



HAL
open science

Les cash transfers à l'épreuve de l'intermédiation administrative en Ouganda

Ronan Jacquin

► **To cite this version:**

Ronan Jacquin. Les cash transfers à l'épreuve de l'intermédiation administrative en Ouganda : Rapports de domination et policy feedbacks dans la mise en œuvre d'un programme de pensions. *Revue internationale des études du développement*, 2022, Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement, 248, pp.87-113. 10.4000/ried.313 . hal-03659281

HAL Id: hal-03659281

<https://sciencespo.hal.science/hal-03659281>

Submitted on 4 May 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

► **Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement**

Sous la direction de Jean-Pierre Olivier de Sardan
et Ilka Vari-Lavoisier



Les *cash transfers* à l'épreuve de l'intermédiation administrative en Ouganda

Rapports de domination et *policy feedbacks* dans la mise en œuvre d'un programme de pensions

Ronan Jacquin

RÉSUMÉ

Comment les modèles voyageurs sont-ils adaptés localement ? Quel rôle joue l'intermédiation administrative ? Quelle réception en font les publics cibles ? L'article propose des réponses à ces questions à travers l'étude d'un programme de pensions pour personnes âgées en Ouganda et d'une perspective de *policy feedbacks*. Les autorités politiques et administratives des districts occupent une place importante dans la mise en œuvre du programme, et entretiennent des rapports de domination paternaliste avec les bénéficiaires. Cette domination paternaliste influence la manière dont ces derniers perçoivent la pension, comme une faveur et non comme un droit. Les bénéficiaires se sentent ainsi redevables d'une dette morale, par laquelle les autorités parviennent à orienter, mais sans contraindre, leurs usages de la pension.

MOTS-CLÉS

cash transfers, mise en œuvre, intermédiation, *policy feedbacks*, domination, Ouganda

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, les *cash transfers* (CT) sont devenus l'un des nouveaux instruments privilégiés des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté (Gliszczynski, 2015). L'une des raisons de leur succès tient à leur simplicité apparente résumée par un slogan, « donner de l'argent aux pauvres » (Hanlon *et al.*, 2010). La popularité de l'objet *cash transfers* découle de l'idée que les pauvres sont finalement les mieux placés pour savoir ce qui est bon pour eux, et que la distribution de l'aide au développement en cash plutôt que sous forme de biens matériels ou de projets de développement leur permet d'en optimiser les bénéfices économiques et sociaux. Ils seraient également vecteurs d'autonomie et d'émancipation et pourraient promouvoir un « type potentiellement nouveau de citoyenneté sociale » (Leisering & Barrientos, 2013: 64). Cet optimisme se base notamment sur l'idée qu'un transfert d'argent direct de l'État vers les citoyen·nes les plus marginalisé·es permettrait de les « libérer » des intermédiaires bureaucratiques et clientélistes (Ferguson, 2015), même si plusieurs travaux, principalement sur l'Amérique latine, ont mis en évidence les effets de domination et de coercition induits par les CT, surtout lorsqu'ils sont « conditionnels » (Cookson, 2016; Destremau & Georges, 2017) et s'inscrivent dans une perspective néolibérale de contrôle et de mise au travail des pauvres (Bey, 2013; Garmany, 2016), malgré leur prétention à l'inclusion sociale.

Dans les deux cas, les effets politiques des CT sont pensés comme découlant de la manière dont le modèle est conçu, tandis que le rôle des *street-level bureaucrats* est souvent sous-évalué (Ramírez, 2021; Sholkamy, 2018). On sait pourtant que ces derniers ont un rôle actif de *policy-making* (Lipsky, 1980), qui ne se limite pas aux formes concrètes de la mise en œuvre mais s'étend également à la « réception de l'action publique », c'est-à-dire à la fois les effets des politiques sur les publics et les usages que ceux-ci en font (Revillard, 2018). Cette posture s'inspire du courant des *policy feedbacks* qui s'intéresse à l'impact des *policies* sur la *politics*, et notamment à la manière dont l'action publique participe à façonner les perceptions politiques des individus, leur rapport à l'État et les attentes envers leurs gouvernants qu'ils se sentent légitimes à formuler (Campbell, 2012; Mettler, 2007; Mettler & Soss, 2004; Spire, 2016). Dans cette perspective, l'article explore le rôle de l'intermédiation administrative (définie comme désignant à la fois les autorités chargées de la mise en œuvre et l'architecture

administrative) dans la distribution des CT comme modalité centrale de la « revanche du contexte » (Olivier de Sardan & Piccoli, 2018), à partir du cas d'un programme de pension pour les personnes âgées nommé SAGE (Social Assistance Grant for Empowerment) qui a débuté en Ouganda il y a une dizaine d'années.

Les systèmes de retraites sont longtemps restés à l'état résiduel en Afrique, mais le continent, à la suite de l'Amérique latine, a connu une multiplication des programmes nationaux de CT depuis les années 2000¹, dont les pensions pour personnes âgées, développées notamment à partir de l'exemple de l'Afrique du Sud (Gliszczynski, 2015: 48-52). En revanche, ces programmes sont souvent inconditionnels, notamment en raison des capacités institutionnelles plus faibles de « l'État garde-barrière » africain (Cooper, 2018) qui rendent trop coûteux le contrôle administratif des bénéficiaires. Cependant, l'absence de conditionnalités n'empêche pas un encadrement plus ou moins serré des bénéficiaires par un certain nombre d'intermédiaires (administratif, politique, communautaire, etc.). L'adaptation du modèle des *social pensions* (Böger & Leisering, 2020) au contexte ougandais passe ainsi par une implication importante des autorités politiques et administratives locales dans la mise en œuvre. Celles-ci entretiennent des relations de domination paternalistes avec les bénéficiaires du SAGE, soutenus par des réseaux de pouvoir denses et interpersonnels à l'échelle du village. On se demandera donc comment cette intermédiation administrative, ancrée dans les structures de l'État local ougandais, influence la réception du programme SAGE par les bénéficiaires et reproduit les rapports de domination locaux.

L'article² se base sur deux séjours de terrains d'une durée totale d'environ quatre mois et sur une méthodologie qualitative³. Il soutient l'idée que dans

-
- 1 À l'exception de l'Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie), où les CT, en particulier les pensions pour personnes âgées, précèdent largement les expériences latino-américaines. Voir Devereux (2007).
 - 2 Je remercie grandement les éditeur-rices et évaluateur-rices du numéro ainsi que Richard Banégas, Philippe Bezes et Florence Brisset-Foucault pour leur relecture.
 - 3 Les deux séjours ont été effectués en janvier-mars 2018 et février-mars 2019 dans le cadre d'une thèse en cours. Environ 60 entretiens semi-directifs ont été menés avec des bureaucrates et des professionnels du développement ayant participé à la création du programme à Kampala, et avec des fonctionnaires et responsables politiques locaux et des bénéficiaires dans le district de Kiboga, un district rural du centre de l'Ouganda où le programme est mis en œuvre. L'étude est complétée

le programme SAGE, la réception de la pension par les bénéficiaires dépend des formes administratives de distribution et des rapports de pouvoir avec les autorités locales. D'une part, les bénéficiaires perçoivent la pension non pas comme un droit versé de manière bureaucratique mais comme une faveur arbitraire généreusement distribuée sans qu'ils ne l'aient mérité par le travail. D'autre part, les autorités exercent une domination paternaliste sur les bénéficiaires à différentes étapes de la mise en œuvre de la pension, de manière à surveiller et orienter son usage par des injonctions répétées et dans un souci de pédagogie. Ces deux dynamiques conduisent à la formation d'une dette morale, selon laquelle les bénéficiaires doivent respecter certains comportements économiques (utilisation vertueuse et productive de la pension) mais aussi des normes et obligations morales (reconnaissance, décence, déférence, etc.). En conséquence, les autorités locales parviennent à orienter (sans contraindre) leurs usages de la pension.

La démonstration s'organise en trois temps. Premièrement, l'article revient sur le contexte d'adoption du modèle des CT et de création d'un programme de pensions en Ouganda. Deuxièmement, il aborde la mise en œuvre en insistant sur les rapports de domination paternalistes entre autorités locales et bénéficiaires. Troisièmement, il analyse la réception par les bénéficiaires de la pension et interroge le rôle de l'intermédiation administrative dans celle-ci.

1. La création du programme SAGE : entre importation du modèle et continuités historiques

Si le « développement » est un fil rouge de l'action publique en Ouganda, la focalisation sur les populations pauvres et vulnérables est récente.

1.1. Une planification sous contraintes politique et budgétaire

À l'indépendance (1962), le jeune État ougandais ne rompt pas avec la trajectoire entamée sous le colonialisme tardif dans l'empire britannique : faire advenir modernité et prospérité *via* l'industrialisation, le développement d'infrastructures et la croissance économique (Veit *et al.*, 2017). Dans ce modèle,

par la consultation des archives du centre régional du programme ainsi que par des observations personnelles menées lors de journées de paiement dans le district voisin de Nakasongola.

les pauvres, les indigent-es et les personnes âgées sont censés bénéficier des solidarités « traditionnelles » au sein de la famille élargie et du village. Le gouvernement se cantonne à investir dans la santé et l'éducation (Ulriksen & Katusiimeh, 2014) et il n'existe pas de système formel de protection sociale ou de retraites, sauf pour une minorité de fonctionnaires et de salariées du secteur privé (Mubiru & Bukuluki, 2014). L'arrivée au pouvoir du National Resistance Movement (NRM) de Museveni en 1986 réactualise un développementalisme plus néolibéral (Wiegatz *et al.*, 2018) mais centré sur le dépassement des clivages ethniques, régionaux et religieux et la reconstruction du pays après deux décennies de conflits et de guerre civile (Banégas, 1995; Perrot, 2003) plutôt que sur la prise en charge des pauvres et des vulnérables.

C'est dans les années 1990 que la lutte contre la pauvreté est mise à l'agenda ougandais. Le gouvernement, dans une relation de « dépendance mutuelle » avec les bailleurs internationaux (de Torrenté, 1999) publie son Poverty Eradication Action Plan (PEAP) en 1997 (version locale des Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP – promus par la Banque mondiale en remplacement des plans d'ajustement structurels). Nouvel instrument phare en matière de planification de l'action publique, les PRSP conditionnent le soutien financier des bailleurs à des objectifs de réduction de la pauvreté. Pour autant, cette nouvelle orientation demeure à l'état de projet et les priorités réelles restent globalement les mêmes : « l'éducation, les routes rurales, les soins de santé primaires, l'eau et l'assainissement [*sanitation*] ainsi que la modernisation de l'agriculture » (Ulriksen & Katusiimeh, 2014: 4). Globalement, l'action publique ougandaise reste tournée vers des objectifs de croissance économique et de transformation structurelle, et non de réduction de la pauvreté (Hickey, 2005).

Le gouvernement commence à changer de position dans les années 2000, notamment sous la pression d'une coalition composée de bailleurs comme la Banque mondiale, l'Unicef ou le DfID⁴, et de représentantes du Ministry of Gender, Labour and Social Development, qui plaide pour le développement de la protection sociale et, en particulier, pour la mise en place d'un programme de CT (Grebe, 2014; Grebe & Mubiru, 2014). Cette coalition atteint son but en juin 2010 lorsque le gouvernement officialise la création du programme SAGE,

4 Department for International Development du Royaume-Uni.

centré notamment sur un dispositif de pension mensuelle (25 000 shillings ougandais, environ 6 euros) pour les personnes âgées de plus de 65 ans (Senior Citizens Grant). La fixation d'un montant faible et la focalisation sur les personnes âgées permettent de répondre aux réticences de certains bureaucrates (notamment au ministère des Finances) et élus qui considèrent les CT comme un gaspillage d'argent favorisant l'assistanat et la dépendance (Hickey & Bukenya, 2021).

Ces choix stratégiques permettent d'obtenir l'accord du gouvernement sur la création d'un programme, mais celui-ci reste réticent à le financer au détriment d'autres priorités budgétaires. Le SAGE repose donc largement sur le financement des bailleurs internationaux: le DfID apporte lors des cinq premières années (2010-2015) la grande majorité du budget (£51.5 millions), complété par Irish Aid (£7 millions). Le gouvernement ougandais ne contribue qu'à hauteur de £1.4⁵, principalement sous forme d'assistance matérielle et technique (Expanding Social Protection, 2016). Entre 2015 et 2021, les bailleurs souhaitent progressivement se désengager au profit du gouvernement⁶, mais le manque de détermination de celui-ci à assurer la pérennité et le financement adéquat du programme les conduit à prendre encore en charge environ 70 % du budget.

1.2. La montée en puissance des autorités locales, une nécessité administrative et financière

Outre ces réticences politiques, des contraintes administratives pèsent sur l'identification des personnes éligibles. Si le critère d'éligibilité est relativement simple (toute personne âgée de plus de 65 ans dans les districts pilotes), en revanche les modalités d'enregistrement posent des problèmes. Les dirigeants du SAGE font le choix d'une campagne d'enregistrement par « ciblage » (« *targeting* », selon leur propre expression) et non par enregistrement volontaire (c'est le programme qui va vers les personnes éligibles et non l'inverse), autant par nécessité de faire du programme une *success story* (pour assurer sa pérennité) que par conscience des obstacles qui peuvent empêcher

5 Auxquels viendront s'ajouter £2 millions lors de l'année 2015-2016 en raison de l'inclusion arbitraire par le président du district de Yumbe pour des raisons clientélistes. Voir Hickey & Bukenya (2021).

6 Entretien avec BW, *Team Leader* du programme, Kampala, le 6 février 2018.

les individus de se faire enregistrer (manque d'information, méfiance, difficultés physiques ou financières à se déplacer, etc.). Cependant, il n'existe pas de fichier national recensant les individus à l'échelle individuelle ni de carte d'identité en vigueur (jusqu'en 2015), ce qui crée des incertitudes sur l'identification, dans chaque village, des personnes éligibles et la vérification de leur âge. L'administration du SAGE s'appuie donc sur les autorités locales, en raison de leur connaissance des populations administrées. Ces autorités sont en effet capables de fournir une liste des personnes éligibles, de les identifier spatialement⁷ et éventuellement de confirmer l'identité et l'âge lorsqu'elle ne possède aucun papier d'identité (carte d'électeur, reçu fiscal, acte de naissance, etc.)⁸. Concrètement, elles sont capables de savoir où habite telle ou telle personne, comment s'y rendre, son âge, quelle personne serait capable de confirmer celui-ci, etc. Le recours à cette méthode d'identification interpersonnelle est également vu comme une solution face au risque de fraude et de tricherie⁹ dans un contexte marqué par une plus grande mobilité des individus et une perte (au moins ressentie) de l'interconnaissance en milieu rural (Brisset-Foucault, 2021a).

L'évolution ultérieure du programme renforce ce choix de consacrer les gouvernements locaux comme modalité centrale de mise en œuvre du SAGE, notamment en raison des contraintes budgétaires évoquées. En effet, entre 2010 et 2015, le SAGE est un programme-pilote déployé sur seulement 14 districts. Dans chacun de ces districts, un bureau du programme est établi, chargé de travailler en coopération avec le gouvernement local, notamment à travers la mise en place d'un *district SAGE committee*. On trouve dans ce comité des membres du gouvernement local ainsi que des employé·es détaché·es par le SAGE (Angucia & Katusiimeh, 2015: 12). Lors de la seconde phase (2015-2021), 40 nouveaux districts sont inclus: 20 durant la première année de la seconde phase (2015-2016) et 20 autres

7 Les habitations en milieu rural sont dispersées, chaque foyer étant en général installé au milieu des champs qu'il cultive (même s'il existe des chefs-lieux de plus ou moins grande importance au niveau du village, du sous-comté, du district, etc.). Cela complique le ciblage et la possibilité d'atteindre concrètement les individus puisque ceux-ci ne sont pas regroupés au niveau d'une localité unique.

8 Entretien avec BA, *Information Technology Officer*, Kiboga, le 5 mars 2018.

9 Entretien avec PO, *Operations Adviser* du programme, Kampala, le 6 février 2018.

jusqu'en 2019-2020, à raison de 5 par an. Mais l'administration du SAGE doit également préparer l'extension du programme à l'ensemble du pays, prévue pour 2021. Leurs bureaux ne sont donc plus localisés dans chaque district, mais au niveau de régions regroupant 7 districts. Ce changement d'échelle se traduit par une implication plus poussée des gouvernements locaux dans la mise en œuvre du SAGE, non seulement la hiérarchie supérieure et intermédiaire du district de Kiboga (*District* et *sub-county development officers, administrative officers, sub-county chiefs*), qui s'en tiennent surtout à des fonctions techniques ou de supervision, mais surtout deux figures qui constituent les autorités politiques et administratives à l'échelon le plus local, à savoir les présidents de *Local Councils*¹⁰ (qui sont des chefs ou maires de village ou LC1) et les *Parish Chiefs* (qui sont des fonctionnaires territoriaux)¹¹.

Ces autorités locales se retrouvent donc, surtout à partir de 2015, en position de *street-level bureaucrats* du programme SAGE, en charge d'une multitude de tâches (vérification des identités, enregistrement des demandeurs et demandeuses, organisation des sessions de paiement et convocation des bénéficiaires, suivi des bénéficiaires et rédaction de rapports). Avant 2015, une équipe du programme était postée dans chaque district concerné et prenait directement en charge ces activités, tandis que les autorités locales n'avaient qu'un rôle d'assistance. Après 2015, en raison de l'élargissement du programme, la majorité du travail de terrain leur est déléguée. Bien que considéré comme moins efficace du point de vue de la mise en œuvre par les dirigeants du SAGE, ce changement répond à une demande de la part des bailleurs souhaitant minimiser les coûts administratifs en vue de l'élargissement¹². Il pose néanmoins la question des effets de cette division du travail sur la mise en œuvre du SAGE et sur sa réception par les bénéficiaires.

10 Sur le système des *Local Councils*, voir Banégas (1998).

11 Pour éviter les redondances, ceux-ci seront désignés ensemble par l'expression « autorités locales ».

12 Entretien avec PO, *Operations Adviser* du programme, Kampala, le 6 février 2018.

2. Le gouvernement des bénéficiaires par les autorités locales : domination paternaliste, pédagogie et injonctions au développement

Les autorités locales entretiennent des relations paternalistes avec les bénéficiaires, le paternalisme étant entendu comme « attitude du pouvoir, à la fois bienveillante et autoritaire, qui consiste à imposer une domination sous couvert de protection désintéressée » (Donegani, 2011). De telles relations s'expliquent par une proximité et des liens d'interconnaissance auxquels s'oppose une distance sociale soutenue par des trajectoires de notabilités. Dans les différentes étapes de mise en œuvre du SAGE, cela se traduit par un encadrement resserré des bénéficiaires, nourri par un souci de pédagogie les enjoignant d'utiliser leur argent de manière vertueuse et productive.

2.1. La « mission pédagogique » des dominants, entre paternalisme et distance sociale

La relation entre autorités locales et bénéficiaires s'éloigne fortement du modèle bureaucratique légal-rationnel. Les présidents de LC1 et les *Parish Chiefs* forment en effet le premier échelon des *Local Councils*, un système politico-administratif pyramidal, pensé à la fois comme une modalité de contrôle et d'inclusion des populations rurales au sein de l'appareil d'État (Banégas, 1998). Ces *Local Councils* avaient été expérimentés durant la *Bush War* avant d'être généralisés avec l'arrivée au pouvoir du NRM en 1986. Les présidents de LC1 y sont, concrètement, des maires de village qui revendiquent une compétence fondée sur la proximité et l'interconnaissance avec leurs administré-es. Cela les amène à être régulièrement sollicités comme intermédiaires, notamment dans la mobilisation des villageois-es (pour des activités politiques, des projets de développement, etc.), la circulation de l'information et la délivrance de documents variés (Brisset-Foucault, 2021a). Les *Parish Chiefs*, quant à eux, sont des fonctionnaires territoriaux exerçant à l'échelle de la paroisse (celle-ci consiste en un regroupement administratif de quelques villages). Ils et elles sont donc « l'équivalent bureaucratique » des présidents de LC1, par lesquels passent la plupart des politiques locales, qu'il s'agisse de services publics ou de programmes de développement (Jones, 2008: 64, 67-81).

Ces autorités locales ont une connaissance directe de leurs administré-es, au nom de laquelle elles ont été promues comme relais locaux du programme SAGE. Une certaine distance sociale les en sépare cependant. Par exemple,

les présidents de LC1 sont souvent des notables locaux ou des aspirants notables, parfois freinés dans leur carrière (« *policemen, tax collectors, field and plant inspectors, seminarists, and clerks* ») (Brisset-Foucault, 2021a: 260), et pour qui la charge de président de LC1 constitue une compensation. Quant aux *Parish Chiefs*, cette position requiert d'être diplômé·e du supérieur¹³ et la plupart de ceux rencontrés lors de mon travail de terrain (à l'instar des autres fonctionnaires locaux) ne vivent pas au sein des villages administrés mais en ville, à Kiboga Town, chef-lieu du district. Ils sont, pour la plupart, originaires de la région et voient leur situation professionnelle comme transitoire, le temps d'obtenir un diplôme plus élevé et de postuler à des fonctions supérieures.

Cette distance sociale influence la manière dont les autorités locales vont interagir avec les bénéficiaires du SAGE (Siblot, 2006). Ces trajectoires de notabilité, limitées mais réelles, contrastent avec celles des bénéficiaires les plus pauvres, ayant souvent arrêté l'école très tôt (très peu maîtrisent l'anglais, beaucoup sont illettré·es) et pratiquant l'agriculture de subsistance (parmi mes enquêté·es, certain·es ont pu s'adonner à des cultures commerciales à petite échelle, de café ou de haricots, générant cependant des revenus modestes et irréguliers). Cette distance sociale se traduit par une certaine condescendance de classe dont les pensions permettent la cristallisation, comme le montre le témoignage de ce *Parish Chief*:

Dans cette région où l'on travaille, la plupart des personnes âgées, ce sont des ivrognes. Dans la plupart des cas, ils veulent utiliser cet argent pour acheter de l'alcool, fumer, ce genre de choses, mais on les encourage à utiliser cet argent pour investir dans des choses qui peuvent être bénéfiques à leur vie, comme de la porcherie, de la volaille¹⁴...

Ce témoignage est représentatif de la peur de voir les bénéficiaires dépenser leur argent dans l'alcool (« boire l'argent ») chez les autorités nationales et locales interrogées. La pratique semble marginale¹⁵ mais témoigne de la peur parmi les autorités de voir cette circulation nouvelle d'argent en cash à l'échelle locale déstabiliser les économies villageoises et les normes morales

13 Équivalent bac +2: *Certificate in Public Administration and Management* ou *Certificate in Social Work and Social Administration*.

14 Entretien avec FK, *Parish Chief*, Kiboga, le 21 mars 2019.

15 Un seul enquêté, parmi la quarantaine de bénéficiaires interrogé·es, m'a ouvertement avoué qu'il lui arrivait d'acheter à l'occasion de l'alcool avec l'argent reçu.

qui les régulent¹⁶. Elle contrevient non seulement à la bienséance mais aussi à l'agenda développementaliste qui structure les relations entre gouvernants et gouvernés en Ouganda (Brisset-Foucault, 2013, 2016; Wiegratz *et al.*, 2018), et justifie l'adoption d'une attitude paternaliste à l'égard des bénéficiaires. Le *Community Development Officer* en chef du district tient à souligner que cet argent « est destiné à leur développement, pour améliorer ta maison, soutenir ta famille¹⁷ ». En plus du risque de « détournement » de la pension, les autorités locales fustigent également le manque de compétence, notamment administrative, des bénéficiaires :

Je n'ai vu aucun [bénéficiaire] qui s'intéresse à ce qu'il y a dans son compte [en banque]. Tu sais, avec ces personnes âgées, ils ne pensent pas ou ne s'intéressent pas à demander le solde ou quoi... Je n'en ai jamais vu demander à un type de Post Bank, « pourrais-je savoir combien j'ai sur mon compte ? ». [...] Ils ne lisent même pas le reçu, les bénéficiaires, ils ne lisent pas le reçu ! Ils amènent juste leur reçu à Post Bank [...] Et c'est nous qui sommes supposés aider ces gens à surveiller leur compte, mais ils ne nous donnent pas les informations¹⁸ !

Ce témoignage stigmatise les bénéficiaires tout en illustrant le devoir des *Parish Chiefs* de les aider en les accompagnant dans leurs démarches. Cette responsabilité des autorités à leur égard, qui leur impose à la fois de surveiller, de conseiller et d'éduquer, n'est pas nouvelle en Ouganda. Depuis l'époque coloniale et après l'indépendance, l'éducation et le savoir sont devenus des modalités centrales de la légitimité politique des dirigeants (Iliffe, 2005). Cette domination par le savoir s'accompagne en retour d'une obligation morale d'éduquer, d'une « mission pédagogique d'édification des masses » (Brisset-Foucault, 2016). L'arrivée au pouvoir du NRM, quoique se voulant en rupture avec les ordres sociopolitiques passés, a renforcé cette dynamique. Le président Museveni lui-même a fondé son style de *leadership* politique sur la nécessité d'avoir des dirigeants éduqués et avertis, à même de guider et d'élever par la pédagogie des foules paysannes pensées comme arriérées et ignorantes (Kassimir, 1999), dans le but de moderniser le pays. Dans les campagnes, le système des *Local Councils*, bien qu'ayant fait une

¹⁶ Merci à Florence Brisset-Foucault de m'avoir suggéré cette analyse.

¹⁷ Entretien avec PN, *District Community Development Officer*, Kiboga, le 8 mars 2018.

¹⁸ Entretien avec ON, *Parish Chief*, Kiboga, le 7 mars 2019.

place plus grande aux citoyen·nes ordinaires, a confirmé le rôle central de l'éducation comme critère de sélection et de légitimité des dirigeants politiques locaux (Banégas, 1998).

2.2. L'exercice de la domination à travers deux moments clés de la mise en œuvre : distribution des pensions et suivi des bénéficiaires

L'encadrement des bénéficiaires par les autorités locales dans le programme SAGE est donc distinct du contrôle bureaucratique qui s'opère dans les programmes de *conditional cash transfers*, où le versement de l'allocation est explicitement conditionné au respect de certaines contraintes, et contrôlé administrativement par des travailleuses sociaux. L'implication des autorités politiques locales se traduit alors souvent par des opérations de détournement des conditionnalités vers des objectifs politiques (par exemple, obliger les bénéficiaires à afficher leur soutien au parti au pouvoir ou à participer au rayonnement de l'élite locale) (Cookson, 2018). Ici, le contrôle opéré par les autorités n'est que partiellement bureaucratique, et fondé sur un souci paternaliste d'éduquer. Cet encadrement prend place dans deux étapes clés de la mise en œuvre du SAGE : les sessions de paiement et l'évaluation des bénéficiaires. Loin d'être des procédures standardisées et impersonnelles, celles-ci s'appuient sur un tissu dense de relations de domination entre autorités locales et villageois·es.

Du fait qu'il cible les populations rurales isolées, le programme SAGE passe par un prestataire de service (d'abord l'entreprise de téléphonie mobile MTN puis la compagnie bancaire Post Bank de 2015 à 2020) effectuant des tournées dans les campagnes à l'aide de véhicules pour établir des guichets temporaires au plus près des bénéficiaires. Informés quelques jours avant par leurs autorités locales, leurs pairs, ou *via* la radio, ceux-ci sont invités à se rendre à l'endroit désigné, souvent un bâtiment collectif public (le siège du sous-comté, une école, une église, etc.). Les autorités locales, loin de s'en tenir à une distribution standardisée et neutre, savent jouer du caractère collectif et exceptionnel de cet événement. Celui-ci commence généralement par un « discours de prépaiement » (*pre-payment address*) où sont rappelées aux bénéficiaires les principales informations : la manière dont le paiement va se dérouler, la somme qu'ils vont recevoir et pour quelle période mais aussi la nécessité de bien le dépenser, de manière parcimonieuse pour qu'il « dure » jusqu'au prochain paiement. Des exemples de dépenses leur sont

également suggérés : achat de nourriture, de produits de première nécessité ou de vêtements, de petits animaux pour les élever et les revendre par la suite, paiement des frais de scolarité ou de matériel scolaire pour celles et ceux qui ont des enfants à charge, etc. Ces « conseils » sont réitérés à chaque paiement, formant une série d'injonctions non coercitives mais répétées, appelant à une utilisation raisonnée et vertueuse de l'argent.

L'encadrement des bénéficiaires pénètre également les foyers. Régulièrement, les *Parish Chiefs* sont chargés de rendre visite aux bénéficiaires dans le cadre de la politique de *monitoring and evaluation* du SAGE. Ces visites sont consignées dans des rapports officiels servant à documenter le programme et en effectuer le bilan¹⁹. D'un usage purement administratif, ces rapports prennent cependant une tournure très normative et développementaliste, les rédacteur·ices divisant arbitrairement les dépenses des bénéficiaires en « *success stories* » ou en « *challenges* ». L'un d'entre eux, par exemple, insiste sur la nécessité de « superviser [*monitoring*] ceux qui ont réussi à monter des projets commerciaux à partir des fonds SAGE pour leur assurer de la stabilité²⁰ ». Une autre, résumant les « observations de terrain » chez plusieurs bénéficiaires, note parmi les points positifs : « Stimulation dans la production agricole (semences, outils, travailleurs journaliers); Amélioration de l'état de santé (peut se payer traitement médical et moyen de transport jusqu'au centre médical); Amélioration de l'éducation (matériel scolaire); Amélioration résidentielle (rénovation des maisons); Mise en place d'activités génératrices de revenus²¹ ». À l'inverse, l'autrice précise à la section « *challenges* » qu'il existe des « bénéficiaires détournant [*misusing*] l'allocation pour des objectifs non-productifs comme boire de l'alcool²² ».

Sans conditionnalités officielles, les *Parish Chiefs* ne sont pas en mesure de contraindre ou de sanctionner les bénéficiaires. Ces évaluations, comme les journées de paiement, leur offrent cependant l'occasion d'exercer une pression, certes indirecte et non coercitive, mais réelle :

19 Entretien avec SN, *SAGE Community Development Officer*, Kiboga, le 5 mars 2018.

20 *Kiboga Town Council Sub-County SAGE report for November 2015*, p. 4.

21 *SAGE Quarterly Report for the Month of October-December 2018*, p. 2.

22 *Ibid*, p. 7.

On doit juste s'asseoir avec cette personne âgée, et on l'informe que c'est censé, au moins, améliorer [*uplift*] leur vie et non pour boire car boire n'a pas un impact positif. Nous avons des programmes hebdomadaires pour visiter leur maison, au moins pour voir l'impact de l'argent. Mais s'ils usent mal [*misuse*] de l'argent, tu dois juste t'asseoir avec eux²³.

Pour ce *Parish Chief*, il s'agit donc de discuter avec les bénéficiaires « fautifs », de leur suggérer des dépenses plus utiles et, par une subtile pédagogie, de les convaincre d'améliorer leur comportement. Les présidents de LC1, en général, affichent une position plus ferme sur la légitimité à contraindre, parfois en usant de coercition, les bénéficiaires, comme le montre ce témoignage :

En tant que chef [*leader*], tu dois appliquer la carotte et le bâton, tu ne peux pas être bon tout le temps. [...] On leur dit qu'il s'agit de l'argent du gouvernement, et qu'il a été envoyé exprès pour aider. Quand ils reçoivent cet argent, certains le ramènent à la maison, car on sait que ces personnes l'utilisent de manière utile [*profitably*]. Mais il y a certaines personnes... on sait que celui-là, quand il reçoit l'argent, il le gaspille juste en buvant. [...] Ils n'ont pas de vêtement ou de chaussures et quand ils payent l'argent, il y a des gens qui viennent et installent leur commerce plus proche, donc on surveille [*follow up*] ces personnes. On sait que si on les laisse partir, cet argent ne va pas atteindre la maison, donc on les force à acheter du savon, on insiste pour que tu achètes des vêtements [...] on dit aussi « tu achètes des chaussures et tu repars avec des chaussures ». Donc on essaie de les forcer, pour s'assurer que ceux qui n'utilisent pas l'argent profitablement, on leur fait des sortes de menace, et ceux qui l'utilisent bien, on les encourage à faire encore mieux²⁴.

Ainsi, même contrainte formelle, la *street-level bureaucracy* au cœur de la délivrance des pensions impose un contrôle des bénéficiaires se situant au croisement du système de *monitoring and evaluation* du programme SAGE et des relations paternalistes entre autorités locales et résident·es des campagnes, autrement dit à l'intersection entre le modèle importé et le contexte local.

23 Entretien avec un *Parish Chief*, Kiboga, le 8 mars 2018.

24 Entretien avec FKK, président de LC1, Kiboga, le 13 mars 2019.

3. Les effets de l'intermédiation administrative sur la réception des *cash transfers*: du sentiment d'illégitimité à la dette morale

En raison d'une maîtrise limitée de son fonctionnement et de modalités de distribution personnalisées et instables, la plupart des bénéficiaires considèrent le programme SAGE comme un mécanisme arbitraire, sur lequel ils n'ont pas de pouvoir, comme chez les bénéficiaires de l'assistance publique décrits par Soss (1999). Mais ils et elles se perçoivent également comme les bénéficiaires illégitimes d'une pension non méritée. Ce sentiment d'illégitimité découle notamment de l'idée qu'ils et elles n'ont pas travaillé pour cet argent et le reçoivent « gratuitement ». Pour comprendre cette interprétation, il faut replacer les relations paternalistes et autoritaires entre bénéficiaires et autorités locales dans les processus ordinaires de délivrance. Mon enquête montre que l'expérience routinière du programme SAGE crée chez les bénéficiaires le sentiment qu'il s'inscrit dans une économie plus générale du patronage (Médard & Golaz, 2013) qui place les bénéficiaires dans l'obligation morale d'adopter un comportement vertueux.

3.1. Un sentiment d'illégitimité nourri par l'intermédiation administrative

Le SAGE étant relativement nouveau (moins d'une dizaine d'années), le manque de maîtrise juridique et administrative des bénéficiaires favorise cette compréhension particulière en termes d'illégitimité (Petersen *et al.*, 2011; Sarat, 1990). Lors de la campagne d'enregistrement des bénéficiaires, la plupart d'entre eux ont reçu une visite de leur président de LC1, ou de leur *Parish Chief*, leur ordonnant de se rendre au chef-lieu de la municipalité (*Town Council*) ou du sous-comté pour s'y faire enregistrer, sans qu'on ne leur en explique clairement les raisons. Une fois là-bas, d'autres témoignent du fait qu'on leur a demandé leur identité et leur âge, à nouveau sans explication précise. Bien sûr, cela a déclenché un certain nombre d'interrogations et d'inquiétudes, mais la plupart expliquent n'avoir reçu que des réponses très vagues sur le fait qu'ils allaient bientôt recevoir de l'argent. Sans plus de précisions, beaucoup en ont conclu que « l'argent des vieux » (*sente ze bakande* en luganda) était une faveur du président Museveni lui-même, au motif qu'ayant combattu dans cette région lors de la guerre du Bush (entre 1980 et 1986), il a, selon les versions, voulu aider les personnes âgées dont il a pu constater les conditions de vie difficiles, ou décidé de remercier les civiles (désormais âgées) l'ayant aidé à remporter la guerre.

Les modalités de distribution de la pension viennent renforcer cette interprétation. Il s'agit d'un événement collectif impliquant une certaine mise en scène de l'ordre social et politique villageois, qui façonne les interactions avec les autorités et les perceptions des bénéficiaires (Dubois, 2003). En entretien, plusieurs d'entre eux décrivent ces sessions de paiement comme des journées spéciales qui sont l'occasion de se rendre au chef-lieu du village, de s'habiller avec soin, de pouvoir saluer amies et connaissances. En plus des autorités locales et des employées du SAGE et de Post Bank impliquées dans la mise en œuvre du programme, il arrive que des responsables politiques d'importance soient présents, comme le président du district (*LC5 chairperson*) ou le député de la circonscription. Les rapports de domination s'y expriment de manière particulièrement visible, et dépassent la seule question de la pension, comme on le voit à travers cet extrait de discours du représentant de Post Bank aux bénéficiaires réunis :

PB: La dernière fois que j'étais là, je vous avais apporté de l'argent pour Noël, vous avez très bien utilisé cet argent. [...] Cette fois, j'ai apporté de l'argent pour Pâques. Si vous n'utilisez pas cet argent avec sagesse [*wisely*], c'est votre problème. Pour combien de mois allons-nous recevoir de l'argent ?

Bénéficiaires [ensemble]: 3 mois.

PB: Quels mois et quels mois ?

Bénéficiaires: Janvier, février et mars [...].

PB: La dernière fois que j'étais là, je vous avais dit que vous vous étiez très mal comportés, vous vous poussiez, et je vous avais demandé de maintenir de l'ordre. Et j'étais très heureux car la dernière fois vous étiez très organisés. Merci d'avoir été organisés, et de ne pas avoir causé d'agitation. Cette fois-ci, je vous demande également gentiment d'être organisés. Nous avons apporté tout votre argent, tout le monde va être payé²⁵.

Comme on le voit dans cet extrait, ces sessions sont collectives et ritualisées, notamment à travers ces discours prenant place avant le début du paiement. Les bénéficiaires sont traités de manière paternaliste, les orateurs leur parlant sur un ton très enfantin (notamment en leur demandant de répondre à des questions simples pour vérifier qu'ils ont bien compris). De plus, le discours ne se limite pas à la délivrance d'informations mais

²⁵ Observations personnelles (discours enregistré et retranscrit), Nakasongola, le 18 mars 2019.

véhicule des injonctions et des attentes morales, tant sur le comportement des bénéficiaires au guichet que sur la façon dont ils et elles dépensent leur argent. Enfin, la pension n'est pas décrite comme une allocation régulière distribuée de manière bureaucratique par l'État, mais présentée comme une faveur personnelle (« j'ai apporté de l'argent ») pour une occasion spéciale (« pour Pâques »). La présence régulière de cadres nationaux ou locaux du régime ainsi que le rôle d'encadrement et de mobilisation des autorités viennent également renforcer le sentiment qu'il s'agissait d'une faveur personnelle et non d'un droit garanti. Ce constat concorde avec les analyses de Titeca sur l'ouest de l'Ouganda, où « les activités de délivrance de services [*service provision activities*] sont perçues comme étant très personnalisées. La plupart des services sont perçus comme étant fournis par un certain “big man” ou son camp politique, plutôt que par les institutions étatiques » (Titeca, 2006: 52).

En outre, le sous-financement du programme se traduit par un calendrier de paiement irrégulier et des retards fréquents. Les bénéficiaires sont souvent dans l'incertitude quant au prochain paiement, ce qui renforce ce sentiment d'arbitraire, de manière similaire aux « patients de l'État » décrits en Argentine par Auyero (2012). Lors de ma première enquête de terrain, en mars 2018, le dernier paiement remontait à plus de six mois, et la plupart des bénéficiaires rencontraient des difficultés à joindre les deux bouts. Lorsque je les interrogeais sur la possibilité de s'en plaindre aux autorités, beaucoup invoquaient leur manque de maîtrise et de connaissance sur le programme. Une des bénéficiaires expliquait qu'ils et elles « ne se plaignent pas tellement car ceux qui ont conçu ce programme savent mieux pourquoi [le paiement des pensions] a été retardé²⁶ ». Pour les bénéficiaires qui avaient essayé de s'enquérir des raisons des retards, plusieurs témoignent du fait qu'ils avaient reçu des réponses telles que « travaillez-vous pour le gouvernement ? » ou « qu'est-ce que vous avez fait pour le gouvernement ?²⁷ », les renvoyant ainsi à leur illégitimité et au fait qu'ils ne fournissent pas de contrepartie qui les autoriserait à émettre des revendications.

26 Entretien avec JN, bénéficiaire, Kiboga, le 14 mars 2019.

27 Entretien collectif avec cinq bénéficiaires, Kiboga, le 1^{er} mars 2018.

3.2. Formation et effets de la dette morale : des usages de la pension entre conformité, contestation et réaffirmation de soi

En raison de cette réception, qui convoque l'idée du don, ou de l'échange inégal, plus que d'un droit distribué bureaucratiquement, les bénéficiaires se sentent donc redevables, et ce sentiment d'illégitimité nourrit la formation d'une dette morale. Celle-ci est ambiguë quant aux effets politiques qu'elle génère. Plusieurs travaux ont montré que l'inclusion dans les politiques sociales peut générer une participation politique accrue (Soss, 2000), parfois précisément à travers l'idée d'une dette morale qu'il convient de rembourser par l'engagement civique (Mettler, 2007).

Dans le cas ougandais, l'expérience de la pension s'insère dans les relations de domination locales et favorise moins la participation que la déférence. L'interprétation des bénéficiaires est que recevoir un bénéfice qu'ils et elles n'ont pas mérité par le travail doit les inciter à se montrer reconnaissants, et à remplir des obligations morales de modestie, d'honnêteté, de décence à l'égard de ceux qui la distribuent. Une telle attitude est particulièrement claire lorsqu'on s'intéresse à l'enjeu du montant de la pension, considéré comme trop faible par l'ensemble des bénéficiaires. Cette idée, souvent exprimée à titre personnel, est cependant rejetée en tant que revendication formelle auprès des autorités, comme en témoigne cet homme :

Si quelqu'un te sert de la nourriture et te donne un certain morceau de viande, dirais-tu « tu m'as donné un petit morceau » ? Tu te montres seulement reconnaissant pour ce que cette personne t'a donné, et tu continues de prier pour que cette personne l'augmente. [...] Dans notre culture, ici, si quelqu'un t'a donné quelque chose, tu ne peux pas te lever et dire « ce que tu m'as donné est petit ». Et si disons, par exemple, tu te lèves et tu dis quelque chose, la majorité des gens vont dire que cette personne veut apporter des problèmes, comme manifester, que tu veux amener les gens à rejeter ce qu'on leur a donné. Donc dans le processus, tu es celui qui est montré comme quelqu'un qui veut apporter le conflit²⁸.

La retenue et la décence dont ce bénéficiaire estime devoir faire preuve s'inscrivent dans l'expérience vécue du programme. Le caractère collectif du mode d'administration de la pension entraîne chez lui l'idée que les décisions

28 Entretien avec JS, bénéficiaire, Kiboga, le 16 mars 2019.

(versement ou retrait de la pension) sont d'ordre collectif et que son attitude entraîne des conséquences pour lui mais aussi pour les autres bénéficiaires, ce qui entre en résonance avec les travaux de Soss (1999) mettant en avant l'impact des choix effectués en matière d'administration de la pension sur les perceptions des bénéficiaires. La perception d'un bénéfice distribué de manière arbitraire et personnalisée va à l'encontre d'une appropriation de celui-ci comme un droit, administré selon des procédures bureaucratiques que l'on serait en mesure de contester (Campbell, 2003).

C'est donc avec cette dette morale en trame de fond que l'encadrement paternaliste des bénéficiaires par les autorités locales contraint et oriente leur usage de la pension. Celles-ci les encouragent à ne pas s'en tenir aux dépenses de la vie quotidienne mais à avoir un usage « productif » de la pension, qui génère du revenu (achat et revente d'animaux, mise en place d'un commerce de détail, etc.) ou de « l'investissement en capital humain »²⁹ (paiement des frais de scolarité des enfants à charge). Une bénéficiaire explique par exemple :

AK: Quand on nous a donné de l'argent, ils ont souligné qu'on devrait utiliser cet argent ou l'investir dans quelque chose, mais on ne devrait pas le manger [*le gaspiller*]. Alors j'ai utilisé cet argent pour acheter des plaques de tôles, et ensuite j'ai été aidée par mon fils pour acheter d'autres matériaux, comme des briques, du ciment et d'autres matériaux de construction [pour construire une maison]. J'ai aussi utilisé cette modique somme [*little money*] que je reçois pour veiller [*take care*] sur mes petits-enfants qui ont perdu leurs parents. [...] Après que j'ai reçu cet argent, ils nous ont dit qu'on devrait utiliser cet argent de manière productive, donc quand j'ai reçu l'argent, j'ai essayé de l'investir.

Enquêteur: Et qu'est-ce qu'il se passe si vous ne suivez pas leurs conseils?

AK: C'est très mal, parce que d'habitude ils nous disent ça, c'est à vous de ressentir cette culpabilité, parce que vous avez utilisé l'argent d'une mauvaise manière, et la prochaine fois que vous allez là-bas, ça sera difficile pour vous de faire face à ces gens une fois que vous avez mal utilisé [*misuse*] l'argent. [...] Ce sont de bons conseils selon moi, ce sont de très bons conseils car cela m'aide à alléger le stress, parce qu'après avoir investi quelque part, j'en attends quelque chose à la fin³⁰.

29 Il s'agit ici de termes émiques.

30 Entretien avec AK, bénéficiaire, Kiboga, le 8 mars 2019.

On voit ici que les injonctions des autorités ont eu un effet sur la manière dont cette bénéficiaire gère son argent. Cet effet n'est pas assimilable à une simple coercition mais renvoie aux relations paternalistes entre résidentes et autorités, qui produisent ici des sentiments à la fois positifs et négatifs. D'un côté, elle a cherché à éviter la honte et le stigmate anticipés en cas de « mauvais » usage de la pension. De l'autre, elle estime que ces conseils étaient bons et pouvaient lui être utiles. Une telle perception vient complexifier l'analyse de la réception des injonctions par les bénéficiaires en suggérant que celle-ci est multiple et ne se réduit pas à un choix binaire consentement/refus (Berjaud, 2019) et qu'un programme d'assistance, apprécié par son public cible en ce qu'il est générateur d'opportunités, peut dans le même temps être un dispositif de production et de normalisation de la domination (Hibou, 2011).

L'encadrement par les autorités n'est cependant pas toujours aussi effectif et peut faire l'objet de contestations :

Je trouve que c'est un problème lorsqu'ils nous disent par exemple d'acheter un porcelet ou une chèvre. Pour un porcelet, ça nécessite d'aller chercher de la nourriture et je n'ai pas l'énergie pour aller chercher de la nourriture pour les cochons. Pour la chèvre, cela nécessite aussi de l'énergie pour traîner cette chèvre, pour l'emmener, pour la faire brouter et je n'ai pas l'énergie pour tirer une chèvre³¹.

Si cette femme conteste les injonctions des autorités, c'est parce qu'elle leur oppose sa situation personnelle, en l'occurrence ses capacités physiques et la manière dont elles limitent les possibilités d'utiliser sa pension. Autrement dit, cette contestation est ambiguë, dans la mesure où elle ne rejette pas l'idée d'une utilisation « productive » de l'argent en tant que telle mais en ce qu'elle ne convient pas à sa situation. Si ce témoignage est le signe d'une capacité critique certaine des bénéficiaires, il dessine également en négatif la réappropriation du discours développementaliste des autorités locales et des catégories légitimes et illégitimes d'utilisation de la pension par les bénéficiaires. L'injonction à une utilisation vertueuse de l'argent n'est pas forcément vue comme une contrainte mais aussi parfois comme une opportunité, comme dans le cas de cette femme qui déclare :

31 Entretien avec DN, bénéficiaire, Kiboga, le 6 mars 2019.

« Je voulais qu'ils viennent pour découvrir pour quoi j'utilise cet argent. [...] Ça serait probablement la base pour me donner plus³². » Au-delà du bénéfice matériel espéré (une augmentation de la pension), cette conformité affichée aux objectifs développementalistes du SAGE renvoie à une stratégie de distinction sociale et de réaffirmation morale de soi (Duvoux, 2015). De la même manière, de nombreux autres bénéficiaires dénoncent « ceux qui utilisent leur argent pour boire » (bien que souvent ils et elles n'en connaissent pas personnellement), de manière à construire, par contraste, leur propre respectabilité. La pension, et les injonctions qui l'accompagnent, peuvent donc aussi faire l'objet d'une réappropriation symbolique par des bénéficiaires soucieux-ses de se présenter comme des citoyen·nes respectables et des « interlocuteurs légitimes des autorités » (Brisset-Foucault, 2016: 25).

Conclusion

La perspective des *policy feedbacks* permet de souligner la dimension subjective de ce programme. Le SAGE représente un dispositif encore jeune dans un pays historiquement étranger aux mécanismes assistanciers de protection sociale. C'est sur ce manque d'institutionnalisation que les effets de l'intermédiation administrative se déploient et réancrent le modèle dans un ensemble de représentations et de pratiques morales qui contraignent l'usage des pensions et reproduisent les relations ordinaires de domination. Une telle perspective permet également de se départir d'une vision trop simpliste qui postulerait l'appropriation ou le rejet du modèle par les bénéficiaires, et la domination ou l'émancipation comme horizon des CT et des politiques de développement, en soulignant au contraire la perméabilité du modèle et le rôle des relations de pouvoir, des structures politiques et administratives et des imaginaires moraux dans son appropriation par les individus.

À ce stade, il est difficile de dire quels seront les effets politiques du programme SAGE sur le long terme, et si la manière dont les bénéficiaires s'en saisissent sera en mesure de recomposer leur « rapport ordinaire à l'État » (Spire, 2016), sur lequel l'article revient finalement peu, tant la production des *policy feedbacks* est dépendante des temporalités de l'action publique. On peut cependant faire l'hypothèse que le programme SAGE, comme

32 Entretien avec DM, bénéficiaire, Kiboga, le 16 mars 2019.

d'autres politiques de développement, sert la formation d'une citoyenneté « développementaliste ». Il peut paraître paradoxal qu'un dispositif qui reproduit les relations de domination et contraint les individus soit associé à l'idée de citoyenneté. Pourtant, les normes morales promues ne sont pas imposées de l'extérieur mais s'inscrivent dans le processus de (re)production de « communautés morales » à l'échelle du village, autrement dit « l'imagination et la promotion au sein d'une localité de critères de civisme à l'aune desquels le comportement et l'appartenance des individus sont évalués » (Brisset-Foucault, 2021b: 125).

En étudiant la manière dont les politiques publiques servent la reproduction de la domination dans les régimes autoritaires, Hibou (2006, 2011) allait à l'encontre d'une vision des politiques servant à « acheter » la docilité du peuple et à susciter l'adhésion selon l'idée d'une transaction « bénéfiques contre soutien », et affirmait au contraire l'idée d'une participation au développement comme à la fois un désir de normalité et un désir d'État. La présence, dans certains entretiens, de souvenirs liés aux années de guerre civile et de délabrement des services publics sous Idi Amin, Milton Obote ou Yoweri Museveni souligne alors, par contraste, un retour de l'État (et de ses services) dans les territoires ruraux, *via* le programme SAGE. La volonté de certains bénéficiaires d'appliquer avec rigueur les injonctions des autorités, et surtout d'en faire la démonstration publique, doit aussi être comprise en ce sens. Elle permet de réaffirmer son appartenance à la communauté morale, fût-ce dans la grammaire développementaliste et autoritaire de l'Ouganda de Museveni.

L'AUTEUR

Ronan Jacquin

Ronan Jacquin est doctorant en science politique au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po. Ses travaux portent sur l'action publique et sa réception, la domination et l'intermédiation politique, et le gouvernement des populations. Sa thèse étudie l'évolution des politiques sociales et le gouvernement de la pauvreté en Afrique, à travers l'étude de programmes de *cash transfers* en Ouganda et en Namibie.

BIBLIOGRAPHIE

- Angucia, M., & Katusiimeh, M. W. (2015). *The Politics of Promoting Social Protection in Uganda: A Case of the Cash Transfer Scheme for Elderly People*. Partnership for African Social and Governance Research. Working Paper 9. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5971b3a9ed915d0baf0001fb/The-Politics-of-Promoting-Social-Protection-in-Uganda_A-Case-of-the-Cash-Transfer-Scheme-for-Elderly-People.pdf
- Auyero, J. (2012). *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Duke University Press.
- Banégas, R. (1998). Entre guerre et démocratie: l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda. In Martin, D.-C. (Ed.), *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale* (187-262). Karthala/IFRA.
- Banégas, R. (1995). Ouganda: un pays en mutation au cœur d'une zone de fractures. *Études du CERI*, 4, 1-31.
- Berjaud, C. (2019). Les missions bolivariennes au Venezuela. Les *policy feedbacks* au prisme des gouvernés. *Gouvernement et action publique*, 8(1), 61-85. <https://doi.org/10.3917/gap.191.0061>
- Bey, M. (2013). Ce qu'il en coûte aux pauvres de bénéficier des CCTP. Le cas du programme *Progreso-Oportunidades* au Mexique. *Revue Tiers Monde*, 216(4), 179-190. <https://doi.org/10.3917/rtm.216.0179>
- Böger, T., & Leisering, L. (2020). A new pathway to universalism? Explaining the spread of "social" pensions in the global South, 1967-2011. *Journal of International Relations and Development*, 23(2), 308-338. <https://doi.org/10.1057/s41268-018-0152-2>
- Brisset-Foucault, F. (2021a). Bureaucratic interpersonal knowledge: Village identity papers and the production of moral homelands in Uganda. In Dalberto, S. A., & Banégas, R. (Eds.), *Identification and Citizenship in Africa: Biometrics, the Documentary State and Bureaucratic Writings of the Self* (254-273). Routledge.
- Brisset-Foucault, F. (2021b). Démocratiser le fusil. L'imagination composite d'une citoyenneté coercitive en Ouganda. *Participations*, 29(1), 123-156.
- Brisset-Foucault, F. (2016). La Cité radio-phonique. Démocratie de chantier, domination technocratique et patriotisme bureaucratique en Ouganda. *Sociétés politiques comparées*, 40. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01527048>
- Brisset-Foucault, F. (2013). A Citizenship Of Distinction In The Open Radio Debates Of Kampala. *Africa*, 83(2), 227-250. <https://doi.org/10.1017/S0001972013000028>
- Campbell, A. L. (2012). Policy Makes Mass Politics. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 333-351. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>

- Campbell, A. L. (2003). *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rtmp>
- Cookson, T. P. (2018). *Unjust Conditions. Women's Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/luminos.49>
- Cookson, T. P. (2016). Working for Inclusion? Conditional Cash Transfers, Rural Women, and the Reproduction of Inequality. *Antipode*, 48(5), 1187-1205. <https://doi.org/10.1111/anti.12256>
- Cooper, F. (2018). *L'Afrique depuis 1940*. Payot & Rivages.
- Destremau, B., & Georges, I. (Eds.). (2017). *Le « care », face morale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique latine*. Peter Lang.
- de Torrenté, N. (1999). L'Ouganda et les bailleurs de fonds. Les ambiguïtés d'une lune de miel. *Politique africaine*, 75(3), 72-90. <https://doi.org/10.3917/polaf.075.0072>
- Devereux, S. (2007). Social Pensions in Southern Africa in the Twentieth Century. *Journal of Southern African Studies*, 33(3), 539-560. <https://doi.org/10.1080/03057070701475542>
- Donegani, J.-M. (2011). Le paternalisme, maladie sénile du libéralisme ? *Raisons politiques*, 44(4), 5-13. <https://doi.org/10.3917/rai.044.0005>
- Dubois, V. (2003). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Economica.
- Duvoux, N. (2015). *Les oubliés du rêve américain. Philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*. PUF.
- Expanding Social Protection. (2016). *Senior Citizens Grant (SCG) Operational Manual*. Kampala.
- Ferguson, J. (2015). *Give a man a fish: Reflections on the new politics of distribution*. Duke University Press.
- Garmany, J. (2016). Neoliberalism, governance, and the geographies of conditional cash transfers. *Political Geography*, 50, 61-70. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2015.10.003>
- Gliszczynski, M. von. (2015). *Cash Transfers and Basic Social Protection: Towards a Development Revolution?*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137505699>
- Grebe, E. (2014). *Donor Agenda-Setting, Bureaucratic Advocacy and Cash Transfers in Uganda (2002-2013)*. CSSR Working Paper 352. Legislating and Implementing Welfare Policy Reforms. University of Cape Town. <http://doi.org/10.13140/2.1.3524.4324>
- Grebe, E., & Mubiru, J.-B. (2014). *Development and Social Policy Reform in Uganda: The Slow Emergence of a Social Protection Agenda (1986-2014)*. CSSR Working Paper 353. Legislating and Implementing Welfare Policy Reforms. University of Cape Town. <http://doi.org/10.2139/ssrn.2552562>
- Hanlon, J., Barrientos, A., & Hulme, D. (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Kumarian Press.

- Hibou, B. (2011). *Anatomie politique de la domination*. La Découverte.
- Hibou, B. (2006). *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*. La Découverte.
- Hickey, & Bukenya, B. (2021). The politics of promoting social cash transfers in Uganda: The potential and pitfalls of "thinking and working politically". *Development Policy Review*, 39(1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/dpr.12474>
- Hickey, S. (2005). The politics of staying poor: Exploring the political space for poverty reduction in Uganda. *World Development*, 33(6), 995-1009. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.020>
- Illiffe, J. (2005). *Honour in African history*. Cambridge University Press.
- Jones, B. (2008). *Beyond the State in Rural Uganda*. Edinburgh University Press.
- Kassimir, R. (1999). Reading Museveni: Structure, Agency and Pedagogy in Ugandan Politics. *Canadian Journal of African Studies/Revue Canadienne des Études Africaines*, 33(2/3), 649-673. <https://doi.org/10.2307/486282>
- Leisering, L., & Barrientos, A. (2013). Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance. *International Journal of Social Welfare*, 22(S1), S50-S67. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12046>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Médard, C., & Golaz, V. (2013). Creating dependency: Land and gift-giving practices in Uganda. *Journal of Eastern African Studies*, 7(3), 549-568. <https://doi.org/10.1080/17531055.2013.811027>
- Mettler, S. (2007). *Soldiers to Citizens: The G.I. Bill and the Making of the Greatest Generation*. Oxford University Press.
- Mettler, S., & Soss, J. (2004). The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics*, 2(1), 55-73. <https://doi.org/10.1017/S1537592704000623>
- Mubiru, J.-B., & Bukuluki, P. (2014). *The Status of Social Security Systems in Uganda: Challenges and Opportunities*. Konrad-Adenauer-Stiftung. <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.1.4225.7764>
- Olivier de Sardan, J.-P., & Piccoli, E. (Eds.) (2018). *Cash Transfers in Context: An Anthropological Perspective*. Berghahn Books.
- Perrot, S. (2003). *Le processus de reconstruction d'un ordre politique dans l'Ouganda de Yoweri Museveni (1986-2001). De la réversibilité du chaos*. Thèse de doctorat, université Bordeaux-IV.
- Petersen, M. B., Slothuus, R., Stubager, R., & Togeby, L. (2011). Deservingness versus values in public opinion on welfare: The automaticity of the deservingness heuristic. *European Journal of Political Research*, 50(1), 24-52. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01923.x>

- Ramírez, V. (2021). Relationships in the Implementation of Conditional Cash Transfers: The Provision of Health in the *Oportunidades-Prospera* Programme in Puebla, Mexico. *Social Policy and Society*, 20(3), 400-417. <https://doi.org/10.1017/S1474746420000445>
- Revillard, A. (2018). Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique. *Revue française de science politique*, 68(3), 469-491. <https://doi.org/10.3917/rfsp.683.0469>
- Sarat, A. (1990). "... The Law Is All Over": Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2(2), 343-379. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/7423>
- Sholkamy, H. (2018). Are Cash Transfers Rocking of Wreckling the World of Social Workers in Egypt? In Olivier de Sardan, J.-P., & Piccoli, E. (Eds.), *Cash Transfers in Context: An Anthropological Perspective* (364-283). Berghahn Books.
- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Presses de Sciences Po.
- Soss, J. (2000). *Unwanted claims: The politics of participation in the US welfare system*. The University of Michigan Press.
- Soss, J. (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *The American Political Science Review*, 93(2), 363-380. <https://doi.org/10.2307/2585401>
- Spire, A. (2016). État des lieux. Les *policy feedbacks* et le rapport ordinaire à l'État. *Gouvernement et action publique*, 5(4), 141-156. <https://doi.org/10.3917/gap.164.0141>
- Titeca, K. (2006). Political patronage and political values: The developmental role of political patronage and its impact on shaping political values in rural Uganda. *Afrika Focus*, 19(1). <https://doi.org/10.21825/af.v19i1.5414>
- Ulriksen, M. S., & Katusiimeh, M. W. (2014). *The history of resource mobilization and social spending in Uganda*. UNRISD Working Paper 2014-6. United Nations Research Institute for Social Development. <http://hdl.handle.net/10419/148730>
- Veit, A., Schlichte, K., & Karadag, R. (2017). The Social Question and State Formation in British Africa: Egypt, South Africa and Uganda in comparison. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 58(2), 237-264. <https://doi.org/10.1017/S0003975617000108>
- Wiegatz, J., Martiniello, G., & Greco, E. (2018). *Uganda: The Dynamics of Neoliberal Transformation*. Zed Books.

► Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement

Sous la direction de Jean-Pierre Olivier de Sardan et Ilka Vari-Lavoisier

- **Introduction : pour une approche comparatiste des modèles voyageurs**

Jean-Pierre Olivier de Sardan – Ilka Vari-Lavoisier

DOSSIER

- **L'IPC à l'épreuve du kéré**

Des pérégrinations d'un modèle voyageur en pays malgache

François Enten

- **La fabrique transnationale de l'*accountability***

Construction et importation du modèle voyageur de « Parliamentary Monitoring Organization » dans la Tunisie en révolution

Quentin Deforge – Déborah Perez

- **Les *cash transfers* à l'épreuve de l'intermédiation administrative en Ouganda**

Rapports de domination et *policy feedbacks* dans la mise en œuvre d'un programme de pensions

Ronan Jacquin

- **La GIRE : un modèle voyageur confronté à la revanche de territoires**

La gouvernance de l'eau au Burkina Faso

Catherine Baron – Yamba Siri – Anne Belbéoc'h

- **Un si long voyage**

Les budgets par objectifs en Afrique

Marc Raffinot

DÉBATS

- **Le financement basé sur les résultats (FBR) en Afrique**

Mise en débat d'un modèle voyageur

Elisabeth Paul – Valéry Ridde

FIGURES DU DÉVELOPPEMENT

- **Circulations des travailleuses du sexe balkaniques autour de la Méditerranée**

Sardinella-Archangella, une figure paradoxale du développement

Alain Tarrus

LE DÉVELOPPEMENT DANS LES MÉDIAS

- **La médiatisation de deux modèles voyageurs dans les pays du Sud**

Maëva Littée – Laëtitia Larcher

ANALYSES BIBLIOGRAPHIQUES

ÉDITIONS DE LA SORBONNE

UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE
INSTITUT D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT
DE LA SORBONNE

20 €

ISBN : 979-10-351-0792-5
ISSN : 2554-3415



9 791035 107925

Couverture : Photo by Izzy Gibson on Unsplash, 2018.