

*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

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

réalisations¹. 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

¹ 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 local². 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

² Confère le document du projet repéré à 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 agricoles³ 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 (3^e résultat) alors que les fonds sont disponibles ? Si le PNPÉR 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)⁴, ce qui serait probablement le cas dans le cadre du

³ 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.

⁴ 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 dégageons 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.