «pauvreté précarité» (les deux termes sont généralement accolés dans la bouche du personnel de la structure) organisent autant que possible leur budget en fonction de ce qu'elles s'attendent à recevoir lors d'un passage à l'aide alimentaire de la structure. Cette dernière devient alors un repère mensuel dans la gestion du budget et agit comme un revenu complémentaire (Entretien avec F-2018). Cet aspect tient surtout à la structuration des approvisionnements de l'association. En effet, l'aide alimentaire dispensée par l'antenne Amédée Alins du Secours populaire français est à 70 % standardisée puisque ce pourcentage correspond à la part représentée par les denrées envoyées par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) dans les stocks après l'accord conclu chaque début d'année. Le contenu du 30 % restant est un peu plus aléatoire : il dépend de la «collecte» (produits d'hygiène et d'entretien) et de la «ramasse» (fruits, légumes et produits frais). Cette configuration de l'approvisionnement de la structure repose sur un compromis entre gestion des stocks et capacité à nouer des partenariats avec les supermarchés susceptibles de fournir des denrées en complément. Or, l'évolution du nombre de demandes ne suit pas toujours celle des denrées disponibles. Cette situation, «devoir faire plus avec moins», caractérise l'état de dépendance dans lequel se trouvent beaucoup d'associations caritatives : dépendance vis-à-vis de la conjoncture socioéconomique ou des bailleurs de fonds. Dans le cas du Secours populaire français de Bordeaux, les denrées

proviennent en grande partie (environ 70 %) du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Or, ce fonds n'augmente pas ses dotations en proportion de l'accroissement du nombre de demandeurs.

**Figure 6 : Évolution des dotations du FEAD pour le Secours populaire de Gironde en 2017.**



Source : Bilan Secours populaire 2017

Une situation difficile pour l'association qui ne saurait refuser de porter secours à ceux qui se présentent et doit sans cesse chercher de nouvelles sources d'approvisionnement ou conclure de nouveaux partenariats pour faire face aux nouvelles demandes. Une augmentation des sollicitations peut indiquer une hausse du nombre de ménages concernés par les situations de pauvreté et précarité, une augmentation de l'intensité de la pauvreté ou tout simplement une augmentation du recours à la solidarité associative pour des personnes en difficulté et qui ne peuvent se tourner vers le guichet public (individus sans papiers par exemple). Pour faire face à cette attente et à cette demande, les associations du secteur dit de « l'urgence alimentaire » sont, paradoxalement, tenues d'organiser leurs stocks et de régulièrement trouver de nouvelles sources d'approvisionnement, car il

serait inconcevable d'éconduire une demande. La structure est donc bien tenue de s'organiser et de planifier pour fonctionner, ce qui participe de sa bureaucratisation.

Cette bureaucratisation est aussi due à la composition du personnel bénévole. Des fonctionnaires (assistantes sociales, etc.) à la retraite transférant leur savoir-faire et leurs compétences administratives composent par exemple les rangs du Secours populaire français à Bordeaux. L'idéal du service de l'intérêt général est ainsi recyclé dans une nouvelle fonction bénévole. La mise en forme de ce guichet associatif rappelle d'ailleurs celle des administrations publiques : un bureau, un ou, plus souvent, une *street level bureaucrat* (Lipsky-1967 : 41) à la retraite et de la documentation en plusieurs langues pour tâcher de faire comprendre un langage administratif qui est parfois opaque. Ce dernier, les accueillantes le connaissent plus ou moins intimement et peuvent souvent en donner une lecture simplifiée. Ce poste, appelé « l'accueil », est le premier guichet auquel se présentent les futurs bénéficiaires. Le fait de posséder une connaissance du langage administratif et du fonctionnement de l'État providence permet, entre autres, de les renseigner sur d'éventuelles ouvertures de droit à faire valoir auprès du guichet public et témoigne de la complémentarité qui s'est instaurée entre ces deux endroits clefs de l'aide sociale. Cet accompagnement et cette écoute participent aussi du travail de réaffiliation effectué par les associations. Par ailleurs, cette réaffiliation est sans doute facilitée par le fonctionnement de l'accueil à l'antenne Amédée Alins qui rappelle celui du guichet public « traditionnel », c'est-à-dire avant la dématérialisation progressive des démarches qui modifie le rapport de l'administré à l'administration et à ses droits et qui peut parfois s'avérer pénalisante pour des personnes victimes de la « fracture numérique » (Mazet-2017 : 41).

En effet, les informations demandées lors du premier entretien d'accueil sont toutes échangées par voie orale avec présentation de

justificatifs sur papier, ce qui n'implique pas de compétences particulières en informatique et préserve l'aspect relationnel du contact au guichet. Le bénévole remplit lui-même la fiche en fonction des informations échangées. Enfin, il n'est pas rare que des bénéficiaires expliquent avoir eu connaissance de la structure par leur assistante sociale, ce qui témoigne des liens entre ces deux guichets de l'aide sociale. De nombreuses similitudes entre guichet public et guichet associatif instaurent donc un certain parallélisme des formes de l'aide et accompagnent ce processus de bureaucratisation croissante. Ce dernier ne saurait toutefois être analysé indépendamment du phénomène de décharge de l'État social.

### **Les formes de la décharge de l'État social sur le secteur associatif**

Le terme de « décharge de l'État » reprend une expression de Max Weber que Béatrice Hibou a dépoussiéré en l'appliquant aux États africains ayant fait l'expérience des politiques néolibérales et des plans d'ajustement structurel dans les années 1980 et 1990 (Weber-1991: 85-92). Il traduit une situation dans laquelle l'État a recours à d'autres acteurs (non étatiques) pour effectuer des tâches qui lui incombait jusqu'alors, sans pour autant que cette délégation ne soit purement et simplement une privatisation de l'État puisque ce dernier en demeure le maître d'œuvre. Il est d'ailleurs intéressant de noter que Simmel aborde l'obligation légale existant dans la Prusse et la France du XIXe siècle de venir en aide à un parent dans le besoin de manière analogue : il emploie également l'expression de « décharge » pour qualifier ce devoir qui pèse sur les familles (Simmel-1998 : 54). Simmel montre ainsi comment la responsabilité juridique qui échoit à la famille sert également à garantir une forme d'ordre dans lequel personne ne « perd la face » et où chaque famille, selon sa place dans la hiérarchie sociale, combat le déclassement en évitant qu'un de ses membres ne tombe en disgrâce ;

c'est ce que Simmel nomme la « *subsistance sociale du débiteur* » (Simmel-1998 : 54). Dans le cas qui nous occupe ici, cette décharge qui prend à première vue la forme d'un désengagement et d'une privatisation de l'État peut aussi être analysée comme une réorganisation du pouvoir de l'État intégrant davantage d'acteurs provenant du secteur privé ou d'opérateurs venus du secteur marchand pour réguler la pauvreté. Pour ce qui concerne le champ du social, certains acteurs ont ainsi fait leur apparition ou se sont vus confier des responsabilités croissantes, venant tantôt appuyer la main gauche de l'Etat et tantôt la concurrencer. Le cas de la « responsabilité sociale des entreprises » (RSE) en est un bon exemple, souvent mis en avant, au point de devenir un véritable enjeu de marketing pour ces dernières. Ainsi, une partie du personnel de l'antenne est composée de salariés en préretraite à qui l'entreprise a proposé un « mécénat de compétences » : dans le cas de ceux rencontrés à l'antenne Amédée Alins, ils conservaient 70 % de leur dernier salaire à la Poste en échange de ce travail bénévole et du départ en préretraite. Par ailleurs, les partenariats conclus avec des grandes surfaces fournissant les produits de la collecte et de la ramasse participent également d'un compromis avec la logique marchande et d'un réencastrement de la solidarité dans le marché. L'aide sociale n'est donc pas l'apanage de l'État et le champ se caractérise de plus en plus par l'intégration d'acteurs jusqu'alors étrangers à l'aide (grandes surfaces, etc.) dont dépend par exemple l'antenne du Secours populaire.

L'État octroie des fonds qui s'ajoutent aux dons et legs dans le budget des associations afin que celles-ci puissent mener à bien leur travail. Ces financements vont de pair avec la reconnaissance d'un « statut d'utilité publique » qui confère une importance symbolique aux structures et qui contractualise le « transfert d'action sociale » ainsi opéré. Cette transaction comprenant des ressources et du prestige républicain (Duvoux-2017 : 5) reconnaît officiellement aux associations la place qui est la leur dans le

service désintéressé de l'intérêt général et la conduite d'une mission d'intérêt public : lutter contre la pauvreté. Si les associations servent de plus en plus de repas et investissent davantage le champ de l'aide (Rétière & Le Crom-2018 : 75), c'est bien l'État qui reste à la manœuvre en orchestrant la répartition nationale des ressources (européennes ou nationales) entre les principales structures caritatives (Rétière & Le Crom-2018 : 57-58). L'État continue donc à fixer les grandes orientations en matière de lutte contre la pauvreté en tenant compte des lignes décidées au niveau de l'Union. Il faut effectivement rappeler que ces associations sont, en grande partie, « mues » par l'État – ou, indirectement, par l'Union européenne – puisqu'il leur fournit des subventions ou des denrées alimentaires leur permettant de mener à bien leur mission. Mais ce mode de financement des associations constitue aussi une forme de stratégie. En effet, en décidant que les subventions allouées aux associations n'iront pas alimenter le budget de l'État providence, il entérine aussi tacitement le fait que ces structures font un travail indispensable et, surtout, moins coûteux (le bilan d'activité de la Fédération de Gironde 2016 faisait état de 193 907 heures de bénévolat soit l'équivalent de 106 temps-plein) de lutte contre la pauvreté, que l'État préfère externaliser. Ce processus accompagne aussi le passage d'une logique assurantielle à une forme assistantielle externalisée (Viguière-2013 : 64) comme l'illustre la situation de B qui, après épuisement de son allocation chômage, a basculé dans le dispositif RSA et a été redirigé vers le Secours populaire par son assistante sociale. Sa trajectoire décrit un parcours vers une précarité sans cesse croissante où l'association agit comme voiture-balai de l'État social : emploi, indemnités chômage, RSA, associations caritatives.

Cette externalisation prend parfois des formes concrètes qui se traduisent dans le droit. À cet égard, l'amendement Nallet ou, plus tard, l'amendement Coluche sont autant d'exemples de dispositifs légaux caractérisant ce processus de décharge puisqu'ils garantissent indirectement

un transfert de ressources publiques vers le secteur associatif en défiscalisant les dons faits aux structures caritatives. Ils incitent par là même les ménages ou les entreprises à financer les associations et officialisent le renoncement à une partie des ressources qui auraient pu être allouées au budget social de l'État. Ainsi, la distinction entre secteur privé et public dans le champ de l'aide semble devenir obsolète à mesure que l'État se décharge. En effet, comme évoqué précédemment, les associations, sans être de simples satellites des pouvoirs publics, sont de plus en plus liées à l'État par leur mode de fonctionnement ou leur mode de financement, ce qui renforce dans le même temps leur aura dans le champ de la lutte contre la pauvreté. Le rôle de voiture-balai de l'État social que les associations sont souvent amenées à jouer les lie de fait aux réformes de l'État providence (qu'il s'agisse des retraites, de minima sociaux, d'allocations chômage, etc.) proposées par le personnel politique et les maintient dans une forme de dépendance.

À titre d'exemple anecdotique, la rhétorique de l'insertion sociale, aiguillon des politiques sociales depuis les années 1980, est de plus en plus adoptée par les associations. Ainsi, une participation symbolique de quelques euros est demandée aux bénéficiaires qui en ont les moyens afin de rompre avec la posture de l'assistanat. Cette participation vise aussi à «autonomiser» les bénéficiaires comme il ressort de discussions avec un responsable de l'association.

### **Les associations : une pratique du secours qui compense les insuffisances de l'État social**

Si les associations ont bel et bien opéré un réel tournant bureaucratique depuis les années 1980, comme le rappellent Jean-Noël Retière et Jean-Pierre le Crom (Retière & le Crom-2018 : 15), elles ne sont

pas pour autant de simples caisses de résonance de l'État social ni un vaste réservoir de main d'œuvre gratuite. Leur pratique de l'urgence sociale, désormais routinière, leur permet de porter un regard différent sur les situations sociales et de proposer une véritable contre-expertise en matière de quantification et de lutte contre la pauvreté. La lecture des pouvoirs publics est essentiellement basée sur la notion de seuil de pauvreté qui permet de chiffrer le nombre de « pauvres », lesquels peuvent prétendre, sous condition de ressources, à des aides. C'est cet indicateur monétaire qui fonde la notion de « pauvreté » au sens administratif. Les personnes présentant un niveau de revenus les plaçant sous ce seuil et répondant à divers critères relatifs à leur situation sociale (épuisement des droits à l'assurance chômage, absence de ressources ou de logement, structure du foyer, etc.) peuvent percevoir des minima sociaux différenciés dont le RSA est désormais l'emblème. L'État providence a ainsi prévu des droits pour des personnes sans ressources monétaires. Pourtant, le montant fixé annuellement pour chaque minima ne protège plus de la pauvreté et ne permet même pas de dépasser le seuil de pauvreté (qu'il soit à 50 ou à 60 % du revenu médian). Ainsi, comme le signalait Henri Sterdyniak dès 2008 (Sterdyniak-2008 : 131), le montant des minima sociaux décroche progressivement par rapport au coût de la vie, ce qui se traduit par une perte de pouvoir d'achat pour la population dont le budget mensuel ou annuel dépend en grande partie de ces transferts. Dans le cas du plus connu d'entre eux, le RSA, le manque est probant : celui-ci (RSA socle) s'élevait à environ 535 euros pour une personne seule en 2017, soit environ la moitié du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian habituellement retenu en Union européenne, qui est compris entre 1000 et 1100 euros. Cet écart à la norme que constitue le seuil de pauvreté, qui s'élève dans le cas présent à environ 500 euros, caractérise « l'intensité de la pauvreté ». Cette intensité est à prendre en considération pour expliquer la recherche croissante de soutiens



et de compléments auprès des associations comme le Secours populaire français. De plus, les minima sociaux ont aussi opéré un décrochage progressif vis-à-vis du salaire minimum de croissance (SMIC). Le revenu minimum d'insertion (RMI), ancêtre du RSA, valait 50 % du SMIC en 1988 (Sterdyniak-2008 : 135), lors de son instauration, le RSA vaut aujourd'hui environ 46 % du SMIC alors que le coût de la vie a augmenté (Panorama de la DREES – 2017 : 68). Le SMIC est un salaire alors que le premier est un revenu, mais tous deux sont « administrés », cela signifie que leur valeur déroge à la seule régulation par le marché et que leur niveau correspond à des choix politiques (rendre « le travail payant », « lutter contre l'oisiveté », « combattre l'assistanat », etc.). Là encore, le phénomène de décrochage suggère tacitement que le reste à vivre doit être trouvé ailleurs, en l'occurrence très souvent auprès des associations qui doivent agir en complément de l'aide légale institutionnelle.

C'est donc aux individus dans une situation de pauvreté qu'il incombe de trouver de quoi compenser la faiblesse des minima sociaux, et il n'est pas rare que les assistantes sociales du guichet public orientent les publics vers le guichet associatif et inversement, comme l'affirmait B : « Oui c'est l'assistante sociale, c'est elle qui m'a dit qu'il y avait les Restos du cœur ou le Secours populaire qui étaient pas loin de chez moi » (entretien réalisé avec B-2018). Cette redirection d'un guichet à l'autre suppose toutefois que les individus soient assez volontaires et désavantagé, de fait, des individus désaffiliés qui ne disposeront pas de l'intégralité des informations et risquent de se trouver exclus.

Ainsi, les personnes se présentant au guichet du Secours populaire se situent bien souvent aux marges d'un État providence qui ne s'adresse pas ou plus à eux, comme il ressort de plusieurs des entretiens exploratoires : comme l'explique S, il n'a « *de toute façon droit à rien* » en raison de sa situation

administrative (Entretien avec S-2018) ; B n'a, lui, plus droit aux allocations chômage et s'est donc rabattu sur le Secours populaire en suivant les conseils de son assistance sociale. (Entretien avec B-2018).

### **Une pratique du secours différente : une contre-expertise parapublique en matière de pauvreté ?**

Grâce à leur pratique des situations d'urgence sociale, les registres tenus par les associations constituent une mesure alternative de l'évolution de la pauvreté (qu'il s'agisse de son intensité ou bien du nombre de personnes concernées). Cette mesure peut s'obtenir grâce aux statistiques disponibles sur le nombre de couverts servis au cours du mois ou encore par la monétisation des quantités de denrées distribuées (alimentaire, hygiène, vêtements, etc.) par panier de biens dans chaque structure. Bien évidemment, il faut se garder de conclure purement et simplement à une « augmentation de la pauvreté » en général dès que les associations annoncent une augmentation du nombre de personnes reçues pour une période donnée (il peut s'agir d'un phénomène conjoncturel propre à une zone géographique particulière). Toutefois, cela semble donner une indication fiable de la tendance observable au niveau macro.

Contrairement à la division technique du travail entre assistance publique et charité privée décrite par Christian Topalov, qui opérait un tri entre les valides en âge de travailler et les autres, les publics se rendant dans la structure étudiée dans le contexte bordelais sont très hétérogènes. Le tri des demandes y est bien moins rigide, parfois à la surprise des bénéficiaires :

« Après une discussion avec mon conjoint, on voyait que les fins de mois c'était compliqué et puis je lui ai dit "faut qu'on trouve une solution parce que bon, que nous on ait pas

à manger on s'en fout, mais que les filles n'aient pas à manger c'est pas pareil"... Et puis il faut varier leur alimentation, on peut pas toujours leur donner des patates ou du riz quoi, donc j'ai dit je vais appeler le Secours populaire et on verra bien tout en pensant qu'on n'aurait pas eu droit... je suis venu vraiment défaitiste en pensant qu'on allait me dire non » (Entretien avec F-2018).

Aussi, il n'est pas rare de rencontrer des personnes s'adressant aux deux guichets après que l'un ait recommandé l'autre et nombreux sont les allocataires de minima sociaux à venir chercher un complément auprès des associations, ce qui témoigne de l'insuffisance des aides dispensées pour « boucler les fins de mois ». Les minima accordés par les pouvoirs publics tout comme les bas salaires, généralement des temps partiels subis au SMIC, ne permettent pas de couvrir l'intégralité des dépenses ni de faire face aux imprévus. Le travail et les filets sociaux de sécurité ne permettent donc plus d'endiguer la misère. Ils créent plutôt de nouvelles sous-catégories dans le groupe des « pauvres », même si les personnes en bénéficiant s'estiment souvent bien mieux loties que celles qui n'en bénéficient pas : *« (...) y en a tellement qui en ont plus besoin que nous que, bon, après c'est vrai qu'on en a besoin niveau alimentaire et tout, mais bon des fois je vois des gens, ils sont tellement dans le besoin je me dis qu'ils sont prioritaires »* (Entretien avec F-2018). L'antenne Amédée Alins est ainsi tenue de venir en aide à différents profils de personnes.

**Un fonctionnement centré sur une large couverture des besoins en référence à « une vie décente »**

La pratique du secours choisie par l'antenne Amédée Alins fait écho à l'approche ainsi qu'à la littérature basée sur l'idée de « budget de référence ». Ces budgets constituent une norme moyenne des besoins de tout être humain pour aspirer à une vie décente<sup>5</sup>. Sans trop entrer dans le détail, il s'agit d'élaborer, avec l'aide de groupes de citoyens représentatifs et volontaires ainsi que d'experts, un panier de biens et services reflétant les normes de consommation en cours dans une société pour ne souffrir aucun risque d'exclusion ou de précarité économique. Il ne s'agit pas d'une approche en termes de pauvreté absolue puisque le raisonnement adopté n'identifie pas un minimum vital, mais bien une norme et une pratique sociale de référence.

Chaque association possède une identité et une mémoire singulière. Dans le cas du Secours populaire français, la pratique de l'aide s'inscrit dans une mémoire militante, historiquement ancrée à gauche, et rappelle l'imaginaire du Front populaire et des congés payés de 1936 auxquels fait parfois référence Julien Lauprêtre, le président d'honneur du Secours populaire français (Baverel-2006). Cet héritage historique explique le maintien de pratiques singulières dans le champ de l'aide associative comme l'organisation de départs en vacances.

À cet égard, le panier de denrées distribué par l'antenne Amédée Alins est élaboré en fonction des dotations de la structure, mais correspond aussi à un choix de fonctionnement qui rappelle, dans sa composition, les budgets de référence. L'antenne Amédée Alins à Bordeaux distribue ainsi un panier de biens alimentaires et de produits d'hygiène ou d'entretien sur

---

<sup>5</sup> Là encore, il n'existe pas de définition faisant autorité même si les travaux réalisés par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), conjointement avec l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), donnent un excellent aperçu de l'état des recherches sur le sujet en s'inspirant de travaux conduits à l'étranger (Concialdi-2014 : 13) et posent les jalons d'un savoir à la fois pratique et théorique sur le sujet.

rendez-vous, après constitution du dossier par une accueillante, mais propose aussi un vestiaire en libre-accès. En plus de ces aides, ont lieu des départs à la mer pour « les oubliés des vacances », des sorties culturelles (concerts, spectacles, expositions) et sportives, ou bien encore l'opération des « Pères Noël verts » pour les familles ne pouvant offrir de cadeaux aux enfants. Il s'agit donc d'aller plus loin que de proposer un simple apport calorique assurant la survie des bénéficiaires. Ces derniers exemples témoignent d'une volonté d'agir contre l'exclusion en référence aux normes et pratiques sociales : un réveillon avec un repas sur une péniche a par exemple été organisé fin décembre pour certains bénéficiaires isolés afin qu'eux aussi puissent prendre part à cette « pratique sociale ». Les paniers de biens et services remplissent donc plusieurs missions.

Dans le cas du panier distribué à l'antenne Amédée Alins, les produits ont deux provenances distinctes. Le panier est composé à 70 % de produits fournis par le FEAD, ce qui garantit par exemple la présence de féculents, d'huile de cuisson, de farine, de conserves, de café, etc. Le reste des produits est issu de la « ramasse » ou de la « collecte », plus aléatoire, et vient s'ajouter aux denrées du FEAD. Il s'agit de produits frais, de fruits, de légumes, d'œufs, de pain ou encore des produits d'hygiène. Une valorisation exploratoire du panier de biens distribué à chaque passage pour une personne seule au Secours populaire de Bordeaux estime les ressources distribuées, en moyenne, pour chaque passage mensuel, à environ 75 euros (il faut toutefois demeurer prudent quant à la valorisation de ces produits puisque 30 % d'entre eux sont retirés du circuit marchand).

Les postes hors alimentation ne sont pas oubliés par la structure qui propose un service d'habillement, « le vestiaire », qui fonctionne selon le même principe que l'alimentaire, avec une carte à points, mais qui reste accessible sans rendez-vous pendant les jours ouvrés. Le Secours populaire français organise également des sorties à la mer, ce qui correspond au poste

« Vie sociale » (départ en vacances) défini par l'ONPES dans son budget de référence garantissant des conditions d'existence décentes. Cet adjectif est essentiel pour comprendre ce qui fonde la démarche des budgets de référence et ce qui la distingue des seuils statistiques. Effectivement, le rapport au mode de vie du reste de la société est partie intégrante du budget de référence, ce qui a pour conséquence immédiate de ne pas considérer l'individu comme isolé, mais plutôt, comme le préconisait Simmel, en tant que partie d'un tout collectif avec lequel il est en constante interaction. La démarche du Secours populaire rappelle donc le fonctionnement sur la base des budgets de référence en ce que des personnes qui dépassent de peu les seuils de pauvreté (exposées à l'effet de seuil) peuvent tout de même prétendre à une aide auprès de la structure bien qu'elles ne soient pas statistiquement répertoriées comme « pauvres » ou aient épuisé leurs droits vis-à-vis du guichet public. Il arrive aussi que des individus en attente de régularisation ou bien en situation irrégulière bénéficient de ces paniers de biens et services, le guichet associatif étant alors le seul qui leur soit ouvert : *« Je ne perçois aucune aide... J'ai fait aucune démarche parce que je peux rien faire ! J'aimerais bien avoir mon titre de séjour, mais je peux pas. Alors, on m'a parlé... je suis venu ici. »* (Entretien avec S-2018), car l'entrée dans le barème ne concerne pas le statut juridique de l'individu qui se présente.

Au cours des entretiens, F a aussi expliqué qu'elle prévoyait des « dépenses stratégiques » dans son budget alloué aux courses qui s'élève à environ 150 euros par mois. Ainsi, elle oriente ses dépenses vers des produits de « première nécessité » (selon ses termes) comme les produits d'hygiène, la nourriture ou encore les soins pour les enfants. Les dépenses prioritaires sont donc réalisées pour les enfants, afin qu'ils ne manquent de rien. Sans tomber dans aucun misérabilisme, elle me confie s'être souvent privée tout comme son mari et préférer venir au Secours populaire chercher de quoi se nourrir, elle et son mari, car ce poste de dépense « passe après ».

Mais elle a aussi expliqué que, parfois, elle voulait « *se faire plaisir* » et acheter de la viande une fois par mois à l'occasion d'un repas de famille par exemple. Ces choix peuvent sembler « irrationnels » d'un point de vue utilitariste, mais la réalité et la complexité des situations vécues quotidiennement ne sont pas réductibles à un comportement idéaltypique, idoine ou à une norme qu'il suffirait de respecter pour maximiser ses chances de dépasser les contingences. Dans le cadre de ses travaux sur la construction des budgets de référence (paniers de biens alimentaires servant d'équivalent minimum de vie décente), Concialdi rappelle que le fait de pouvoir effectuer des dépenses que d'aucuns jugeraient « superflues » fait partie de la liberté des individus de mener une vie comme ils l'entendent et s'inscrit dans la lignée de la liberté de choix décrite par Sen (Concialdi-2014 : 21).

### **Le cas du ménage de F à la lumière des deux lectures**

*Le ménage de F :*

F est une femme de 30 ans vivant avec son mari et ses deux enfants de 3 et 9 ans. Elle est enceinte de 8 mois.

Son mari travaille à temps plein sans horaire fixe dans un *fast-food* et touche un SMIC mensuel, soit environ 1150 euros net. Elle perçoit une allocation maternité d'environ 800 euros ainsi qu'une allocation logement de 250 euros.

Son loyer (parc privé) est de 800 euros, auquel s'ajoutent 250 euros de charges chaque mois.

Les entretiens exploratoires réalisés auprès de certains bénéficiaires de l'antenne Amédée Alins ont permis de mettre à jour certains paradoxes de la lecture par seuil de pauvreté et, ainsi, de souligner l'apport des associations. Voici, à titre comparatif, les montants des seuils de pauvreté pour

l'année 2014 (dernières données INSEE disponibles pour la comparaison) et ceux déterminés pour le budget de référence ONPES de la même année.

**Figure 7 : Revenu disponible en euros  
selon le seuil de pauvreté et la configuration du ménage**

	Seuil à 60%	Seuil à 50%
<b>Par unité de consommation</b>	12 096 €	10 080 €
<b>Par type de ménage</b>	€	€
Personne seule	12 096	10 080
Famille monoparentale avec 1 enfants de moins de 14 ans	15 720	13 104
Couple sans enfant	18 144	15 120
Couple avec 1 enfant de moins de 14 ans	21 768	18 144
Couples avec 2 enfants de moins de 14 ans	25 404	21 168
Couples avec 2 enfants de plus de 14 ans	30 240	25 200

Source : ERFS, INSEE (2014)

La lecture du cas du ménage de F à l'aune des seuils de pauvreté issus de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE en 2014 donne lieu à deux interprétations contradictoires : le ménage de F composé d'un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, soit 2,6 unités de consommation d'après l'échelle d'Oxford (ONPES-2014 : 125), n'est pas considéré comme « pauvre » d'un point de vue statistique selon le seuil à 50 % du revenu médian puisque ce dernier s'élève à 1764 euros par mois (21 168 euros de revenu annuel, divisés par 12 mois) ; en revanche, le rehaussement du seuil à 60 % du revenu médian fait passer le ménage sous le seuil puisque celui-ci s'établit à 2117 euros par mois (25 404 euros de revenu annuel, divisés par 12 mois). Ces chiffres ne sont pas à jour puisque les données pour 2016, 2017 et à plus forte raison 2018 ne sont pas encore disponibles. Il y a toutefois de bonnes raisons de penser qu'au vu de la conjoncture économique, la situation de F et de son ménage serait toujours contenue



dans cette zone grise et que des effets de seuil peuvent biaiser l'analyse. Ces seuils statistiques n'ont pas d'autre vocation que d'informer sur la structure socioéconomique de la population étudiée et de déterminer un public pour les pouvoirs publics qui procède de plus en plus selon des politiques publiques ciblées à destination des plus pauvres, caractéristiques de l'État providence moderne depuis les années 1980 (Palier-2008 : 163). Ils ne constituent en rien une description objective et exhaustive des situations de pauvreté.

Les travaux de l'ONPES s'intéressent aux niveaux de dépenses par postes spécifiques, dans la lignée des travaux pionniers d'Ernest Engel ou de Maurice Halbwachs qui cherchaient à déterminer la structure des budgets des classes populaires. Mais, à la différence des auteurs évoqués, la lecture par les budgets de référence part d'une consultation de différents groupes de citoyens pour déterminer ce qui constitue la consommation « normale » qui préserve de l'exclusion et de la pauvreté et garantit, dans le même temps, une vie normale.

Le barème déterminé par l'ONPES estime ainsi le budget nécessaire à une vie décente en 2014 pour un ménage comme celui de F (2,6 UC et locataire dans le parc privé) comme équivalent à 3515 euros (ONPES-2014/2015 : 24). Cette lecture par le budget de référence laisse apparaître une tout autre réalité et indique ainsi l'intensité de la pauvreté à laquelle fait face F et son ménage si l'on mesure l'écart à la norme que constitue ce panier. Cela permet de comprendre pourquoi celle-ci confiait avoir connu de nombreuses périodes de « privations » avec son mari :

« Si y'avait pas eu le Secours pop ? Oh bah on aurait continué à se priver... bah oui bien sûr ! Moi ma famille est à La Réunion, mais mon mari et moi on est des gens un peu fiers... ! On a choisi d'être dans cette situation-là, d'avoir un enfant donc après

voilà... comme on sait que c'est pas une situation qui va durer, on se serait privés encore et on aurait tout donné aux filles. On n'en était pas plus malheureux que ça, on mourait pas de faim non plus hein... On s'en sortait grâce au poste de mon mari dans l'alimentaire<sup>6</sup> » (Entretien avec F-2018).

L'avantage principal de ce type de recherche est que les budgets de référence présentent une lecture détaillée par poste de dépense. De plus, cette démarche prend en considération le type de logement occupé (parc privé, parc social, etc.). Il ressort ainsi de leur étude que « *Le poste le plus important est le logement, que ce soit pour un logement situé dans le parc social ou dans le parc privé. Il représente 46 % du budget d'une personne seule retraitée (locataire dans le parc privé), contre 22 % pour un couple avec deux enfants, locataire dans le parc social. (...) L'alimentation intervient en deuxième dans les besoins des ménages. Elle pèse entre 14 % et 22 % du budget de référence selon les configurations familiales.* » (ONPES-rapport 2014/2015 : 25). Le contraste entre les dépenses établies par le budget de référence ainsi que leur structure dans un budget mensuel et celles des ménages en situation de pauvreté précarité et bénéficiaires du Secours populaire à Bordeaux est saisissant. Il met au jour l'écart, plus saillant encore, entre la norme établie pour vivre normalement que constitue le budget de référence et le budget des personnes en situation de vulnérabilité économique. Il témoigne aussi de l'importance du rôle joué par les associations en montrant la place qu'occupe le secours apporté dans le budget d'un ménage bénéficiaire.

En effet, l'importance du secours alimentaire apparaît très clairement à la lecture de ces chiffres. L'association agit sur ce qui devrait constituer le deuxième poste de dépenses (figure 3) le plus lourd des ménages par ordre

---

<sup>6</sup> Le mari de F rapporte de temps en temps des produits du *fast-food* où il travaille, lorsque ceux-ci sont « perdus à la vente ».

d'importance puisque le reste à vivre, après paiement des charges fixes et du loyer, ne permet pas de consacrer suffisamment de ressources à l'alimentation et autres dépenses : « Notre budget de courses c'est 200 euros parce qu'on est 4 et bientôt 5. On essaye quand même de faire 150 comme ça on a 50 euros de battement, mais généralement avec les produits pour le bébé ça revient vite à 200 euros » (Entretien avec F-2018).

Le poste « habillement » devrait représenter, à lui seul, 10 % du budget pour un ménage analogue à celui de F. Là encore, l'aide apportée par le Secours populaire agit sur un poste de dépenses assez lourd en proposant un accès gratuit (ou moyennant une participation symbolique) au vestiaire pour adultes et enfants. Il s'avère toutefois difficile de valoriser l'intégralité des biens distribués puisque la plupart ont été retirés du circuit marchand ; cet exercice mériterait une étude à part entière.

**Figure 8 : Budget de référence selon le type de poste, de configuration familiale et de logement (en euros et en %) pour 2014**

	Familie monoparentale avec deux enfants*		Couple avec deux enfants**		Couple d'actifs sans enfant		Personne seule active		Couple de retraités		Personne seule retraitée	
	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
Poste logement parc social	690	27	727	22	511	26	471	33	627	29	584	37
Poste logement parc privé	902		958		659		618		877		831	
Poste logement propriétaire	-		-		-		-		208		165	
Transports	331	13	420	13	356	18	297	21	318	14	272	17
Alimentation	375	14	596	18	427	22	220	15	455	21	222	14
Vie sociale	297	11	475	14	207	10	150	11	193	9	151	10
Habillement	201	8	315	10	167	8	69	5	119	6	55	8
Équipement	176	7	218	7	122	6	112	8	122	5	118	4
Hygiène/Beauté	85	3	173	5	60	3	37	3	97	4	39	2
Garde d'enfant/cantine scolaire	270	10	99	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Santé	166	7	246	8	122	6	61	4	242	11	121	8
Banque	7	0	15	0	14	1	7	0	14	1	7	0
<b>Budget total parc social</b>	<b>2 599</b>	<b>100</b>	<b>3 284</b>	<b>100</b>	<b>1 985</b>	<b>100</b>	<b>1 424</b>	<b>100</b>	<b>2 187</b>	<b>100</b>	<b>1 569</b>	<b>100</b>
<b>Budget total parc privé</b>	<b>2 830</b>		<b>3 515</b>		<b>2 133</b>		<b>1 571</b>		<b>2 437</b>		<b>1 816</b>	
<b>Budget total propriétaire</b>	<b>-</b>		<b>-</b>		<b>-</b>		<b>-</b>		<b>1 769</b>		<b>1 150</b>	
<b>Budget total hors logement</b>	<b>1 918</b>		<b>2 557</b>		<b>1 474</b>		<b>954</b>		<b>1 560</b>		<b>985</b>	

Lecture : Une famille monoparentale avec deux enfants logeant dans le parc social dépense 690 euros/pour le logement, soit 27 % du budget total.

\*Un garçon de 0-2 ans et une fille de 3-10 ans ; \*\*Un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans.

\*\*\*Le coût de la crèche varie pour les familles monoparentales en fonction de la situation de logement qui affecte le montant du budget total retenu pour le calcul de ce poste.

Les chiffres en pourcentage rapportent le montant du poste sur le total du budget de référence pour un ménage habitant dans un logement social.

Source : ONPES (2014)

Les budgets de référence soulignent donc l'écart entre seuil de pauvreté et normes de consommation (ou mode de vie) en vigueur dans la société française. Le manque constaté est ainsi compensé par des associations, comme l'antenne Amédée Alins, qui agissent sur des postes de dépenses importants et assurent de ce fait une mission de réduction des inégalités à laquelle ne répondent plus les transferts monétaires.

### **Conclusion**

Le basculement vers une logique assistantielle avec des « filets sociaux » limités et très ciblés laisse un vide que comblent les associations. Afin d'assurer un service de qualité, elles sont tenues de se professionnaliser et de répondre aux exigences de bureaucratisation et d'institutionnalisation. Mues par un idéal d'intérêt général et par des financements publics, elles couvrent un large spectre de profils que les guichets de l'État social ne couvrent parfois pas ou plus.

À travers ce premier bilan, il s'agissait surtout de rendre compte des phénomènes sociologiques observés lors du bénévolat au Secours populaire de Bordeaux et de les mettre en résonance avec une partie de la littérature étudiée dans le cadre de la thèse. Ces faits entraînent une série de questions qu'il s'agira de traiter par la suite : Comment monétiser l'aide apportée pour l'estimer à sa « juste valeur » ? Que représente la part de l'aide associative dans le budget des personnes s'y présentant ? Que représente le temps passé à collecter ces différentes formes d'aides ? Autant de questions qui nécessiteront le recours à des questionnaires ainsi que la réalisation de monographies auprès de certains bénéficiaires pour pouvoir mesurer l'importance spécifique qu'occupe l'aide dans le budget et le quotidien de ces derniers.

## Références

- Baudot, P.Y. (2014). Chapitre 6 / Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. Dans C. Halpern (Dir.) *L'instrumentalisation de l'action publique* (p. 193-236). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique ».
- Baverel, P. (18 juin 2006). Il y a soixante-dix ans, mes premières vacances. *Le Parisien*. Repéré à [www.leparisien.fr/societe/il-y-a-soixante-dix-ans-mes-premieres-vacances-18-06-2006-2007085199.php](http://www.leparisien.fr/societe/il-y-a-soixante-dix-ans-mes-premieres-vacances-18-06-2006-2007085199.php)
- Booth, C. (1902) *Life and labour of the people*. London, New York : Macmillan.
- Castel, R. (1994). La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation. *Cahiers de recherche sociologique* (22), p. 11-27.
- Concialdi, P. (2003). Les seuils de pauvreté monétaire : usages et mesures. Santé, Société et Solidarités no.1. Pauvreté et exclusion. p. 161-180.
- Concialdi, P. (2014). Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté. *La Revue de l'Ires* (82), p. 3-36.
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, (2017). Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution. Paris, France: DREES.
- Dubois, V. (2010). Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet. Dans Olivier Borraz et al., *Politiques publiques 2* (82), p. 265-286.
- Duvoux, N. (2010). Repenser la culture de la pauvreté. Repéré à <http://www.laviedesidees.fr/Repenser-la-culture-de-la-pauvrete.html>
- Elias, N. (1997). *Logiques de l'exclusion*. Fayard, Paris.
- Lagroye, J., & Offerlé, M. (2011). *Sociologie de l'institution*. Paris, France.
- Le Crom, J. P., & Rétière, J. N (2018). *Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes.
- Le Gall, J. (2017). L'informatique au service du social ? *La revue française de service social* (264), p. 7-11.
- Le Laidier, S. (2009). Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus. Division concepts, méthodes et évaluation des comptes nationaux, INSEE (no 1264).
- Le Lann, Y. (2014). Définir les frontières comptables du social. Le champ des budgets sociaux de la nation face à la crise de l'entendement keynésien de la protection sociale (1956-1987). *Politix* (105), p. 61-89.

- Lipsky, M. (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* (IRP Discussion Papers No. 48-69). Madison, WI: Institute for Research on Poverty (IRP), University of Wisconsin.
- Mazet, P. (2017). Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative. *La revue française de service social* (264), p. 41-47.
- Observatoire girondin de la pauvreté et de la précarité, (2016). *Rapport 2016*. Bordeaux, Gironde : OGPP.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, (2014). Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale. (Rapport 2014-2015), Paris, France : ONPES.
- Organisation de coopération et de développement économiques, département des affaires économiques, (2012). *Inégalités et revenus de croissance : le rôle des impôts et des transferts*. Note de politique économique. OCDE.
- Palier, B. (2008). Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté. *Regards croisés sur l'économie* (4), p. 162-168.
- Péguy, C. (1907), De la situation faite au parti intellectuel, *Cahiers de la quinzaine*, IX (1).
- Rowntree, S. (1901), *Poverty: A Study of Town Life*. McMillan and Co.
- Sen, A. (2011). Ethique et économie dans *L'Economie. Les plus grands textes d'Adam Smith à Amartya Sen*. Paris: CNRS Editions.
- Schmitt, K. & Sicsic, M. (2016). Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. Repéré à <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2512042>
- Simmel, G. (1998). *Les pauvres*. "Quadrige", Sociologies. Paris, France : Presses universitaires de France.
- Sterdyniak, H. (2008). Prestations et minima sociaux : la question des indexations. *Regards croisés sur l'économie* (4), p. 128-137.
- Topalov, C. (1996). Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903. *Genèse*, 23. Histoire politique, histoire du politique II, p. 30-52.
- Vial, B. (2016). Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles. *Agora débats/jeunes* (74), p. 77-88.
- Viguié, F. (2013). Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France, *L'Année sociologique* 63, p. 51-75.

- Warin, P. (2017). Littératie et santé publique : l'exemple de la CMU-C. *La santé en action* (440). p. 1-2.
- Weber, M. (1991). *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*. Paris : Gallimard-NRF, Bibliothèque des Sciences humaines.

*ACTES DU COLLOQUE ÉTUDIANT – CAPP 2018***Défis de mise en œuvre des politiques agricoles au Togo.**

Le cas du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER).

*Kossi Adandjesso\**

**RÉSUMÉ.** Cet article a pour objectif de passer en revue certains concepts théoriques expliquant l'échec ou la mise en œuvre difficile des politiques publiques et de tester le modèle classique développé par Pressman et Wildavsky (1973) concernant la mise en œuvre à échelons multiples à travers une étude de cas : celui du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER) au Togo. Nous nous sommes essentiellement basés sur les résultats des travaux d'évaluation des experts du Fonds international pour le développement agricole (FIDA). De cette étude évaluative, il ressort que le PNPER connaît des dérives et est classé comme projet à risque d'échec. Bien que les résultats confirment le modèle théorique (mise en œuvre à échelons multiples), d'autres analyses ont été faites et ont montré qu'en fait, ce n'est pas la mise en œuvre à échelons multiples qui est le facteur le plus déterminant dans l'échec ou les difficultés d'exécution des politiques publiques en général, et de la politique agricole au Togo en particulier. L'approche descendante adoptée dans la conception et dans l'implémentation de ces politiques de carrure nationale, impliquant une mise en œuvre à plusieurs niveaux, est ce qui est le plus remis en cause.

**MOTS CLÉS.** Politique publique, Agriculture, Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER), Togo.

---

\* L'auteur est candidat au doctorat en science politique et membre étudiant du Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP) de l'Université Laval. Courriel : [kossi.adandjesso.1@ulaval.ca](mailto:kossi.adandjesso.1@ulaval.ca)



## Introduction

Les politiques publiques, comme le soutiennent certains auteurs, ont généralement pour vocation d'apporter un changement. Pour ce faire, on passe d'abord par la construction et la mise à l'agenda des problèmes publics, le processus décisionnel, la mise en œuvre de la décision et enfin on procède à l'évaluation en vue de déterminer si la politique a pu réaliser les effets escomptés. Soulignons que c'est une chose de prendre des décisions pour aboutir à un changement, mais c'en est une autre de les implémenter effectivement pour la réalisation des résultats attendus. C'est ainsi que la mise en œuvre reste une phase indispensable et primordiale dans le cycle des politiques publiques. Sachant son importance, Weber a su définir trois principes fondamentaux conditionnant une mise œuvre stricte et effective. Il s'agit notamment de la neutralité, impliquant l'objectivité dans le respect des règles ; la hiérarchie, qui va de pair avec l'obéissance aux règles et le contrôle des fonctionnaires ; et la spécialisation des tâches et des compétences (Weber 1995). Or, la sociologie des organisations a montré depuis les années 1940, à travers les travaux pionniers de Merton (1940), de Selznick (1949) et de Blau (1955), que malheureusement le non-respect desdits principes est le cas de figure le plus fréquent. Par conséquent, on assiste à une prise en compte de la mise en œuvre ainsi que des facteurs pouvant entraîner des distorsions (Hassenteufel 2008).

C'est ainsi que beaucoup de concepts ont été développés afin de donner les raisons explicatives des écarts pouvant exister entre ce qui est prévu et ce qui est réalisé. Ces concepts théoriques qui pourraient expliquer l'inadéquation entre la politique et son exécution sont entre autres : les échelons multiples d'implémentation (Pressman et Wildavsky 1973) (Falkner 2005) (Falkner, Treib, Hartlapp et Leiber, 2005) ; le contenu flou et ambigu de la décision et la marge d'autonomie (Padioleau, 1982 ; Hassenteufel, 2008) ; les problèmes pernicious qui sont socialement complexes (Australian Public Service Commission, 2012 ; Weber, E. P. et Khademian, A. M., 2008) ; les moyens – notamment d'ordre financier, humain et matériel – et contextes de mise en œuvre (Ogien, 1998) ; et la pluralité des acteurs (Hassenteufel, 2008 ; Spire, 2005 ; Lipsky, 1980). Ce sont entre autres ces concepts théoriques qui tentent d'expliquer l'inadéquation entre la politique et sa mise en œuvre.

Ainsi, ce travail consiste à mettre en évidence le premier concept théorique, c'est-à-dire *la mise en œuvre à l'échelon multiple*, afin de mener une

nouvelle réflexion sur ledit aspect théorique qui surgit toujours et constitue un vrai enjeu théorique chaque fois qu'on parle d'exécution des politiques nationales, que ce soit dans les pays fédéraux, unitaires décentralisés ou encore dans les pays unitaires non décentralisés.

### **Les politiques agricoles au Togo et leur mise en œuvre**

Le Togo est un pays essentiellement agricole, ce qui fait qu'il est toujours appuyé par les organisations sous-régionales, les institutions régionales et internationales telles que l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Banque ouest-africaine pour le développement (BOAD), la Banque africaine de développement (BAD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI) et le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), à travers le financement des grands projets qui s'inscrivent dans la politique agricole en particulier, et qui peuvent permettre l'amélioration des conditions de vie des populations paysannes.

À partir des années 2010, les mêmes partenaires techniques et financiers sus-cités se sont rendus disponibles pour accompagner le Togo dans la conception, la mise en œuvre ainsi que le suivi et l'évaluation des politiques agricoles. C'est dans cette perspective que le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) a été conçu et financé à hauteur de 158 millions de dollars. Ce programme est composé des principaux projets suivants : le Projet d'appui au développement agricole du Togo (PADAT), le Projet d'appui au secteur agricole (PASA) et le Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest-Togo (PPAAO-Togo).

Il ressort du constat général que ces projets, d'envergure nationale (exécutés dans plusieurs localités), ont connu des difficultés majeures en ce qui concerne leur implémentation, dans la mesure où les objectifs prévus ne sont pas réalisés. Dans le même cas, le Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER), financé par FIDA et dont la gestion est confiée au ministère de l'Agriculture, connaît actuellement des dérives comme ceux qui précèdent et est menacé d'être suspendu par le FIDA, le potentiel bailleur. Notons que tous les grands projets agricoles pouvant concourir à l'amélioration des conditions de vie socioéconomiques des populations transitent par le ministère de l'Agriculture ; mais, la triste réalité

est que plusieurs de ces projets ont connu l'échec ou sont difficilement mis en œuvre. Face à cette réalité criante et constante, on se pose la question : *comment expliquer l'échec des projets agricoles au Togo malgré la volonté politique et l'investissement adéquat ?* Cette volonté manifeste du gouvernement, qui se traduit par l'élaboration des politiques agricoles et la recherche de moyens surtout financiers pour leur mise en œuvre, peut-elle toujours s'expliquer par le souci d'amélioration des conditions de vie des agriculteurs ?

Pour répondre à ces questions, nous avons trouvé pertinent de mobiliser le concept théorique mis en relief par Pressman et Wildavsky (1973) dans le cadre du programme de création d'emplois aux États unis. Le choix de ce concept ne signifie pas que les autres approches théoriques développées à ce sujet sont moins pertinentes dans le cadre dudit travail, mais seulement que ce concept, le programme à travers duquel il a émergé et les résultats empiriques de la mise en œuvre de ce programme présentent plus de caractéristiques similaires avec notre étude de cas.

### **La mise en œuvre à échelon multiple**

Dans le cas du PNPER au Togo, on remarque à la suite de l'évaluation qu'il y a un écart entre les décisions et leur mise en œuvre. Étant un projet d'envergure nationale, le PNPER cible 20 préfectures, ce qui signifie qu'il y a vingt niveaux d'intervention par rapport à l'exécution. Dans son ouvrage « Sociologie politique : l'action publique », Patrick Hassenteufel propose un commentaire intéressant par rapport aux travaux américains concernant la mise œuvre à échelons multiples. Pour lui, ces études mettent en exergue la distance existante entre le niveau d'autorité où la décision a été prise et les niveaux d'exécution. Il affirme que plus cette distance est importante et plus les niveaux d'exécution sont nombreux et imbriqués, plus l'application de la décision s'avère difficile en ce qui concerne la réalisation des objectifs attendus (Hassenteufel, 2008, 98).

La pluralité de niveaux d'exécution des politiques publiques comme facteur de distorsion est au cœur du travail prémonitoire de Pressman et de Wildavsky (1973). À la suite d'une étude de cas s'intéressant au financement du gouvernement pour la création d'emplois au bénéfice des chômeurs de longue durée issus des groupes minoritaires, les Afro-Américains en particulier, les auteurs ont relevé l'écart croissant entre les prévisions et les

réalisations<sup>1</sup>. Leurs constats les ont amenés à argumenter que la multiplicité des exécutants, à plusieurs échelons intermédiaires où se prennent les décisions et aux échelons où elles s'exécutent, constitue la distorsion importante expliquant l'écart entre les prévisions et les réalisations. Précisément, ils pensent que lorsque le niveau de rencontre [*clearance points*] entre les acteurs est élevé, la plausibilité qu'un programme public atteigne ses objectifs devient faible (Pressman et Wildavsky, 1973). Dans cette même logique, Renate Mayntz (1978), dans son travail, a mis en relief les fortes dissemblances dans la posture par rapport à la législation allemande en ce qui concerne les émissions polluantes entre les administrations fédérales, qui ont des moyens insuffisants, et les administrations territoriales, qui sont plus fortement soumises aux pressions des intérêts économiques locaux. La multiplicité d'échelons de mise en œuvre des politiques, avec ses difficultés, peut être aussi observée au niveau des institutions supranationales, qui représentent le niveau de prise de décision, et les échelons d'exécution qui relèvent des niveaux nationaux et infranationaux. Cet aspect a été développé par Falhner, Treib, Hartlapp et Leiber (2005) dans le cadre de la mise en œuvre des directives européennes dans les pays membres.

Dans l'optique de montrer le fort décalage entre les décisions et leur mise en œuvre au niveau européen, ils ont pu modéliser divers types de transpositions et d'implémentation des directives européennes. Cela leur a permis de différencier, en fonction des représentations et attitudes des agents au niveau national et infranational chargé de l'exécution, quatre «mondes» de la mise en adéquation avec les normes européennes : premièrement, il y a le monde de l'observation de la loi [*law observance*] où les décisions européennes sont exécutées de manière adéquate du fait d'un consentement cognitif entre les acteurs administratifs et politiques – ce monde faisant plus allusion aux pays scandinaves. Le deuxième monde est celui des politiques domestiques [*domestic policies*] où l'exécution est plus limitée et compliquée en raison des divergences entre les acteurs administratifs et politiques, qui sont moins favorables à l'europanisation (c'est le cas de l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni). Le troisième monde est celui de la négligence [*neglect*] où l'implémentation des directives ne se fait pas, ou du moins n'est pas effective parce qu'il y a une forte

---

<sup>1</sup> Il a été prévu que 3000 emplois soient créés avec un financement de 23 millions de dollars. L'écart est qu'après 3 ans de réalisation, seuls 4 millions de dollars avaient été dépensés et 700 emplois seulement avaient été créés. De surcroît, même si les emplois générés sont attribués aux minorités, 10 % seulement sont des chômeurs de longue date, ce qui est contradictoire à l'objectif initial et crée un écart entre le prévu et le réalisé.

résistance à l'intégration européenne au niveau administratif et politique (c'est le cas de la France). Le dernier est celui des lettres mortes [*world of dead letters*]. C'est le monde où les normes sont transposées, mais sans aucune application en raison des limites du contrôle et de l'inexistence des institutions appropriées (c'est le cas des nouveaux pays membres de l'UE, précisément l'Europe centrale et orientale) (Falkner et Treib, 2008). En rapport à ces différents mondes présentés par ces auteurs, il ressort nettement que les difficultés de l'implémentation adéquate et cohérente des politiques publiques à échelons multiples se posent avec acuité. L'exemple de ces quatre mondes présentés reflète exactement l'analyse faite par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2012) en termes d'ineffectivité, d'inefficacité et d'inefficience, qui constituent les interprétations les plus habituellement faites de l'échec des politiques.

On doit noter que la structure d'un programme qui implique des interventions à divers niveaux de gouvernement, telle que l'administration de programmes nationaux par des autorités subnationales, soulève quelques problèmes particuliers et difficiles (Harold, 1985). Dans la mesure où les niveaux infranationaux de gouvernement n'ont pas nécessairement la même façon de voir les choses que l'administration centrale gérant le programme, et puisqu'en outre ce ne sont pas des entités hiérarchiquement subordonnées au centre, l'obtention de leur acquiescement et la maîtrise organisationnelle du programme s'en trouvent singulièrement compliquées (Rhodes, 1981 ; Wright, 1978).

Le cas de l'Union européenne, demandant une exécution nationale et infranationale, peut être expliqué par la bureaucratisation de leur administration publique, puisque les bureaucrates nationaux doivent à leur tour s'adapter et se conformer aux directives européennes, ce qui n'est toujours pas aisé vu l'enracinement de la culture bureaucratique. C'est ce que Berman (1978, 162-63) essaie de caricaturer en disant que des organisations stables, que ce soit des bureaucraties publiques ou des entreprises privées, mettent en œuvre des décisions standard de façon programmée ou prévisible, plutôt qu'optimale ou souhaitable. Toutefois, la mise en œuvre devient une activité problématique lorsque l'organisation se trouve à devoir faire face à une décision non standardisée qui suppose un écart par rapport à des comportements de routine.

Contrairement aux différents points de vue desdits auteurs qui mettent l'accent sur l'inefficacité ou la difficulté relevant d'une mise en

œuvre à échelons multiples, il y en a d'autres qui privilégient plutôt des actions coordonnées à différents niveaux en vue de faire face efficacement et durablement à la résolution des problèmes dits « pernicieux ou épineux », caractérisés par des interdépendances, des causes multiples et des objectifs contradictoires internes, qui les rendent difficiles à définir clairement (Australian Public Service Commission, 2012). On comprend par le biais dudit texte que les problèmes environnementaux, par exemple, qui sont des questions pernicieuses, ne peuvent être en aucun cas traités à un seul niveau du gouvernement. Ils nécessitent plutôt des actions à tous les niveaux, de l'international au local – ainsi que des actions des secteurs privés et communautaires, sans occulter les actions citoyennes au niveau individuel (Australian Public Service Commission, 2012). L'importance d'une action multiniveaux a été aussi approuvée par le rapport du comité consultatif de gestion de l'Australie en 2004, qui reconnaît que s'attaquer aux défis stratégiques complexes est l'un des principaux impératifs qui pourraient impliquer le succès du travail de l'ensemble du gouvernement. Le rapport met l'accent sur le fait de travailler au-delà des frontières organisationnelles au niveau du gouvernement australien, en établissant des liens avec les organismes communautaires, les entreprises et même d'autres compétences à l'extérieur du gouvernement (*Preface to Management Advisory Committee*, 2004). L'objectif, selon ce rapport, est de connecter le gouvernement à tous les niveaux, que ce soit interne ou externe, afin de s'attaquer efficacement aux problèmes socialement complexes. Il est aussi évident de souligner que l'exécution d'une politique à plusieurs niveaux, selon certains analystes de la mise en œuvre, n'a pas pour objectif la conformité ou l'homogénéité, mais qu'au contraire, elle est faite pour être hétérogène. C'est dans ce sens que Smith (1997) souligne que des transpositions nationales et locales de la législation de l'UE sont faites pour être hétérogènes. Ce point de vue semble être pertinent puisque les administrations locales ou infranationales n'ont pas de redevabilité vis-à-vis des administrations fédératrices ou centrales.

De cette littérature mobilisée se dégagent deux tendances contradictoires. Il y a premièrement ceux qui pensent que la mise en œuvre à échelons multiples rend difficile l'implémentation, et constitue donc un facteur de distorsion. Deuxièmement, il y a aussi une tendance qui semble légitimer l'inadéquation entre la décision et sa mise en œuvre à plusieurs niveaux. Avant de se prononcer sur ces tendances, il faudrait d'abord à travers cet article confirmer ou infirmer que la mise en œuvre à plusieurs niveaux constitue un facteur de distorsion entre les prévisions et les

réalisations à travers notre étude de cas qui est le Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER).

### **La méthodologie utilisée**

Notre méthodologie est essentiellement basée sur l'analyse documentaire permettant d'identifier les différents enjeux thématiques et théoriques concernant la mise en œuvre des politiques publiques. Pour répondre à la question posée, nous avons fait recours aux résultats d'évaluation à mi-parcours du Projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER). Nous ne nous sommes pas seulement bornés auxdits résultats, mais avons aussi fouillé et documenté les nombreuses revues de presse qui ont paru à cet effet. Pour rendre les données fiables, nous avons procédé par triangulation afin de minimiser les biais potentiels. Cette méthode nous permet d'arriver à approximer au mieux les vraies informations, en confrontant les données recueillies enfin de s'assurer de leur validité (de Battisti, Salini & Crescentini, 2006). C'est ainsi que nous avons regroupé toutes les informations issues des revues de presse de différentes sources et essayé de les comparer afin de déduire les vraies données concernant les résultats de l'évaluation du PNPER, la gestion qui était faite des projets agricoles et en particulier le PNPER, ainsi que les facteurs responsables de cette difficulté de mise en œuvre.

### **Résultats et discussion**

Comme susmentionné, ce sont les résultats de l'évaluation à mi-parcours du PNPER par les experts du FIDA qui sont analysés. Avant de les présenter, un aperçu du projet s'avère nécessaire.

Notons que le PNPER est un projet financé par le FIDA à hauteur de 39,6 millions US \$ soit 19,2 milliards FCFA sur une période de six ans. Le but du PNPER est de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, en particulier des jeunes et des femmes. Son objectif est de contribuer au développement de l'entrepreneuriat rural, créateur d'emplois rémunérateurs et durables pour les

jeunes au niveau local<sup>2</sup>. Il a une couverture nationale et intervient dans 20 préfectures.

En juillet 2017, le bilan de la mission du Fonds international pour le développement agricole à la suite de l'évaluation à mi-parcours du PNPER révèle tous les risques de ce projet. Les raisons selon les experts sont les suivantes :

- Les réalisations physiques sont faibles par rapport aux prévisions ;
- Faible taux de décaissement se traduisant par l'incapacité d'absorption du budget ;
- La lourdeur dans le financement des promoteurs cibles intervenant dans le secteur agricole ;
- Le fait que le PNPER ne bénéficie pas des performances institutionnelles selon les experts. Pour ces raisons, FIDA menace de suspendre le projet.

Ces résultats sont presque identiques à ceux du projet de création d'emplois aux États-Unis (Pressman J., Wildawsky A., 1973).

À travers ces résultats, nous pouvons affirmer que la mise en œuvre à échelons multiples (dans 20 préfectures) n'aurait pas favorisé la réussite de l'implémentation du PNPER. Par conséquent, ce concept théorique classique développé par Pressman, Wildawsky (1973) serait toujours d'actualité, car il se vérifie dans le contexte togolais où seulement 10 % du budget est consommé sur les 39,6 millions US \$ (contexte togolais), contre 4 millions sur 23 millions US \$ (contexte américain).

Il est vrai que le PNPER est mis en œuvre à plusieurs niveaux au Togo et que les résultats empiriques montrent effectivement les limites de cette implémentation ; mais peut-on véritablement les attribuer à l'exécution à plusieurs niveaux, comme si cette dernière était l'unique inférence causale ? N'y a-t-il pas d'autres facteurs explicatifs plus persuasifs que d'attribuer cet échec au fait que le projet est exécuté dans 20 préfectures ? Cela nous amène à nous questionner sur l'approche utilisée pour la conception et la mise en œuvre du PNPER. Soulignons que beaucoup de programmes exécutés à de

---

<sup>2</sup> Confère le document du projet repéré à [www.ifad.org/documents/10180/7b8ca187-f62c-4c5f-9b1b-8cae567086a5](http://www.ifad.org/documents/10180/7b8ca187-f62c-4c5f-9b1b-8cae567086a5)



multiples échelons sont des programmes conçus à travers l'approche top-down. Les exemples du projet de création d'emplois aux États-Unis (Pressman, Wildawsky ; 1973) et les directives européennes (Falhner, Treib, Hartlapp et Leiber, 2005) sont les plus illustratifs.

Nous ne soutenons pas entièrement l'idée selon laquelle la mise en œuvre à échelons multiples soit le facteur déterminant dans l'échec des politiques publiques ou leur mise en œuvre difficile, même si nous admettons qu'elle y est pour quelque chose. Nous pensons que le véritable facteur qui sous-tend la complexité de l'implémentation de ces politiques d'envergure nationale ou fédérale serait cette approche top-down qui est souvent adoptée. Nous partageons l'hypothèse selon laquelle la participation des bénéficiaires est une condition *sine qua non* pour la réussite des programmes.

Au lieu de privilégier l'approche descendante, qui met l'accent sur le contrôle hiérarchique au sein des structures gouvernementales (Thomson et Perry, 2006), et qui d'ailleurs ne garantit pas que les subordonnés répondent aux intentions mêmes des chefs (voir Dunsire, 1978, chapitre 2 et Hood, 1976), il faut à notre avis promouvoir l'approche ascendante afin de s'assurer de la participation effective et continue en amont et en aval des bénéficiaires. C'est dans cette logique que Gray (1989) soutient que la mise en œuvre est encouragée et efficace si les parties prenantes qui ont participé à l'élaboration de la politique continuent d'être impliquées dans la mise en œuvre, ce qui appelle à une implication des acteurs concernés de façon transversale, c'est-à-dire du début du processus jusqu'à sa fin. Ce raisonnement est soutenu par Margerum (2011) qui note que le changement du personnel et la disjonction entre ceux qui ont conçu la politique et ceux qui l'appliquent constituent des obstacles majeurs pour la réussite d'une mise en œuvre. Harold (1985) aussi soutient que les divergences entre une politique gouvernementale et l'application sur le terrain peuvent devenir particulièrement fortes si le groupe local auquel le responsable sur le terrain s'identifie n'est pas celui auquel le programme est effectivement destiné. Nous trouvons cette assertion très pertinente du fait que, selon Harold, la mise en œuvre devrait impliquer les acteurs qui sont en même temps des bénéficiaires. Ceux qui ont les mêmes réalités peuvent facilement collaborer et interagir ; un programme mis en œuvre par des acteurs non connus, par exemple, serait difficilement approprié par les bénéficiaires, puisqu'ils ne s'identifient pas à travers ces derniers. Le cas du PNPÉR en particulier et les

autres projets agricoles<sup>3</sup> s'inscrivent typiquement dans cette logique. Le projet est conçu par le gouvernement, qui lance par la suite un appel d'offres afin de recruter le coordonnateur, les superviseurs et quelques cadres administratifs pour la mise en œuvre. Les bénéficiaires ne sont pas ou peu associés. Cela pourrait s'expliquer par la grande disponibilité des bailleurs à financer les projets – le secteur agricole est le plus financé au Togo –, qui savent que de l'argent les attend et qui cherchent potentiellement à précipiter le processus d'élaboration afin de récolter l'argent le plus vite possible. Et à cet effet, tout se fait hâtivement au sommet et l'on cherche à appliquer le tout rapidement dans les zones cibles.

Tout ceci nécessite de chercher à savoir si les projets agricoles sont toujours conçus dans l'intention d'améliorer les conditions de vie des populations ou s'il y a d'autres logiques qui s'y cachent. Pour comprendre le fondement de cette question, reprenons les résultats issus de la mission d'évaluation des experts de FIDA.

Nous constatons qu'à côté des faibles réalisations physiques, il y a un faible taux de décaissement. Pourquoi la hiérarchie a-t-elle l'attribution à débloquer les fonds pour la réalisation des activités prévues ou planifiées ? Comment expliquer la lourdeur de financement des populations cibles (3e résultat) alors que les fonds sont disponibles ? Si le PNPER doit atteindre ses objectifs, pourquoi les mesures institutionnelles ne sont-elles pas prises pour y arriver ? Ces résultats démontrent clairement à notre avis que, d'une part, l'intérêt supérieur des populations n'est pas celui privilégié par ce projet, et d'autre part, que l'approche descendante utilisée n'est pas celle appropriée si l'on souhaite effectivement résoudre les problèmes sociaux en général et surtout celui agricole en particulier, puisqu'elle favorise moins la participation constante et effective des bénéficiaires. En outre, nous estimons que l'approche descendante est inopportune, car dans l'administration bureaucratique, il y a le pouvoir des « groupes de véto » favorables au statu quo (Bachrach & Baratz, 1962) dans la mise en œuvre. En effet, la mise en œuvre est une fonction de « ralliement » (*buy-in*) des parties prenantes ayant le pouvoir de bloquer l'action (Pressman & Wildavsky, 1973)<sup>4</sup>, ce qui serait probablement le cas dans le cadre du

---

<sup>3</sup> Les projets agricoles exécutés qui ont connu des difficultés dans leur phase d'exécution sont nombreux au Togo. Il y a PADAT (Projet d'appui au développement agricole au Togo), PASA (Projet d'appui au secteur agricole) et d'autres.

<sup>4</sup> Cette notion de « points de véto » était décrite dans la littérature sur la mise en œuvre de politiques descendantes.

PNPER vu les résultats issus de l'évaluation. Car, comme le soutiennent Thomson et Perry (2006), l'approche descendante de la mise en œuvre, qui met l'accent sur le contrôle hiérarchique au sein des structures gouvernementales, est mal adaptée pour une mise œuvre effective.

En clair, nous soutenons l'idée selon laquelle la mise en œuvre à échelons multiples n'est pas le facteur déterminant dans l'échec ou la difficulté d'implémentation des politiques publiques, mais qu'il s'agit plutôt de l'approche descendante qui est souvent utilisée dans la phase de conception et celle de l'exécution. À cet effet, nous privilégions davantage l'approche ascendante qui pourrait favoriser la prise en compte effective des besoins réels et prioritaires des populations cibles par le biais de la participation et l'inclusion sans faille de celles-ci à toutes les phases. Ceci est sans doute une tâche lourde, mais nécessaire et incontournable si les problèmes sociaux doivent être résolus durablement dans le contexte africain et togolais en particulier, où les populations s'attachent plus aux us et coutumes et où les habitudes et croyances sont très importantes pour les peuples. On peut se poser la question de savoir comment cela pourrait être possible dans le cadre de la conception des politiques d'envergure nationale (pays unitaire décentralisé ou non) ou fédérale. À cet effet, nous sommes sceptiques par rapport à la réussite d'une politique qui à priori vise toute l'étendue des territoires. Ce que nous proposons est par exemple ce qu'on peut appeler «la régionalisation» ou la «communautarisation» des problèmes. Ceci viserait à une étude de diagnostic préalable dans des régions, préfectures, cantons et villages. L'objectif serait d'identifier, à travers l'approche par le bas, les entités territoriales ayant les mêmes problèmes afin de les classer par zones d'intervention selon la similitude des besoins identifiés. Cette approche pourrait être vue comme quelque chose qui serait lent et coûteux, mais il est nécessaire de comprendre que pour une résolution effective et durable, il faut les bonnes procédures et beaucoup de ressources financières, matérielles, humaines et autres. Même si l'efficacité était remise en cause, nous devrions objectivement admettre que le développement durable «*coûte cher*» comme le disent certains auteurs.

Si nous revenons sur les projets agricoles au Togo, cette approche et cette procédure nous semblent pertinentes puisque les agriculteurs ont des logiques différentes et paradoxales qui peuvent être parfois vues comme rationnelles. Les paysans togolais cultivent pratiquement toutes les productions agricoles selon les régions. Selon notre connaissance du

domaine, les agriculteurs produisent en fonction du produit qui est le plus vendu sur les marchés. Par exemple, si plusieurs cultivent cette année le maïs ou le manioc, mais qu'à fin de la saison, il s'avérait que c'est le haricot qui est le plus cher et le plus vendu, alors l'année suivante ils auront tous tendance à produire du haricot. De façon générale, leurs orientations par rapport au choix des productions sont donc souvent associées aux évènements agricoles de l'année précédente. Dans ces situations, une politique agricole d'une durée de vie de 5 ans, qui n'a pas la forte participation des populations et qui cible une filière spécifique, aurait une probabilité élevée de connaître l'échec.

### **Limites et perspectives**

Il est vrai que les analyses proposées sont structurées autour des résultats auxquels a abouti la mission d'évaluation du FIDA et de la littérature développée sur la question. Pour aller plus loin, il serait intéressant de faire des entrevues avec les responsables du projet et les promoteurs agricoles en vue de comprendre les raisons qui sous-tendent les trois derniers résultats de l'étude évaluative. Ceci permettrait d'alimenter davantage notre interprétation de manière empirique au lieu de se limiter à la littérature. Toutefois, d'une manière ou d'une autre, si l'intérêt supérieur dudit projet était réellement l'amélioration des conditions de vie dérisoires des populations, toutes les dispositions nécessaires devraient être prises, donc les arguments théoriques devraient avoir raison des constats empiriques ressortant des entrevues.

Pour cette étude, nous dégagons trois perspectives pour les recherches futures. La première consiste à étudier dans quelle mesure l'approche ascendante serait efficace et efficiente dans le contexte de « régionalisation » ou de « communautarisation » des problèmes. La deuxième serait de voir, entre les projets agricoles à court, moyen et long terme, lesquels seraient plus appropriés dans le contexte agricole togolais et avec quel groupe de plantation puisque, comme nous l'avons décrit plus haut, les paysans agissent en fonction des évènements de l'année précédente. Il en résulte en effet que tout projet agricole de long terme peut être à priori voué à l'incertitude. Donc s'il devait y en avoir, comment procéder et dans quelles filières ? Ce sont des questions pertinentes à se poser. Enfin, il serait nécessaire de se focaliser plus sur les réformes administratives qu'il faudrait mettre en place pour le développement agricole. Enfin, comme le souligne

le dernier résultat, la question de la performance administrative n'est pas à ignorer.

### **Conclusion**

En définitive, soulignons que ce travail a été réalisé à la suite des constats des échecs et aux difficultés consécutives de mise en œuvre des projets agricoles au Togo. Après avoir exploré la littérature, il a été décidé de tester le concept théorique classique de la mise en œuvre à échelons multiples ayant émergé des travaux de Pressman, Wildawsky (1973). La méthodologie utilisée est essentiellement axée sur l'analyse documentaire (les ouvrages scientifiques), la triangulation des revues de presse et l'utilisation des résultats issus de l'évaluation de la mission des experts de FIDA. Les résultats de leur évaluation confirment effectivement l'échec du PNPER qui a été exécuté à plusieurs niveaux (dans 20 préfectures). Nonobstant la confirmation du concept théorique testé, nous avons essayé de procéder à une analyse plus approfondie et illustrée pour montrer que la mise en œuvre de ce projet à plusieurs niveaux n'est pas le facteur qui peut le mieux expliquer cet échec. L'approche descendante en est selon nous le principal facteur déterminant.

### **Références**

- Australian Public Service Commission, (2012). *Tackling wicked problems : A public policy perspective*.
- Bachrach, P. & M.-S., Baratz, (1962). Two Faces of Power, *The American Political Science Review* 56 (4), p. 947-952.
- Blau, P. (1955). *The dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berman, P., (1978). The study of macro and micro implementation, *Public Policy* 26.
- De Battisti, S. et al., (2006). Methods for Summarizing the Rasch Model Coefficients, UNIMI - Research Papers in Economics, Business, and Statistics unimi-1039, Università degli Studi di Milano.
- Dunsire, A. (1978). *The Execution Process, Vol. I : Implementation in a Bureaucracy*. Oxford : Martin Robertson.

- Falkner, G., & O. Treib. (2008). Tree worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of common Market Studies* 46 (2), p. 293-313.
- Falkner, G., Treib O., M Hartlapp., & Leiber S., (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and soft Law in the Member States*. Cambridge, Cambridge UP.
- Harold, W., (1985). Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques. *Politiques et management public* 3 (3), p. 51-95.
- Gray, B., (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hassenteufel, P., (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin, coll. « U Sociologie ».
- Hood, C.C. (1976). *The Limits Of Administration*. London : John Wiley.
- Lascombes, P., & P Le Gales., (2012). *Sociologie de l'action publique* (2e édition). Armand Colin, coll. « 128 ».
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.
- Margerum, R.D., (2011). *Beyond Consensus : Improving Collaboration to Solve Complex Public Problems*. Cambridge, MA : MIT Press.
- Mayntz, R., (1978). Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques publiques, *Revue internationale des sciences sociales* 31 (4) p. 56-73.
- Merton, R., (1940). Bureaucratic Structure and Personality, *Social Forces* 17, p. 565-568.
- Ogien, A., (1998). Les conditions de la mesure de l'efficacité en matière de santé. Une analyse de la mise en œuvre des références médicales opposables. Rapport de recherche pour le commissariat général plan et la MIRE.
- Padioleau, J.-G., (1982). *L'Etat au concret*. Paris, PUF.
- Rhodes, R.A.W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough, Hants : Grower Press.
- Selznick, P., (1949). *TVA and the Grass Toots*. Berkeley: University of California Press.
- Shergold, P., (2004). 'Preface' to Management Advisory Committee. Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges, Commonwealth of Australia, Canberra.

- Smith, A. (1997). Studying multi-level governance: French translations of the structural funds. *Public Administration* 75 (4): p. 711–729.
- Spire, A. (2005). *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris, Grasset.
- Thomson, A.M., & J. Perry., (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review* 66: p. 20–32.
- Weber, E. P. & A. M. Khademian., (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review* 68 : 334–349.
- Weber, M., (1995, 1922). *Économie et société*. Paris : Presses Pocket.
- Wright, O.S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. Duxbury Press.