



## La cité radiophonique

Démocratie de chantier, domination technocratique  
et patriotisme bureaucratique en Ouganda

**Florence Brisset-Foucault**

Institut des mondes africains – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

*Sociétés politiques comparées*

40, octobre-décembre 2016

ISSN 2429-1714

Article disponible en ligne à l'adresse : [http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1\\_n40.pdf](http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1_n40.pdf)

Citer le document : Florence Brisset-Foucault, « La cité radiophonique. Démocratie de chantier, domination technocratique et patriotisme bureaucratique en Ouganda », *Sociétés politiques comparées*, 40, octobre-décembre 2016.



## La cité radiophonique Démocratie de chantier, domination technocratique et patriotisme bureaucratique en Ouganda

Florence Brisset-Foucault

Sur le flanc des Montagnes de la lune, dans l'ouest de l'Ouganda, s'est développé un secteur particulièrement volontaire en termes de réforme des cultures politiques. Comme ailleurs sur le continent, la région fourmille d'organisations non gouvernementales déployant force ressources et énergie pour favoriser l'avènement d'un avenir fait de « transparence politique », de « services publics efficaces » et de « participation citoyenne ». Dans la ville de Fort Portal, l'un des principaux centres urbains de la région des Rwenzori, l'un des acteurs majeurs de ces ambitions transformatrices est une organisation appelée Toro Development Network, également connue sous le nom de ToroDev, en référence au royaume du Tooro dont le territoire recouvre une partie de la région. ToroDev affiche une détermination normative forte. Elle promeut un ethos politique reposant sur la mobilisation de « communautés » afin d'« approfondir la démocratie », le développement et l'*accountability*. Pour mener à bien ses projets de réforme, l'organisation a recours aux technologies de la communication, qu'elles soient nouvelles, comme la téléphonie mobile, ou plus anciennes, comme la radio. Elle a notamment créé des « forums d'auditeurs » à travers toute la région et produit des émissions au cours desquelles les auditeurs sont invités à prendre la parole.

Ces initiatives pourraient être assimilées un peu vite à une manifestation supplémentaire de ce que l'on a qualifié de « tournant participatif mondial<sup>1</sup> ». Cette expression masque cependant la variété des phénomènes qu'elle désigne, ainsi que la pluralité des imaginaires politiques qui y sont élaborés. Parce qu'elles sont constamment, malgré leur présence assez longue dans l'histoire du développement, perçues comme des innovations audacieuses<sup>2</sup>, les expériences participatives sont particulièrement propices à l'élaboration de futurs désirables, faits d'émancipation et d'efficacité. Des futurs dont les histoires et les sens locaux doivent être reconstitués pour en comprendre les implications politiques et sociales.

La radio contribue à énoncer et à stabiliser des problématiques légitimes du politique<sup>3</sup>. Elle participe de la diffusion d'un langage politique commun qui se présente comme une évidence, bien qu'il soit contesté, et qu'il ne résume évidemment pas à lui seul l'ensemble des registres de l'imagination de soi et de la légitimité politique dans la région. En l'occurrence, la radio agit comme un promoteur de « bureaucratisation du monde<sup>4</sup> ». Elle valorise des formes d'action et la formulation de demandes sociales suivant scrupuleusement certains circuits administratifs, mobilisant les outils et le champ lexical de la bureaucratie, valorisant donc un certain ensemble de compétences, et en disqualifiant d'autres, notamment des registres plus protestataires d'expression de revendications<sup>5</sup>. La « cité radiophonique » que ces émissions et ces forums d'auditeurs contribuent à créer participe du redéploiement de l'Etat dans certaines zones rurales selon des

<sup>1</sup> Alice Mazeaud, Magali Nonjon et Raphaëlle Parizet rappelaient récemment que l'on n'a pas assisté à une « conversion » homogène à un modèle unique, mais à une multiplicité d'appropriations selon des logiques sociales propres. A. Mazeaud, M. Nonjon et R. Parizet, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 14, 2016, pp. 5-35.

<sup>2</sup> J.-P. Chauveau, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », dans J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville (dir.) *Les Associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Marseille, APAD, Paris, Karthala, Genève, IUED, 1994, pp. 25-60

<sup>3</sup> Au sens fort de cette idée, c'est-à-dire toujours de manière dialogique, dans une négociation inégale entre dominés et dominants. J.-F. Bayart *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, pp. 302-304, p. 329.

<sup>4</sup> B. Hibou, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

<sup>5</sup> De manière similaire, sur les effets de l'*advocacy* sur le militantisme, voir E. Ollion et J. Siméant (dir.), « Politiques du plaidoyer », *Critique internationale*, 67, avril-juin 2015.

conditions particulières. Elle façonne une « citoyenneté de chantier », et met en exergue des dirigeants-professeurs dont les pratiques de redistribution doivent prendre les apparences de l'audit. Elle participe de la « prégnance de l'imaginaire bureaucratique<sup>6</sup> », et d'une définition de la modernité largement parée des atours de la bureaucratie et qui ne pourrait advenir que par elle. Elle permet de saisir la manière dont l'esprit du néolibéralisme se greffe sur des conceptions anciennes du rôle de la radio sur le continent, s'articule avec des éthiques locales du patronage sans les remettre en cause, ravive des représentations anciennes du leadership, et aboutit à la formulation d'un nouveau contrat moral entre Etat et citoyens<sup>7</sup>.

## EDUCATION CIVIQUE ET RADIOPHONIE

Brian Larkin et Debra Spitulnik ont brillamment montré comment, dans le contexte colonial africain, la technologie radiophonique charriait un imaginaire de modernité. Un avenir fait de sublimation scientifique, de l'annihilation des contraintes spatio-temporelles, de familles mononucléaires confortablement rassemblées autour du poste (une image omniprésente dans les publicités des années 1950), d'un territoire maîtrisé car couvert par une infrastructure d'antennes et de studios, d'une population prise en charge par un Etat capable de pénétrer chaque foyer, de sujets-citoyens distingués, connectés sur le monde et détribalisés, car approchés de manière anonyme et équivalente au-delà de leurs différences identitaires<sup>8</sup>.

La radio, dès son importation coloniale, a été investie d'une puissante énergie réformatrice, au plan individuel et collectif. Elle était pensée comme un auxiliaire efficace de la mission civilisatrice, de l'édification d'indigènes imaginés comme particulièrement réceptifs à un « média de l'oralité<sup>9</sup> ». Et l'interactivité n'était pas en reste : à la fin des années 1950, en Afrique coloniale française, de nombreux clubs radiophoniques ont vu le jour afin d'encourager la prise de parole des paysans à la radio. Portés par une forte ambition civique et pédagogique, ils cherchaient à favoriser « l'apprentissage de la démocratie » en amont du référendum de 1958 et organisaient des discussions collectives sur « des sujets touchant de très près les aspects matériels de [la] vie » des populations rurales<sup>10</sup>. Ces formes collectives d'écoute ou de prise de parole encouragées par le haut ont fleuri à travers tout le continent, et ont été largement réinvesties par les élites postcoloniales. Ainsi, en Ouganda, quelques années après l'indépendance, le gouvernement

<sup>6</sup> B. Hibou « La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'Etat dans le monde contemporain », dans B. Hibou (dir.), *La Bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p. 17.

<sup>7</sup> Ce travail repose sur une enquête de terrain de deux mois menée en deux fois, en 2012 et 2013, ainsi que sur des entretiens complémentaires réalisés en 2016. Cinq émissions de deux heures chacune, diffusées par Better FM, ont été retranscrites en lutooro et traduites en anglais par Irene Kangume et Wilfred Mukonyezi (que je remercie chaleureusement ici), de nombreuses observations ont été menées en studio, ainsi que dans des ateliers organisés par ToroDev et d'autres organisations. De nombreux rapports de l'organisation ont été analysés. Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés en anglais avec des producteurs, des employés de ToroDev, des journalistes, des dirigeants politiques ainsi que des membres de plusieurs clubs d'auditeurs dans les districts de Kabarole et de Kyenjojo, où des observations ont été conduites. Cette enquête s'inscrit dans le cadre du projet New Communication Technologies and Citizen led Governance in Africa mené par le Centre of Governance and Human Rights (CGHR) de l'Université de Cambridge. Ce projet a bénéficié du soutien du Cairns Charitable Trust et du Isaac Newton Trust. J'en profite pour remercier chaleureusement mes collègues du centre, Sharath Srinivasan, Iginio Gagliardone et Alastair Fraser, pour nos échanges sur cette recherche, qui ont largement enrichi cet article, ainsi que les nombreuses personnes qui m'ont accordé du temps et de l'aide en Ouganda. Merci enfin aux relecteurs de *Sociétés politiques comparées*, dont les remarques ont permis d'améliorer ce texte.

<sup>8</sup> B. Larkin, *Signal and Noise. Media, Infrastructure, and Urban Culture in Nigeria*, Durham, Duke University Press, 2008 ; D. Spitulnik, « Mediated modernities : encounters with the electronic in Zambia », *Visual Anthropology Review*, 14 (2), 1998, pp. 63-84.

<sup>9</sup> Voir C. Armour, « The BBC and the development of broadcasting in British Colonial Africa 1946-1956 », *African Affairs*, 83 (332), 1984, pp. 359-402.

<sup>10</sup> André Clavé, directeur de la Sorafom, l'agence de production radiophonique coloniale, cité par G. Robert, *Le vent qui souffle dans la boîte*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 14. Sur ces clubs, voir G. Robert, *Les Radio-clubs au Niger*, Paris, Office de coopération radiophonique (Ocora), 1967, p. 84. D'autres clubs étaient au contraire ouvertement élitaires et exclusifs, creusets de l'élaboration d'une culture de classe bourgeoise : voir B. Larkin, *Signal and Noise, op. cit.*, pp. 53-54.

de Milton Obote lança un vaste réseau de centres d'écoute communautaires<sup>11</sup>. De manière générale, conformément aux idéaux tiers-mondistes du Nouvel ordre de l'information et de la communication (Nomic), l'audiovisuel fut largement conceptualisé comme devant être mis au service de l'édification nationale, du développement et de certaines formes de civisme<sup>12</sup>. Ces débats et ces pratiques ont laissé une marque controversée mais profonde sur les projets transnationaux prenant les médias pour cible en Afrique jusqu'à aujourd'hui<sup>13</sup>.

Le statut de la radio dans les imaginaires du continent (et des acteurs extérieurs qui y interviennent) est cependant ambivalent, notamment depuis le génocide au Rwanda. La contre-figure du « journaliste pyromane » et le traumatisme des « médias de la haine » sont omniprésents dans les plaquettes et les discours, et si la radio occupe toujours une place importante dans les projets transnationaux de développement, elle est envisagée comme un outil potentiellement explosif, ce qui permet de justifier des mesures de contrôle de la parole, par les autorités comme par les travailleurs du développement, visant à ne pas se laisser déborder par des individus irrationnels et tribalisés. Cette crainte vient également appuyer la nécessité « d'éduquer » les auditeurs à la prise de parole radiophonique<sup>14</sup>.

L'avènement de la téléphonie mobile sur le continent, et l'enthousiasme dont elle a fait l'objet, ont permis paradoxalement à ce vieux média de ne pas prendre la poussière. Devenue plus « participative » grâce aux émissions de « libre antenne » ou « à téléphone ouvert », la radio était plus que jamais la « voix des sans-voix », le média « africain » « adapté » à des sociétés dites de l'oralité, où l'alphabétisation et le pouvoir d'achat restent limités et où la couverture en électricité demeure aléatoire.

Dans ce contexte, ToroDev a été créée en 2006 par un groupe composé d'avocats, de spécialistes de la microfinance et du « développement communautaire », dont certains étaient attachés à des autorités locales. Depuis 2008, elle est dirigée par Johnstone Baguma, un ancien enseignant en technologies de l'information et de la communication à l'université de Makerere, à Kampala<sup>15</sup>. Elle est soutenue par le NED (National Endowment for Democracy) et Stem Van Afrika, une organisation néerlandaise. ToroDev a commencé à encourager la création de forums d'auditeurs en 2010 dans le cadre de ce partenariat, qui vise à renforcer l'*accountability* des autorités et services de l'Etat en charge des services publics.

La mention de ces financements internationaux ne devrait pas laisser penser que la multiplication des petites associations d'éducation civique, et notamment des forums d'auditeurs qui sont l'objet de cette étude, n'est que le reflet de stratégies cyniques destinées à attirer les financements d'ONG transnationales, ou ceux de candidats à des élections - même si c'est un aspect important de la question<sup>16</sup>. Dans une étude sur le Maroc, Irene Bono a souligné le « caractère réducteur des interprétations en termes de cooptation

<sup>11</sup> B. B. Kirevu et G. B. Ngabirano, *The Growth and Development of Media in Uganda*, mémoire non publié, Department of Mass Communication, Université de Makerere, 2001, pp.180-181.

<sup>12</sup> H. Bourges, *Décoloniser l'information*, Paris, Cane, 1978 et P. Ochieng', *I accuse the Press. An insider's view of the media and politics in Africa*, Nairobi, Initiative Publishers, Acts Press, 1992.

<sup>13</sup> F. Brisset-Foucault, « Quel "autre journalisme" pour l'Afrique ? La production de modèles médiatiques africains au Forum social mondial de Nairobi », *Réseaux*, 157-158, 2009, pp. 125-156.

<sup>14</sup> Sur les registres de la justification de l'encadrement de la parole profane à la radio, voir F. Brisset-Foucault, *Prendre la parole en Ouganda. Critique et citoyenneté sous l'hégémonie du Mouvement de résistance nationale*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2011.

<sup>15</sup> Entretien avec Johnstone Baguma, Fort Portal, 17 avril 2012.

<sup>16</sup> Sur la floraison organisationnelle en contexte électoral en Ouganda, voir la belle étude de K. Titeca, « The commercialization of Uganda's 2011 election in the urban informal economy : money, boda-bodas and market vendors », dans S. Perrot, S. Makara, J. Lafargue et M.-A. Fouéré (dir.), *Elections in a Hybrid Regime. Revisiting the 2011 Ugandan Polls*, Kampala, Fountain publishers, 2014, pp. 178-207. Toute une littérature permet de complexifier l'explication de l'adoption de modèles participatifs internationaux en prenant en compte le profil des exportateurs, la labilité des modèles exportés, et la constitution, dans les pays importateurs, de secteurs de « professionnels » de la participation ayant intérêt à promouvoir ces outils : voir par exemple E. Cheynis, « Les pionniers de la participation au Maroc. Espace de reclassement et constitution d'un savoir autonome », *Participations*, 14, 2016, pp. 37-59.

des acteurs participatifs, d'instrumentalisation de leurs actions et de récupération de leurs mots d'ordre<sup>17</sup> ». Sans nier la dimension intéressée de ces initiatives, quelque chose de plus profond s'y joue en termes de remise en débat des registres de la respectabilité et de la distinction sociale, ainsi qu'une influence sur les registres de compréhension et de légitimation du pouvoir. De la même manière, les radios locales n'adoptent pas nécessairement ce type de format contraintes et forcées par leurs bailleurs. La mise au service de la radio pour la promotion d'idéaux civiques est ancienne sur le continent, aussi ces approches semblent souvent « naturelles » aux producteurs et journalistes sur place, et, on le verra, font l'objet de détournements et d'appropriations.

A l'origine, les forums d'auditeurs ont pour mission d'exiger davantage d'informations sur l'usage des budgets par les gouvernements locaux et sur les efforts des autorités pour améliorer les services publics et le bien-être des populations, tout cela via l'organisation d'*accountability meetings*, mais aussi et surtout en permettant d'exprimer des doléances à la radio. Au moment de mes enquêtes de terrain, en 2012 et 2013, ToroDev produisait deux émissions hebdomadaires sur Better FM, une station basée à Fort Portal et détenue par un homme d'affaires lié à une branche de la famille royale du Tooro. ToroDev paye pour le temps d'antenne et invite les dirigeants des forums d'auditeurs dans les studios. Leurs remarques et questions sont compilées et transmises à des dirigeants locaux invités à l'émission suivante. Elles sont complétées par des appels.

En deux ans, neuf forums ont été créés, composés officiellement d'environ 20 à 50 personnes chacun. Localisés dans les sept districts de la région des Rwenzori<sup>18</sup>, ils regroupent des individus déjà engagés dans des organisations de leurs villages. On y trouve surtout des hommes, et notamment des enseignants, des agriculteurs, des diplômés chômeurs, des personnes ayant dû abandonner l'école dans le secondaire faute de moyens, et des élus locaux. ToroDev finance leurs activités et cherche, avec plus ou moins de succès, à les contrôler.

ToroDev abat ainsi tout un travail d'identification (et donc de renforcement) de petites élites locales et de leaders d'opinion. Il s'agit par exemple d'auditeurs qui appellent régulièrement dans d'autres émissions de radio et qui offrent un profil intéressant pour les causes que l'organisation souhaite défendre (parce qu'ils ont eu une mauvaise expérience avec un service public, ou qu'ils ont une bonne connaissance du secteur du fait de leur activité professionnelle), ou de volontaires qui se présentent aux bureaux de l'organisation à Fort Portal<sup>19</sup>. Ainsi, Solomon Akugizibwe, en charge à ToroDev de l'organisation des forums et de la production des émissions, a identifié de petites organisations de terrain, des associations d'agriculteurs, de femmes, de jeunes, et les a invitées à des ateliers afin de les aider à créer des forums d'auditeurs.

L'un de ces forums, le Bufunjo People's Forum, est situé dans une partie reculée du district de Kyenjojo. Dans ce cas comme dans les autres, ToroDev a recruté des personnes qui étaient déjà à la tête de groupes plus ou moins formalisés. En l'occurrence, les deux hommes à l'origine du forum, deux enseignants d'une trentaine d'années, travaillaient déjà ensemble dans une coopérative environnementale du village de Kifuka, dans la *sub-county* de Bufunjo<sup>20</sup>. Les autres membres du forum faisaient partie d'autres petites CBOs (Community Based Organisations), avaient reçu des formations en microfinance rurale ou étaient membres du conseil local 1 (LC1), l'échelle administrative la plus basse. La plupart ont eu accès à une éducation secondaire, même si beaucoup ont dû abandonner en cours de route. Ainsi par exemple d'Andrew Tumwesige, le *chairman* du forum : à 28 ans, directeur d'une école primaire, engagé dans des activités agricoles (bananes et café), il pilote

<sup>17</sup> I. Bono, « Le "phénomène participatif" au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Etudes du CERI*, 166, 2010, p. 41, [www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/etude166.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/etude166.pdf).

<sup>18</sup> Entretien avec Solomon Akugizibwe, Fort Portal, 6 avril 2012. En 2016, ToroDev parle d'une vingtaine de ces forums dans toute la région.

<sup>19</sup> Entretien avec Solomon Akugizibwe, Fort Portal, 6 avril 2012.

<sup>20</sup> Qui encourage la plantation d'arbres en distribuant des semences aux agriculteurs, offre des formations en activités commerciales à ses membres ainsi qu'une aide financière pour les droits de scolarité de leurs enfants.

les programmes d'une organisation appelée Rural Initiative, travaille avec la Kyenjojo Farmers Association, en tant que *community based facilitator* à Caritas, et a fondé en 2010 une organisation environnementale devenue la colonne vertébrale du forum d'auditeurs. « Je mobilise aussi des filles pour qu'elles se lancent dans des activités génératrices de revenu<sup>21</sup> », dit-il pour compléter cette liste déjà longue.

On se trouve donc face à des acteurs multi-engagés, à un tissu associatif dense, et la participation est encadrée et envisagée sous un mode plutôt indirect. Comme le résume Solomon Akugizibwe, « nous leur disons que nous voulons des femmes et des jeunes avec des capacités en termes de leadership. Et nous formons les leaders pour qu'ils mobilisent les gens. Tout cela est nécessaire pour la durabilité (*sustainability*) des interventions que nous faisons<sup>22</sup> ». Et d'ajouter :

« Les clubs d'auditeurs sont formés. Nous les mettons en lien avec les réseaux médiatiques, on les aide à identifier des questions à traiter. Nous voulons que les membres consolident les programmes en soulevant des questions pertinentes<sup>23</sup>. »

Les forums sont plus ou moins actifs selon les *sub-counties*, et leur fonctionnement dépend en grande partie de la manière dont ils sont intégrés aux agendas de leurs membres, à leurs propres ambitions d'avancement social et politique, ou à leurs représentations de ce que devrait être une association d'auditeurs et ses priorités en termes d'éducation civique. Ainsi du forum de la petite ville de Kyenjojo, à 50 kilomètres à l'est de Fort Portal. ToroDev y a monté un atelier rassemblant une centaine de personnes, qui ont élu un bureau composé de six personnes. Cependant, deux ans plus tard, aucune réunion n'avait été convoquée de manière autonome, et les membres du bureau ne se voient qu'à l'initiative de ToroDev, en raison d'un manque de ressources selon le secrétaire chargé de la publicité du forum. Aussi ce dernier en a largement redéfini l'esprit, lui attribuant une fonction plus classique de surveillance, voire de formation des animateurs des radios locales, selon des objectifs de moralisation sociale :

« Nous encourageons les gens à continuer à écouter la radio et à comprendre les émissions. Nous faisons des retours à la radio sur les émissions. La plupart ne reposent pas sur des données fiables. Ils parlent de manière vulgaire aux gens. Nous, nous respectons notre culture. Ils utilisent des mots qui ne sont pas bien. Nous vérifions que les présentateurs ont de bonnes manières et sont de bonne moralité (*good character*)<sup>24</sup>. »

Pour cet homme, ancien présentateur dans une petite station de Kyenjojo, qu'il a quittée après un conflit avec son employeur, le forum est un moyen de garder un pied dans le métier en attendant mieux, de tenter de préserver sa réputation et de poursuivre son travail de réforme morale de la société. Via le forum, il est invité dans les studios par ToroDev pour commenter l'état des services publics.

## LA RADIO COMME PROLONGEMENT DE L'ÉTAT

D'autres ont réinterprété et adapté l'initiative de ToroDev en des termes moins libéraux et moins « participatifs » que ceux prévus dans les documents de cadrage transmis aux bailleurs, intégrant le forum aux structures publiques locales. La plupart des travaux consacrés aux radios dites « communautaires » délaissent l'analyse de leurs liens avec l'Etat<sup>25</sup>. Ces liens, dans une littérature

<sup>21</sup> Entretien, Kifuka, 11 mai 2013.

<sup>22</sup> Entretien avec Solomon Akugizibwe, Fort Portal, 6 avril 2012.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Entretien, Kyenjojo, 18 avril 2012.

<sup>25</sup> Voir entre autres M. Myers « Community Radio and Development. Issues and examples from Francophone West Africa », dans R. Fardon et G. Furniss (dir.), *African Broadcast Cultures*, Londres, James Currey, 2000, pp. 90-101, et le classique L. Bourgault, *Mass Media in Sub-Saharan Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 1995.

qui reste très normative, sont en effet déconsidérés, car allant à l'encontre des idéaux libéraux de la « société civile », celle qui se « prend en main » pour affronter ses problèmes<sup>26</sup>. Or l'analyse des chevauchements entre ces organisations et l'Etat éclaire certains aspects de sa formation dans le contexte ougandais contemporain. James Ferguson a montré comment les « projets de développement », malgré leur échec dans la prise en charge des besoins de la population, ont participé, de façon non nécessairement intentionnelle, au déploiement de la bureaucratie et de l'intégration des populations rurales dans les structures étatiques, parfois sous sa forme coercitive<sup>27</sup>. De manière similaire mais non identique, les radios locales, et les pratiques d'organisation et de délibération qu'elles promeuvent à travers les forums d'auditeurs, prolongent et renforcent l'Etat dans des zones relativement reculées, en lui fournissant de nouvelles ressources, en remplaçant son personnel, et en réaffirmant sa centralité dans le processus de développement<sup>28</sup>.

Les chevauchements sont en effet nombreux entre les autorités locales et les forums. Ces projets soulignent l'importance, pour les populations, de prendre en charge leur destinée et d'arrêter d'attendre que le gouvernement agisse à leur place. Cependant, et c'est cette nuance qu'il importe de souligner, ils n'encouragent pas à contourner l'Etat. A Bufunjo, par exemple, les membres du forum défendent le fait de reprendre à leur compte le travail de fonctionnaires qui « viennent de l'extérieur » et, de ce fait, n'ont pas les « intérêts de la localité à cœur ». Le défi, pour eux, est de former et d'éduquer des locaux qui pourraient prendre les choses en main *au sein* des institutions.

Ainsi, l'organigramme des forums comprend de nombreux responsables locaux, notamment des élus au plus bas niveau (LC1) mais aussi à des niveaux plus élevés (LC2, LC3), et des membres de l'administration médicale (fonctionnaires travaillant dans un centre de santé public). Il arrive que des membres d'un forum soient cooptés dans des administrations, ce que ToroDev met en avant comme une preuve de l'efficacité de son action<sup>29</sup>. Ainsi, à Bufunjo, le *chairman* du forum a été nommé au sein du comité de gestion du centre de santé (Health Centre III) qui couvre tout le *sub-county*, ce qui représente plusieurs dizaines de milliers de personnes.

On retrouve cette interpénétration entre acteurs de l'Etat et forums dans la plupart des cas, mais particulièrement à Kicwamba, un *sub-county* au nord-ouest de Fort Portal, dans le district de Kabarole. Gilbert Rwaheru, le coordinateur du forum, âgé de 32 ans au moment de notre rencontre, fait partie d'un micro-parti d'opposition, l'Uganda Federal Alliance (UFA). Son père était intendant au Technical College de Kicwamba, une institution d'enseignement supérieur bien connue dans la région et au sein de laquelle Gilbert a lui-même étudié. Diplômé en ingénierie civile, il a décidé de quitter l'entreprise qui l'employait après un conflit portant sur son salaire. Avant de rejoindre ToroDev, il était déjà engagé dans une organisation produisant des émissions interactives depuis Fort Portal. A Kicwamba, le forum a débuté avec un appel aux bonnes volontés lancé à la radio : une cinquantaine

<sup>26</sup> Pour des contre-exemples bienheureux, dans toute cette littérature, voir notamment les travaux de H. Englund, *Human Rights and African Airwaves. Mediating Equality and the Chichewa Radio*, Bloomington, Indiana University Press, 2011 et de T. Grätz, *Local Radio Stations, Political Transformation and the Demonopolisation of Public Communication: The Case of Radio rurale Tanguéta (Northern Benin)*, Université de Bielefeld, Faculté de sociologie, Working Paper 321, 1999 (<http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/42245>). Pour une approche remettant en cause les analyses normatives sur les médias en Afrique, voir S. Capitain, *Médias et pratiques démocratiques en Afrique de l'Ouest. Usages des radios au Burkina Faso*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008.

<sup>27</sup> J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine. « Development », Depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

<sup>28</sup> On pose ainsi la question du rapport des populations rurales à l'Etat moins à travers la manière dont elles sont (ou pas) insérées dans les rapports de production qu'à travers leurs relations à ses représentants et à ses institutions. Voir le numéro 14 de *Politique africaine*, « Les paysans et le pouvoir en Afrique noire » (1984), qui revient sur la fameuse thèse de Goran Hyden. Ben Jones rappelle avec raison que « les interventions de développement, qui concentrent tellement d'attention de la part d'études consacrées au changement rural en Afrique, sont seulement occasionnelles et sont des variantes exceptionnelles de ce que l'on peut trouver en réalité ». Voir *Beyond the State in Rural Uganda*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2008, p. 6. A partir d'une étude de cas dans l'est de l'Ouganda, il souligne que certaines zones demeurent largement ignorées par ces projets de développement comme par les représentants de l'Etat. Ainsi, on ne prétend pas à une quelconque représentativité des dynamiques exposées ici.

<sup>29</sup> Conversation avec Johnstone Baguma, Fort Portal, 12 mai 2013.

de personnes se sont réunies dans les locaux du *sub-county*, en coordination avec les élus locaux (largement issus du parti au pouvoir ou indépendants), afin d'élire un exécutif. Parmi ses membres, le *chairman* et le secrétaire de production du *sub-county* (LC3), celui de l'une des trois paroisses qui le composent ainsi qu'un conseiller pour la jeunesse, là encore à l'échelle de la paroisse (LC2). Ses activités cherchent ouvertement à inclure les élus locaux ainsi que les fonctionnaires en charge du développement local (Community Development Office). L'objectif du forum de Kicwamba est d'agir comme instance de surveillance au sein de l'Etat, même si cet objectif est difficile à mettre en œuvre. Les propos de Gilbert Rwaheru montrent que les relations sont teintées de méfiance, ce qui incite à ne pas concevoir ces chevauchements dans les simples termes de la cooptation. L'absence de séparation ne signifie pas soumission :

« Ils ont dit qu'ils étaient d'accord pour nous consulter lorsqu'ils mettraient en place le budget. Mais quand on s'est mis d'accord avec eux, le budget avait déjà été voté. Nous attendons qu'ils nous appellent. Ils négligent la jeunesse. Ils utilisent mal le fonds pour les jeunes. Ils l'ont détourné pour prendre en charge d'autres problèmes. Nous sommes en train de penser à nous enregistrer au niveau du district pour pouvoir commencer à travailler sans avoir des gens qui essaient de nous arrêter parce qu'ils ne nous connaissent pas. [...] Si vous n'êtes pas enregistré, ils pourraient refuser que l'on utilise le hall du *sub-county*. Pour l'instant ce n'est jamais arrivé, mais on veut être sûrs<sup>30</sup>. »

L'intégration d'élus locaux au sein des forums répond aussi à un autre objectif : désamorcer les accusations de subversion qui sont monnaie courante dans le contexte ougandais contemporain. Comme le dit Gilbert Rwaheru :

« Nous avons décidé d'intégrer les dirigeants dans le forum afin qu'ils ne pensent pas que nous avons un biais contre eux. Nous ne travaillons pas pour l'inimitié, nous travaillons pour le développement<sup>31</sup>. »

Lorsqu'il a été généralisé après la fin de la guerre du *bush* (1981-1986), le système des conseils locaux a considérablement élargi les possibilités de participation citoyenne aux affaires de l'Etat<sup>32</sup>. Mais, dès la fin des années 1980, M. Mamdani notait la « tendance du pouvoir d'État à vouloir monopoliser l'initiative organisationnelle<sup>33</sup> ». Les activités des coopératives agricoles, des organisations de jeunes, de femmes, ont été galvanisées mais largement rattachées aux LC. Sur le terrain, il semblait difficile pour les petites organisations, dans les années 1990, de passer outre l'arbitrage et l'influence des élus locaux sur leur action. Selon S. Dicklich :

« [Le NRM] reste ferme sur le maintien du système des conseils locaux comme la principale voie de participation politique [...]. Le système des RC autorise la participation politique, mais filtrée par les conseils [...]. Si des groupes sont jugés "politiques", le régime, plaidant pour un mode de participation élargi et inclusif, essaie de les ramener dans la ligne du NRM. [...] Dans ce cadre, les ONG sont conformes au système des conseils locaux en tant que vecteurs des objectifs du NRM, pas en tant que sources alternatives de pouvoir. Les ONG seront tolérées par le régime tant qu'elles continueront à fonctionner de manière apolitique et non antagonique<sup>34</sup>. »

<sup>30</sup> Entretien Gilbert Rwaheru, Kicwamba, 16 mai 2013.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> R. Banégas, « Entre guerre et démocratie : l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda », dans Denis-Constant Martin (dir.), *Nouveaux Langages du politique en Afrique orientale*, Nairobi, IFRA, Paris, Karthala, 1998, pp. 187-262.

<sup>33</sup> M. Mamdani, « Social movements and constitutionalism in the African context », Center for Basic Research, *Working Paper*, 2, 1989, p. 14.

<sup>34</sup> S. Dicklich, « Indigenous NGOs and political Participation in Uganda under the NRM regime : 1986-1994 », dans *Developing Uganda*, Londres, James Currey, Kampala, Fountain Press, Athens, Ohio University Press, Nairobi, Heinemann, 1998, pp. 145-158, citation p. 152.



Ainsi, la participation politique et la mobilisation sociale sont largement encouragées à s'épanouir au sein de l'État, ou tout du moins dans les termes de la politique mouvementiste. Il y a donc bien souvent une coïncidence entre conformité à une contrainte politique forte et imaginaires locaux du développement, qui *doivent* inclure l'Etat et passer par lui. Cette dimension contraignante s'est encore accentuée depuis l'adoption du NGO Act en 2016, qui définit les conditions d'exercice (et notamment d'enregistrement) des organisations dans le pays. La loi prévoit une surveillance importante des ONG par les autorités, avec des instances de contrôle au niveau national, mais aussi du district et du *sub-county*<sup>35</sup>. Elle exige que les organisations fournissent des informations précises sur leurs activités et leur comptabilité, et qu'elles adoptent tout un ensemble d'outils bureaucratiques censés accroître leur « transparence » (art. 39)<sup>36</sup>.

Les forums peuvent aussi jouer un rôle de plateforme de communication et de sources d'information pour les autorités locales. De manière pragmatique, ils sont un moyen d'avoir accès aux médias gratuitement et de compenser leur manque de ressources. Le *chairman* du LC3 de Kicwamba, anciennement employé dans une importante entreprise de Fort Portal, donc peu familier des problèmes locaux dans une zone très rurale, et novice en politique quand je l'ai rencontré, l'exprimait ainsi :

« Ces forums relient les dirigeants du *sub-county* aux populations locales. Ils vont sur le terrain et rapportent sur ce qui est fait et ce qui ne l'est pas. Parfois, ils viennent nous voir pour nous le rapporter. Ils éduquent et guident les gens sur ce qu'ils sont supposés faire et ils négocient du temps d'antenne pour nous, parce que, parfois, on ne peut pas y arriver. Nous avons des défis, nos collectes d'impôts sont beaucoup trop faibles pour nous permettre de faire face aux besoins des communautés locales. On reçoit 11 millions de shillings par an du programme de développement local [un peu moins de 3 000 euros], alors il n'y a pas d'argent pour aller à la radio [...]. La radio, c'est 1,5 à 2 millions de shillings par heure [entre 400 et 500 euros]. On ne peut pas se le permettre car il y a des priorités. C'est pourquoi nous allons à ToroDev [...]. Nous utilisons ces organisations pour nous aider. [...] Car les gens doivent être mobilisés. La radio est utile, car aller de village en village est difficile et peu de gens viennent aux réunions. [...] Alors, quand vous avez la chance d'avoir du temps d'antenne, on peut savoir quels sont leurs besoins. [...] J'ai été à quatre émissions de radio depuis que j'ai été élu, dont trois avec Gilbert [Rwaheru, du forum]<sup>37</sup>. »

La « participation » n'est donc pas un symptôme ou une alternative à une « crise de l'Etat », elle est intimement liée à lui. On ne peut disqualifier *a priori* ces espaces de mobilisation, dénoncer hâtivement des phénomènes de « cooptation », ou encore y voir le résultat d'une contrainte politique univoque ou de la coercition. L'extrait d'entretien précédent suggère au contraire que ce sont les élus locaux qui peuvent se retrouver dépendants financièrement de ce type d'initiatives. Il nous semble plus intéressant de prendre au sérieux les attentes des acteurs envers l'Etat et la manière dont ils entendent le réformer, réaffirmant son caractère incontournable dans les imaginaires du développement.

<sup>35</sup> Son article 44 notamment a suscité de nombreuses inquiétudes, en particulier dans les milieux pro-LGBT, car il énonce qu'une organisation « ne devra pas s'engager dans toute action préjudiciable aux intérêts de l'Ouganda et à la dignité des populations de l'Ouganda ». Un autre alinéa interdit de « faire campagne » pour un parti ou un candidat, ce qui peut parfois être interprété de manière large. L. Paulat, « Ugandan parliament passes controversial NGO bill », VOA, 15 décembre 2015, <http://www.voanews.com/a/uganda-ngo-bill/3104064.html>. La loi peut être téléchargée sur <http://chapterfouruganda.com/resources/acts-bills/non-governmental-organisations-act-2016>.

<sup>36</sup> Sur le projet de loi, qui était beaucoup plus intrusif et qui a déclenché de nombreuses réactions, voir I. Okuda, « New NGO bill : rule of law or is it repression? », *The Sunday Monitor*, 17 mai 2015.

<sup>37</sup> Entretien avec le *chairman* LC3, Kicwamba, 16 mai 2013.

## LE CHANTIER COMME ESPACE PUBLIC, LE CITOYEN COMME CONTREMAÎTRE

De quoi les auditeurs parlent-ils ? Et comment en parlent-ils ? Ces émissions ne visent pas, généralement, à renforcer l'unité ou le consensus, comme c'est souvent le cas en Ouganda<sup>38</sup>. La radio interactive n'est pas assimilée à des formes anciennes de délibération, comme parfois dans d'autres contextes<sup>39</sup>, et elle n'est pas utilisée non plus dans une volonté de rétablir la légitimité de dirigeants dits « traditionnels » et de renforcer le patriotisme ethnique<sup>40</sup>. Pour ToroDev, une organisation peuplée d'avocats, de journalistes et d'universitaires de Kampala, la radio est un puissant outil de modernisation, entendue comme l'avènement d'un ordre politique standardisé, de dirigeants transparents et de citoyens exigeants, experts en travaux publics. Et s'il n'y a pas un modèle parfaitement cohérent d'ordre politique, de citoyenneté ou de critique promu dans ces émissions, on y observe suffisamment de régularités pour pouvoir dégager un schéma, un consensus sur la grille de lecture à adopter pour évaluer le comportement des dirigeants comme des citoyens. L'une des caractéristiques les plus frappantes de cette cité radiophonique est sa dimension technocratique. Comme me l'expliquait le producteur :

« Les clubs d'auditeurs identifient des sujets en lien avec l'*accountability* et les services publics... l'infrastructure, NAADS [le programme national d'aide aux agriculteurs]. Nous invitons des dirigeants locaux dans les studios. Par exemple, la semaine dernière, le thème de l'émission portait sur les services de santé. Ensuite, les gens appellent et posent des questions<sup>41</sup>. »

Les débats sont généralement bornés à une zone géographique précise : un district, voire un *sub-county*. La critique est circonscrite, certes, mais l'idée, dans cette contribution, est d'aller plus loin dans l'analyse de ces registres de la parole, et de saisir ce qu'une critique désirable et légitime aux yeux des acteurs représente. Cette parole, on le verra, peut être forte, voire agressive, tout en suivant les règles plus ou moins explicites du débat. Il est fréquent, lors des émissions, que les dirigeants ou les fonctionnaires locaux soient frontalement attaqués, notamment lorsqu'il s'agit de dénoncer leur laisser-aller, leur incompétence, leur absentéisme (beaucoup appellent pour dire qu'ils ne voient jamais leurs élus sur le terrain en dehors des campagnes électorales), ou des pratiques de favoritisme<sup>42</sup>. Les « guerres administratives », pour reprendre les mots de l'un des dirigeants invités dans le studio, les concurrences entre élus locaux et fonctionnaires sont largement exposées lors des émissions.

<sup>38</sup> F. Brisset-Foucault, « Peace-making, power configurations and media practices in northern Uganda : a case study of Mega FM », *Journal of African Media Studies*, 3 (2), 2011, pp. 205-225.

<sup>39</sup> Y. Diagne, *Sociologie politique d'une expérience de démocratie participative. Le cas d'une radio communautaire au Sénégal*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 9, 2014.

<sup>40</sup> Comme cela pouvait être le cas au Buganda, où elle a été largement investie par des patriotes royalistes : F. Brisset-Foucault, « Re-inventing a royalist "public sphere" in contemporary Uganda : the example of Central Broadcasting Services (CBS) », *Journal of African Cultural Studies*, 25 (1), 2013, pp. 72-87. La monarchie au Tooro ne déclenche pas les mêmes ferveurs : elle est même, dans ces émissions, l'objet de critiques sur les registres de l'exigence de transparence et de démocratie, comprise comme le respect des procédures bureaucratiques.

<sup>41</sup> Entretien avec Solomon Akugizibwe, Fort Portal, 6 avril 2012.

<sup>42</sup> Par ailleurs, on constate une politisation relative des débats : une émission consacrée à un projet visant à supprimer l'école gratuite en zone urbaine a donné lieu à des attaques directes contre la présidence, et notamment contre les budgets alloués à State House, y compris de la part de l'employé de ToroDev, ainsi que contre le NRM (National Resistance Movement). Il est intéressant de noter la différence qui surgit parfois entre le contenu des émissions et les comptes rendus qui sont donnés aux bailleurs dans les rapports. Ainsi, les employés de ToroDev peuvent subvertir leur propre modèle. « The listeners' forum », Better FM, 4 mars 2012. Parfois, les étiquettes partisans ressortent, comme lors de l'émission du 14 avril 2012, où l'appartenance de Gilbert Rwaheru à l'Uganda Federal Alliance (UFA), un petit parti d'opposition, a été affichée par le présentateur, et où les dirigeants ont été critiqués sur la base de leur appartenance partisane. Ainsi, le cadre bureaucratique n'a pas nécessairement les mêmes effets dépolitisants qu'il peut avoir ailleurs, bien que, encore une fois, cette dimension soit complètement absente de la littérature produite par l'organisation à destination des bailleurs.

Les auditeurs sont définis comme une population ayant un droit fondamental à bénéficier de services publics et devant être suffisamment savante pour être en mesure de vérifier le travail des dirigeants, les procédures à suivre, et exprimer des demandes en ce sens, à la fois sur l'état des besoins dans leur espace de résidence et de travail, et sur les responsabilités des uns et des autres. La plupart des émissions consistent à énumérer les problèmes rencontrés dans un *sub-county* en matière d'accès à la santé, à l'éducation, et de réseau routier. Auditeurs comme dirigeants suivent ce patron commun, qui souligne l'existence d'un droit similaire et égal à des services publics efficaces d'un *sub-county* à l'autre. Ainsi, les émissions deviennent une sorte d'outil de cartographie des manquements des services publics. Elles listent routes, écoles, centres de santé nécessitant d'être pris en charge, dans l'espoir que la répétition et l'accumulation de ces signalements fassent réagir les dirigeants.

« Laissez-moi vous dresser un petit tableau de mon *sub-county* d'origine, Kicwamba, et je parlerai de la division Ouest [de Fort Portal], où je réside, après. Les routes dans le *sub-county* de Kicwamba sont dans un état lamentable, par exemple Kyakagusa a beaucoup de trous et quand vous regardez cette route, vous pouvez même en pleurer. La route de Nyantaboma est complètement inutilisable, les camions qui transportent le pouzzolane de là-bas jusqu'à la fabrique de ciment à Hima... Mais les dirigeants ont fait la sourde oreille. Les centres de santé à Kicwamba n'ont pas de médicaments et manquent sérieusement de personnel, mais les dirigeants ne sont pas venus régler la situation, qui voit des femmes mourir du fait du manque de sages-femmes dans le *sub-county*<sup>43</sup>. »

Les personnes sont saisies à travers leur statut de *tax payer*, de victimes de mauvais services publics, parfois catégorisées en fonction de ce qui est identifié comme leur principal besoin (élèves, femmes enceintes), et non selon d'autres catégories fondamentales qui peuvent faire sens pour elles lorsqu'elles définissent leur appartenance ou leurs droits, notamment l'ethnicité et la religion. Le savoir généré sur un espace en particulier, tel qu'issu de ces émissions, est vidé de toute historicité et diversité : les individus n'ont pas de trajectoire géographique ou sociale diversifiée, ni de manière plurielle de se définir (notamment en termes ethniques, alors même que l'histoire de la région est particulièrement complexe dans ce domaine). On s'adresse à eux en tant que groupe égalisé de porteurs de droits à des services de proximité et à l'information, ce qui aboutit à une standardisation d'espaces historiques divers. Ce langage produit une forme de savoir bien spécifique sur des populations et des espaces politiques pensés dans une sorte d'équivalence ou d'interchangeabilité.

Par ailleurs, dans ces émissions, les défis auxquels font face les populations sont mâchés, digérés pour être présentés de manière à se voir proposer des solutions techniques par l'appareil bureaucratique, huilé de la bonne volonté du dirigeant. Ces solutions semblent tellement évidentes qu'elles ne dépendent que de la volonté du dirigeant présent dans le studio. Ainsi, le débat radiophonique porte peu sur le bien-fondé d'une solution. Il cherche plutôt à faire apparaître si les élites ont accompli, ou non, une tâche définie de manière univoque (par le processus bureaucratique). Ce qui aboutit, on le verra, à produire un idéal bien particulier de leadership.

Arrêtons-nous un instant sur les implications de ces formats en termes de promotion de modèles de citoyenneté. Ils nécessitent en effet la maîtrise d'un certain savoir par les auditeurs afin de pouvoir y participer. La « participation démocratique » est célébrée comme une alternative à l'inefficacité et, en définitive, pensée comme un outil permettant d'améliorer le *management* des services publics. Lors d'une émission, le *chairman* du LC5 de Kabarole a défini le type de participation politique qu'il attend de ses administrés comme une citoyenneté qui conjuguera surveillance et expertise, façonnant le modèle du citoyen comme contremaître :

---

<sup>43</sup> G. Rwaheru, « Know your leader », Better FM, 14 avril 2012.

« Je pense que si vous responsabilisez les gens dès le début, vous leur avez donné de l'expertise très tôt, vous leur avez donné un rôle de supervision... [...] Ils feront ce travail de supervision, et je pense qu'en cinq années, cette question du travail bâclé, on l'aura complètement dépassée<sup>44</sup>. »

Pour être entendue et reconnue, la critique doit s'appuyer sur une solide connaissance du système administratif et des acteurs responsables en son sein, leurs mandats et leurs pouvoirs, y compris des fonctionnaires les moins visibles. Une grande partie des activités de ToroDev consiste à éduquer les membres de leurs forums sur ces procédures :

« A chaque atelier, nous invitons les autorités du district et ils présentent des papiers pour expliquer comment les gens peuvent mieux participer à la planification et à l'exécution des services publics. Par exemple, M. Bigabwenka B. Vincent, le *district information officer* du district de Kyegegwa, a présenté un papier, le 16 novembre 2011, intitulé "La participation populaire dans la planification et le budget du gouvernement pour améliorer les services publics", il l'a présenté en lutooro. D'habitude, ce sont les *district information officers* qui viennent, parce que les chefs de district sont occupés, et nous sommes très intéressés par l'accès à l'information. Ces fonctionnaires sont des technocrates, ce ne sont pas des élus. Le 9 novembre 2011 nous avons eu un papier par John Kamara, *district information officer* pour Kyenjojo, intitulé : "Planifier et élaborer les budgets dans les gouvernements locaux"<sup>45</sup>. »

Demeure la question de la façon dont ces injonctions sont reçues et interprétées par les auditeurs. Certains semblent l'accepter et suivent les règles lorsqu'ils appellent, comme lors de cette émission :

« Je suis S. B. de Kiyombya. Je vous remercie pour l'émission, mais la chose importante c'est la route Kiyombya-Nyamitege, ils l'ont abandonnée à la moitié du chantier, je demande au *chairman* : pourquoi elle n'a pas été terminée<sup>46</sup> ? »

D'autres adoptent des registres de critique alternatifs. Les auditeurs identifiés par les présentateurs ou les dirigeants comme étant « hors sujet » sont en ce sens intéressants à étudier. Dans la même veine, de nombreux dirigeants se plaignent que les gens « les insultent » à la radio. Ces plaintes révèlent des attentes en termes de comportement et de déférence. Les dirigeants essaient régulièrement de discréditer les auditeurs en dépolitisant leur critique, réduite alors à de l'ignorance ou à de l'irrationalité. Le *chairman* du *sub-county* de Kicwamba s'exprime ainsi sur le sujet lors d'un entretien :

« [Certains dirigeants se plaignent que les gens sont] malpolis. Après la campagne électorale, c'était une compétition, et certains étaient mécontents. Parfois, certains ne veulent pas se réconcilier, ils sont amers, ils ne sont pas informés sur ce qui se passe. Vous les informez et ils vous remercient même. Mais ils demandent davantage que ce que nous avons. "Où est la niveleuse [engin de construction] que vous avez promise ?" Ils disent des choses comme : "Nous en avons assez de vous, vous nous racontez des mensonges. Attendez 2016 [les prochaines échéances électorales], on va vous renvoyer... Vous détournez notre argent, nous allons soutenir l'opposition. Nous en avons assez, vous êtes un voleur..." Vous les consolez, vous leur donnez de l'*accountability*, vous leur expliquez ce que vous avez fait, ce que vous n'avez pas fait, pourquoi... Vous leur demandez d'être patients pendant que vous planifiez. Vous les encouragez à participer<sup>47</sup>. »

<sup>44</sup> « Listener's forum », Better FM, 15 avril 2012.

<sup>45</sup> Entretien avec Solomon Akugizibwe, Fort Portal, 6 avril 2012.

<sup>46</sup> « Listener's Forum », Better FM, 15 avril 2012.

<sup>47</sup> Entretien avec le *chairman* LC3 de Kicwamba, 16 mai 2013.

Ce dirigeant attribue l'amertume et la colère de ses administrés à leur « manque d'information », réduisant le mécontentement à de l'incompétence, et contestant de ce fait la légitimité des demandes. Certains auditeurs, en effet, profitent de ces émissions pour attaquer directement les dirigeants locaux sur leur comportement :

« [Auditeur 1] Les dirigeants devraient s'intéresser aux priorités de leur public, pas simplement les choses qui les avantagent eux, comme augmenter les salaires des parlementaires et des conseillers.

[Auditeur 2] Les Honorables conseillers devraient s'intéresser au développement de leurs zones plutôt qu'à leurs problèmes personnels<sup>48</sup>. »

Après cette émission, le conseiller présent dans le studio déclara que beaucoup d'auditeurs n'avaient pas respecté le sujet, dénotant une définition très restrictive de l'*accountability* :

« Les gens ont parlé de choses mesquines. Ils n'ont pas parlé d'*accountability*. Je ne voulais pas parler de la performance du maire. Je ne voulais pas dire si le maire a bien fait son travail ou pas. C'est l'électorat qui doit le dire<sup>49</sup>. »

## L'ÉTHIQUE DE LA REDISTRIBUTION BUREAUCRATIQUE

A Fort Portal, on l'aura compris, l'*accountability* est un concept éminemment qui jaillit constamment à la figure de l'observateur. Elle est omniprésente dans les conversations, les entretiens, la littérature grise, dans les émissions, les slogans imprimés sur les tee-shirts, et s'impose comme la clé de voûte de la cité morale imaginée par les acteurs locaux du développement. ToroDev présente ses émissions de radio comme des moyens offerts aux « femmes et aux jeunes des milieux ruraux [...] d'exiger une *accountability* publique [et] de participer activement [aux] processus démocratique, budgétaire, à la planification », afin, *in fine*, d'améliorer la fourniture de services publics<sup>50</sup>. Selon les producteurs, les émissions de radio invitent à accoucher de cette société exigeante et renouvelée :

« Les forums d'auditeurs ont poussé les dirigeants à être responsables et à accomplir leur devoir de manière efficace pour améliorer les vies des populations rurales parce qu'ils ont permis aux personnes locales, sur le terrain, d'avoir des informations<sup>51</sup>. »

Et cette responsabilité est au centre des activités de l'organisation. En plus des émissions de radio, ToroDev programme des *accountability meetings*, comme à Kamwenge, en mars 2012, entre un forum d'auditeurs et des dirigeants du district, dont le puissant Resident District Commissioner (RDC), qui représente le président. Lors de cette session, les membres du forum ont insisté sur le fait qu'il était très difficile d'avoir des informations sur les activités des autorités locales. Le RDC a ordonné au Deputy Chief Administrative Officer du district d'établir des rapports trimestriels et de les rendre accessibles en les affichant sur des panneaux. L'idée est de pouvoir vérifier si les projets annoncés ont été réellement réalisés<sup>52</sup>. A l'antenne, les dirigeants sont sommés d'exposer leurs actions depuis leur élection ou leur nomination. Les auditeurs et le présentateur ont recours à des termes durs, invoquant, en cas de manquement, la confiance trahie des électeurs. Chaque passage à l'antenne s'apparente ainsi pour les dirigeants à un audit :

<sup>48</sup> « Know your leader », Better FM, 14 avril 2012.

<sup>49</sup> Conversation après l'émission, Fort Portal, 14 avril 2012. Il faut préciser que ce conseiller était très opposé au maire.

<sup>50</sup> Toro Development Network, *Improving Local Governance through Radio in the Rwenzori Region*, Project Report, octobre 2011-septembre 2012.

<sup>51</sup> Toro Development Network, *Using Radio as a « Hub » for ICT Convergence to Improve Public Service Delivery in the Rwenzori region, Western Uganda*, Project Report, janvier 2013.

<sup>52</sup> Entretien avec Solomon Akugizibwe, Fort Portal, 6 avril 2012.

« Ce que j'ai fait jusqu'ici pour ma localité de Bazar... Bazar est au cœur de la municipalité de Fort Portal et il y a beaucoup de choses accomplies. [...] Nous avons commencé à faire des routes, nous avons approché et fait du lobbying auprès des conseillers LC5 pour qu'ils influent au LC5 et ils l'ont fait, ils nous ont obtenu les puits qui ont été construits à Bazar, Kijanju et Kasusu. Les routes dont je parle, vous vous souvenez, un endroit comme Harukooto MT, près du palais, vous remontez vers Kiculeeta, Karamaga... toutes ces routes n'étaient pas très bonnes, nous les avons réparées. J'ai aussi fait un effort sur les routes de Kamuhiigi et c'est de là que je viens, j'ai fait des efforts pour qu'ils travaillent bien dessus. Je n'accepterai pas, quand il pleut, de trouver de l'eau stagnante sur la route, ce qui n'est pas possible sur une route tarmaquée<sup>53</sup>. »

Les registres sur lesquels les dirigeants sont interrogés ne sont cependant pas « évidents » : ils varient selon le contexte historique et reflètent des configurations de pouvoir. Comme l'explique John Lonsdale, « chaque système politique a ses propres histoires d'*accountability*, ses schèmes récurrents selon lesquels le pouvoir est construit, justifié par sa mission et ensuite testé en ses propres termes<sup>54</sup> ». Pour Lonsdale, « ses sens et ses pratiques ont toujours changé parce que les dirigeants, et les dirigés, les maîtres et les serviteurs, se sont évertués à définir et à redéfinir l'*accountability* de la manière qui pourrait leur être la plus utile dans leur situation<sup>55</sup> ». En l'occurrence, cette omniprésence reflète l'imprégnation des programmes d'aide internationale par la culture néolibérale de l'audit. Elle vient toutefois se greffer sur une histoire propre de l'*accountability*, celle promue par les conseils de résistance lors de leur mise en place par Museveni pendant la guerre du *bush*, avant d'être généralisés à tout le pays et de devenir les conseils locaux en 1995. Dans les années 1990, Richard Banégas notait que « la mise en place de nouvelles règles et institutions politiques (notamment les RC), par leurs effets de socialisation, ont entraîné le développement de nouveaux langages politiques, ont favorisé la cristallisation d'une "culture démocratique" où la notion de "responsabilité" (*accountability*) des gouvernants, en particulier, tient une place centrale<sup>56</sup> ». Originellement, les LC avait une fonction de surveillance et de discipline : ils pouvaient faire renvoyer des fonctionnaires et des représentants des services de sécurité qui abusaient de leur pouvoir<sup>57</sup>. On le verra dans le cas de Bufunjo, les forums d'auditeurs ont parfois repris à leur compte cette fonction largement délaissée par les LC.

Ce qui nous intéresse ici, c'est que, selon la manière dont il est réinterprété, le système de transparence mis en place par ToroDev ne contredit pas nécessairement le patronage généralisé qui caractérise le régime Museveni. Le degré de marchandisation des campagnes électorales, au cours dequelles les candidats interrompent les expulsions, distribuent des biens et de l'argent, lors des meetings ou à des groupes d'intérêt (dirigeants de marchés, groupes de femmes, de jeunes, de motos-taxis), ou encore promettent des terres et des services publics même si cela ne correspond pas à leur mandat, a choqué de nombreux observateurs lors des élections de 2011<sup>58</sup>. Ces dons ne sont pas limités aux périodes électorales. Députés et dirigeants locaux se plaignent de voir leur maison envahie de demandeurs du matin au soir, de devoir contribuer financièrement à des mariages, des enterrements, des frais d'inscription à l'école, ainsi qu'à des entreprises plus collectives (acheter une ambulance, soutenir des « groupes communautaires locaux » - de femmes, de jeunes, de vétérans -, mettre en place des systèmes de bourses scolaires)<sup>59</sup>. Comme me le disait en entretien Alex Ruhunda, député pour la circonscription de Fort Portal :

<sup>53</sup> « Know your leader », Better FM, 14 avril 2012.

<sup>54</sup> J. Lonsdale, « Political accountability in African history », dans P. Chabal (ed.), *Political Domination in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 126-174, citation p. 134.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 128

<sup>56</sup> R. Banégas, « Entre guerre et démocratie... », art. cité, p. 187.

<sup>57</sup> S. Perrot, *Le Processus de reconstruction d'un ordre politique*, op. cit., pp. 120-121 et E. Ddungu, « Popular forms and the question of democracy... », art. cité, p. 377.

<sup>58</sup> C. Médard et V. Golaz, « Creating dependency : land and gift-giving practices in Uganda », *Journal of Eastern African Studies*, 7 (3), 2013, pp. 549-568 et K. Titeca, « The commercialization of Uganda's 2011 election... », art. cité.

<sup>59</sup> Voir M. Collord, « Representation and parliamentary independence in contemporary Ugandan politics », mémoire non publié, Centre of African Studies, University of Cambridge, 2013, p. 27.

« Je loue encore mon appartement, j'ai encore une petite voiture. J'investis mon argent pour créer de l'emploi. J'ai payé 117 bourses avec mon propre argent, de l'école primaire à l'Université. Ils viennent chez moi, avec leurs mères, et ensuite mon assistant personnel s'occupe d'eux. Je leur donne du cash, et des chèques. Il y en a que j'ai suivis jusqu'à l'Université. Ces cinq années sont des années de sacrifice, pas des années d'abondance<sup>60</sup>. »

Reprenant un rapport de l'Alliance for Campaign Finance Monitoring (ACFIM), Michaela Collord souligne qu'en 2015 les parlementaires ougandais ont dépensé en moyenne 1 700 dollars par visite dans leur circonscription pour les « besoins personnels » de leurs administrés<sup>61</sup>. En écho à ce qu'a décrit Richard Banégas dans le cas du Bénin, les travaux de Collord montrent cependant que ces pratiques ne doivent pas être réduites à de « l'achat de voix », mais reflètent une redéfinition par le bas du rôle du député ou du dirigeant local en patron, ce qui implique tout un ensemble d'obligations sociales et morales quant à la prise en charge du bien-être des populations qu'il représente ou administre<sup>62</sup>. Leurs actes font, sur ce registre, l'objet de récriminations qui peuvent être particulièrement pressantes de la part des citoyens ou du reste de la classe politique :

« [...] les députés sont activement impliqués dans la négociation de leurs propres règles, dans la définition de la pratique patrimoniale légitime. Il y a un élément de consensus à propos de l'obligation morale de rejeter des formes de clientélisme qui ne vont pas plus loin que le froid calcul de gains politiques. Des dons ponctuels pour la consommation – en particulier d'alcool – et l'usage personnel sont perçus comme étant particulièrement répréhensibles<sup>63</sup>. »

Ainsi, certaines formes de redistribution, de comportement et de mobilisation de l'appareil administratif de la part de leurs dirigeants politiques (députés ou conseillers locaux) sont perçues comme justes par les administrés. Cela ressort fortement dans les émissions de radio de ToroDev, comme lors de cette intervention de la députée Victoria Businge Rusoke :

« [Victoria Rusoke] A Kabarole, même s'il y a des problèmes dans certaines écoles, nous ne devrions pas penser que nous ne faisons pas attention. Je vais vous donner l'exemple de l'école primaire de Kyaitamba. Moi personnellement, j'ai des preuves, je me suis retroussé les manches et j'ai utilisé mon propre argent de mon salaire pour payer un avocat, Kateeba, sur cette affaire, et l'école a gagné. [...] Nous devons allier nos efforts pour suivre ce qui va se passer.

[Présentateur] Je suis allé à Kyaitamba, les latrines sont en mauvais état, il y a des cafards et d'autres...

[Victoria Rusoke] Sur cette question vous mentez. J'ai personnellement amené la police [pour régler le contentieux à l'origine de la dégradation de l'école] et les enfants ont commencé à utiliser les latrines. L'autre fois je leur disais que l'argent qui fait partie du plan de rénovation, ils devraient s'assurer qu'ils achètent du bois pour l'école primaire de Kyaitamba.

[Présentateur] Et à propos des chaises ? Mille élèves n'ont pas de chaise...

[Victoria Rusoke] Ça je ne comprends pas, parce que personnellement j'ai laissé des bureaux dans cette école. S'il y a un problème de sécurité, il faut s'en occuper, parce que chaque école doit avoir un garde. Comment est-ce possible que dans l'école primaire de Kyaitamba, mille enfants s'assoient dans la poussière ? Nous devons trouver la raison, combien d'enfants sont à Kyaitamba, le directeur doit nous faire un rapport. Et finalement, je respecte beaucoup l'Honorable Kayondo [dans le studio, qui l'a critiquée] et dans la réunion

<sup>60</sup> Entretien avec Alex Ruhunda, Fort Portal, 4 avril 2012.

<sup>61</sup> Ces sommes varient selon l'appartenance politique et la région et augmentent de manière spectaculaire en campagne électorale. M. Collord, « From the electoral battleground to the parliamentary arena : understanding intra-elite bargaining within Uganda's National Resistance Movement », *Journal of Eastern African Studies*, à paraître. Je la remercie de m'avoir confié ce manuscrit.

<sup>62</sup> Voir R. Banégas, « Marchandisation du vote, citoyeneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, 69, 1998, pp. 75-88.

<sup>63</sup> M. Collord, « Representation and parliamentary independence... », mémoire cité, p. 29.

dont il parle, il y avait le RDC, le *chairperson* LC5 et la personne responsable des promesses du président [de la République] parce qu'on avait lu dans *The Red Pepper* [un tabloïd] que les jeunes voulaient manifester parce que les promesses n'étaient pas encore arrivées et que nous les dirigeants ne sommes pas efficaces, nous sommes paresseux, nous avons échoué à faire le suivi. [...] Et là j'ai dit [...] essayons de trouver une solution permanente pour cette école<sup>64</sup>. »

Au-delà de l'usage de leur argent personnel, les leaders locaux sont évalués sur leur capacité à attirer les ressources de l'Etat central dans leur région. Les élections locales sont largement influencées par la perspective de pouvoir bénéficier, ou non, des programmes de développement nationaux, et par le souci de ne pas être marginalisé si l'opposition l'emporte<sup>65</sup>. Or, dans les conversations ordinaires, dans les discours de campagne comme dans le débat public, il semble acquis que le fait de bénéficier des réseaux de redistribution de l'Etat ne dépend pas d'un droit mais des qualités de négociation et de l'entregent des représentants et des dirigeants locaux. Museveni le déclare ouvertement : afin que ses promesses et ses engagements puissent être tenus, les Ougandais doivent élire des candidats du NRM au niveau local, car les dirigeants de l'opposition ne feront que « saboter » les programmes de développement du gouvernement<sup>66</sup>. Lors de la campagne de 2011, il compara les parlementaires à une *malwa*, la longue paille utilisée pour boire une bière locale. Ainsi, les députés ont pour fonction d'aspirer les ressources de l'Etat central pour les rediriger vers leur circonscription<sup>67</sup>. Récemment, lors d'une élection partielle d'un conseil LC5, il déclara : « J'ai l'argent dont vous avez besoin pour les services sociaux, mais si vous faites l'erreur de voter pour l'opposition, vous bloquerez les tuyaux parce qu'ils ne peuvent venir me voir<sup>68</sup>. » Cette vision du parlementaire apparaît clairement dans les discours des enquêtés. Ainsi de l'ancien secrétaire général du forum de Bufunjo :

« Nous avons cette école secondaire, je pense que vous l'avez vue... Le gouvernement nous a alloué 3,6 milliards de shillings pour la construire... [...] Nous étions supposés avoir un autre étage, et nous avons reçu cet argent sous un programme de la Banque africaine de développement. [D'autres écoles en ont bénéficié, à Fort Portal], elles ont été construites, mais la nôtre ne l'a pas été. Simplement parce nous avons un dirigeant qui ne pouvait pas faire le suivi, parce que l'argent était là mais il a été avalé par le Bureau du Premier ministre, et Muhumuza [l'ancien député] était très proche du Premier ministre, alors, on s'attendait à ce qu'il utilise cette amitié, ce qu'il a échoué à faire [...]. Une partie de l'argent, ça a failli expirer parce qu'ils n'avaient pas débloqué un des versements quadriennaux, mais nous avons appelé [le nouveau député], parce qu'il est d'ici, quand nous l'avons appelé il est allé au ministère, ils ont débloqué 150 millions que nous avons utilisés pour construire le bloc administratif de l'école<sup>69</sup>... »

Mais il ne suffit pas seulement d'élire un député qui ait une relation de travail avec le président, ou un autre *big man* au sein de l'appareil d'Etat, il faut également s'assurer qu'au sein de la circonscription ce personnage prendra en charge, voire favorisera, une localité en particulier, selon ce qu'Angelo Izama et Sam Hickey qualifient de mode « populiste de fourniture des services publics », entraînant une forte « politisation de la bureaucratie<sup>70</sup> ». Ce n'est pas uniquement la matérialité du don qui compte, ni même la destination des fonds (un projet collectif plutôt que de la distribution individualisée de cash), mais

<sup>64</sup> « Listeners' forum », Better FM, 4 mars 2012.

<sup>65</sup> W. Muhumuza, « Explaining NRM's victory in Uganda's 2011 local elections », dans S. Perrot, S. Makara, J. Lafargue et M.-A. Fouéré (dir.), *Elections in a Hybrid Regime*, op. cit., pp. 128-164.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 148

<sup>68</sup> D. Osobo Awori et D. Musengeri, « I own the money in Uganda », *The Daily Monitor*, 21 janvier 2015.

<sup>69</sup> Entretien avec John Bosco Tibeeha, Kifuka, 31 octobre 2016.

<sup>70</sup> A. Izama et S. Hickey, « The Politics of governing oil in Uganda: going against the grain ? », *African Affairs*, 2016 (doi: 10.1093/afraf/adw048).



la connaissance du terrain, de ses besoins les plus précis en termes d'infrastructures, ainsi que les savoirs bureaucratiques, et la capacité d'activer les bons leviers.

Dans les émissions de radio, les dirigeants ne se mettent pas seulement en scène en train de donner accès à des services publics, de réparer une route, de construire des toilettes publiques, de reconnaître telle ou telle association plutôt qu'une autre. Ils se donnent à voir en train de faire jouer les circuits bureaucratiques. Ce n'est pas uniquement le langage de la ressource économique qui est en jeu : c'est aussi le langage du pouvoir, le pouvoir de faire circuler les fluides de l'Etat dans ses canalisations complexes.

On sait que la bureaucratisation repose sur un ensemble d'arts de faire qui permettent de « soumettre la réalité à des formalités abstraites et simplifiées, réduire l'enchevêtrement de relations à des causalités simples et standardisées, occulter la complexité et l'ambivalence des relations sociales en les technicisant et en les mécanisant<sup>71</sup> ». C'est le propre de la bureaucratie d'être permanente et impersonnelle, de ne pas se reposer sur les acteurs sociaux qui la peuplent. Ce que ces émissions semblent mettre en avant, cependant, c'est que si les solutions et les outils bureaucratiques sont là, ils ne peuvent être efficaces sans la bonne volonté des dirigeants. Ce qui vient renforcer l'idée que les procédures sont bonnes, et les dirigeants plus ou moins à leur hauteur.

Ainsi, le bon patron est aussi le bon bureaucrate, en ce sens qu'il sait mobiliser les tuyaux de l'Etat afin qu'ils bénéficient à ses administrés. Les atours classiques de la notabilité, la mobilisation de ressources et de réseaux personnels, l'établissement de relations privilégiées avec les clients ne sont pas incompatibles avec ces formes distinctes d'établissement de l'autorité, reposant sur la capacité à naviguer entre les subtilités bureaucratiques qu'exige (aussi) l'accès aux ressources de l'Etat central. A la radio, les dirigeants doivent apparaître comme des maîtres d'œuvre sur un chantier, connaître les recoins de leur circonscription sur le bout des doigts et surtout les défis de chaque localité en termes d'infrastructures, y compris dans leurs aspects les plus techniques, de l'ingénierie à la réglementation. Ainsi de cette réponse du *chairman* du LC5 du district de Kabarole, Richard Rwabuhinga, à des questions d'auditeurs :

« Si vous voyez quoi que ce soit qui ne va pas, informez-nous et nous corrigerons cela, avant qu'il ne soit trop tard. Je l'ai fait à Busoro, au pont de Kagoro, je l'ai fait dans toutes les maternités, je l'ai fait à la maternité de Nyabuso, je l'ai fait au pont de Mukumire, au pont de Nyakabira, au pont de Bwanika, je l'ai fait à l'école primaire de Nyabwina, je l'ai fait à l'école primaire de Rwenkuba et je l'ai fait à Bwanika. Vous savez que j'ai fait ça. Et heureusement, les gens répondent, à l'école primaire de St Kizito, vous entendez les gens vous appeler et dire telle personne utilise du sable de Kicuma [sable de mauvaise qualité pour la construction], j'ai dû appeler l'entrepreneur et nous y sommes allés, nous avons remis les choses en ordre. [...] Si vous allez là-bas... les routes que nous avons faites, nous avons fait Busoro, Kiburara, nous avons fait Butebe-Mugusu, Kyezire-Kyatuura, nous avons fait les hauts de Kabonero, nous sommes partis et nous sommes allés à Rwimi, Buheesi, Nyamiseke pour n'en citer que quelques-uns. Et toutes les routes nous les avons nivelées et compactées, nous n'avons pas mis de *murram* [une forme de latérite utilisée pour recouvrir les routes, surtout en Afrique], parce que nous n'avions pas l'argent. [...]

La personne qui a appelé de Kiyombya, M. S. B., je me souviens, je suis venu et j'ai expliqué (*nakisoborra*). Nous pensions que nous aurions notre propre niveleuse, que nous pourrions travailler sur ces routes nous-mêmes. Jusqu'à maintenant, nous n'avons jamais eu notre propre machine, et nous l'avons empruntée à l'UNRA (Uganda National Road Authority). Le travail que nous avons fait a réduit de 40 % et 60 % restaient. Même si vous regardez votre route, je l'ai abandonnée au milieu à Kahungeera. Même toutes les autres sur lesquelles on a travaillé ne sont pas finies, l'entrepreneur a besoin de profits et d'autres choses. Mais la prochaine année comptable, nous les finirons, et celle de Kinyankende avait besoin de *murram*, le pont de Kihwera, j'enverrai quelqu'un là-bas, des experts, pour me dire ce qu'il manque<sup>72</sup>. »

<sup>71</sup> B. Hibou, « La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'Etat... », chapitre cité, p. 16.

<sup>72</sup> « The Listeners' Forum », Better FM, 15 avril 2012.

La radio encourage l'évaluation des dirigeants sur ce registre, qui doit être distingué de la redistribution personnelle (même si, bien sûr, l'un n'empêche pas l'autre). Il faut distribuer, subvenir à des besoins personnels et financer tout un ensemble d'infrastructures visant à assurer le bien-être de la « communauté » (notamment des écoles, des centres de santé mais aussi des églises), certes, mais il faut aussi être technocrate, être savant en bureaucratie, voire en ingénierie... Le fait de jouer de son entregent avec l'exécutif, d'attirer l'attention du président est valorisé, mais, à la radio, ce n'est pas suffisant : il faut le faire dans les règles (bureaucratiques) de l'art.

Les dirigeants démontrent leur savoir technocratique, mettent en scène leur « transparence » en donnant des détails sur les procédures en cours et sur les circuits que ces dernières doivent suivre. Cela permet de justifier des retards, de se déresponsabiliser, en expliquant par exemple que c'est une autre agence qui est chargée de s'en occuper. Cependant, cette absence de mandat est parfois contournée, et les dirigeants en profitent pour mettre en valeur leur zèle dans leur désir de changement et prouver qu'ils peuvent user de leur influence pour faire jouer des circuits bureaucratiques en dehors de leur juridiction afin de rendre l'Etat plus « efficace », débloquer des fonds ou accélérer une procédure afin de servir des projets ou des populations précises. L'extrait d'émission suivant illustre bien ce processus de mobilisation différenciée de l'appareil bureaucratique. Le conseiller LC4 (l'équivalent du conseil municipal de Fort Portal) présent dans le studio s'était particulièrement intéressé à un projet de toilettes publiques devant bénéficier aux chauffeurs de taxis collectifs, qui ont un important pouvoir de mobilisation, dans l'une des trois divisions qui composent la ville. Le présentateur va lui reprocher de ne s'intéresser qu'exclusivement à l'une de ces divisions plutôt qu'à l'ensemble de la municipalité :

« [Conseiller LC4] Quand nous sommes allés au Taxi Park de Nyakaseke, ils ont exprimé leur tristesse que les toilettes étaient dans un état terrible, et en même temps, ils payent des impôts très élevés. Je veux demander pardon au nom du conseil, parce que pendant toutes ces années, ils ont souffert à cause de ces toilettes, mais je me suis précipité et je suis allé voir M. Herbert Mugisa et son conseil [LC3], on s'est mis d'accord pour partager les coûts pour que les travaux puissent commencer. Ces toilettes vont être à la pointe, elles sont formidables, il y a du carrelage dedans, des douches, quand vous arrivez de voyage vous pouvez vous laver et vous préparer, il y a différents pièces... On les a remises aux normes, pas comme ces autres toilettes où on passe son temps à enjamber et à voir des excréments... [...] [En réalité, les fonds venaient du LC3 mais] ma contribution a été de travailler dur pour inciter le *town clerk* et la commission des marchés publics à accélérer l'appel d'offres pour que quelqu'un puisse commencer à construire les toilettes avant qu'une épidémie éclate [...].

[Présentateur] En tant que LC4, vous demandez de l'eau et des routes pour [une paroisse en particulier]... Ce n'est pas du bon leadership [...] Donnez-nous un tableau plus large parce que vous ne parlez que de la division Sud... [...] Je voudrais que vous expliquiez pour que l'on comprenne que quand on vous a élu, on ne vous a pas confié la division Sud, on vous a mis en charge au niveau LC4.

[Conseiller LC4] Si quelque chose doit être fait, je vais au comité des travaux publics, je trouve des dirigeants de la division Est, de la division Ouest, de la division Sud. Je leur explique que telle et telle route ont besoin de travaux, après cela, je vais au comité des finances et je leur explique qu'on a besoin de ça et que pour cela, j'ai besoin de leur soutien, ils en prennent note, puis je vais au comité du travail social et à celui de l'infrastructure, je leur demande aussi leur soutien, je vais à d'autres départements, et je demande, c'est du lobbying. Quand quelqu'un de [la division] Ouest lobbie et que quelqu'un de l'Est lobbie viennent, on rassemble nos informations et on dit maintenant, il faut que ce service aille à cette division, dans une deuxième phase, ça ira à une autre, dans une troisième phase, à une autre et quand on finit ça, on va au conseil général et on passe une résolution. On dit que pour la route de Nyakagongo on devrait passer cette résolution parce que les conseillers de Nyakagongo ont demandé cette route. On dit même les conseillers de Bazaar ont demandé de l'eau et on passe cette résolution aussi, et c'est le caractère rassembleur du LC4. C'est pourquoi je veux dire que quand quelque chose ne va pas au LC4 je vais voir M. Herbert (au LC3) et à son conseil, on se met d'accord sur quand est-ce qu'ils vont fournir ce service<sup>73</sup>. »

<sup>73</sup> « Know your leader », Better FM, 14 avril 2012.

## EXPLIQUER LES MÉANDRES DE L'ÉTAT : LA DOMINATION PÉDAGOGIQUE

En lutooro, pour parler d'*accountability*, les présentateurs, auditeurs et invités dans le studio utilisent soit le terme *ensoborra*, soit, plus fréquemment, le terme *embarirra*. Mes interlocuteurs traduisent *embarirra* par *accountability* ou *budgeting*, avec une idée de comptabilité. Par exemple, le modérateur peut s'exprimer de la sorte : « Vous écoutez toujours Better FM et nous sommes sponsorisés par Toro Development Network pour nous assurer que nos dirigeants rendent des comptes<sup>74</sup> », en utilisant le terme *embarirra*. Le terme *ensoborra*, lui, est traduit par *accountability*, mais peut aussi être traduit par « explication », avec une nuance distincte. Ainsi, le dirigeant *accountable* est à la fois celui qui ouvre ses livres de comptes et celui qui explique. Les dirigeants dans le studio prennent souvent la posture du pédagogue, de l'« explicateur ». Comme un présentateur le disait, l'émission doit « expliquer (*nitubasoborra*) la question à nos populations<sup>75</sup> ». Les dirigeants doivent à la fois s'expliquer et expliquer.

On le sait, la compréhension néolibérale de l'*empowerment* rejette sur les populations la responsabilité de leur pauvreté et désengage largement l'Etat de sa mission de prise en charge du bien-être<sup>76</sup>. Pour autant, elle ne prive pas nécessairement les dirigeants politiques et économiques de moyens de contrôle<sup>77</sup> ni de registres par lesquels légitimer leur domination. Dans le contexte néolibéral, les autorités politiques doivent trouver une réponse à une question difficile : à quoi servent-ils dans un monde où les citoyens sont supposés « se prendre en charge » et « trouver par eux-mêmes » les solutions à leurs problèmes ? Or, dans bien des cas, le rôle assigné aux dirigeants est d'encourager les gens et de les aiguiller dans leur tâche d'auto-responsabilisation et d'auto-mise au travail... L'idée que la responsabilité du dirigeant est de « secouer les jeunes paresseux » est présente dans de nombreux discours, comme lors de cet entretien avec un auditeur à Mugusu, à quelques kilomètres de Fort Portal :

« Les dirigeants ne font pas ce qu'ils sont censés faire. J'ai demandé aux dirigeants s'ils avaient déjà été en lien avec les jeunes et s'ils les avaient encouragés après qu'ils leur aient dit qu'ils n'avaient pas de travail. Les dirigeants ne font que regarder quand les jeunes fument de la marijuana. Alors je demande, si vous dirigez, allez à l'hôpital et regardez les gens qui deviennent fous, ce sont des jeunes. Nous avons des gens qui abandonnent l'école, qui jouent au ludo [jeu de société], c'est un gros problème, parce qu'ils jouent de l'argent. Pourquoi ne pas faire passer une loi pour dire qu'ils ne pourraient jouer qu'après le travail, après 16 heures ! Pas à 7 heures du matin avant même de partir travailler. Les dirigeants n'ont pas aidé<sup>78</sup>. »

De manière générale, cette dimension pédagogique est présente dans les dispositifs néolibéraux : les citoyens ne peuvent devenir responsables par eux-mêmes, ils ont besoin d'apprendre à être responsables, voir « d'être responsabilisés » par d'autres<sup>79</sup>... En l'occurrence, l'insistance sur la responsabilité des citoyens s'accompagne d'une réinsertion et d'une redéfinition du rôle des dirigeants politiques. Et ce rôle est d'enseigner aux gens comment devenir eux-mêmes, comment devenir des citoyens responsables, y compris, parfois, par la force... Ainsi, lors d'un *accountability meeting* organisé par le forum de Bufunjo, l'un des membres du forum, qui est aussi un *chairperson* LC1 et conseiller LC2, reprocha aux autorités du *sub-county* le fait « que les routes de village étaient inutilisables, parce que les dirigeants locaux qui font

<sup>74</sup> « Listeners' forum », Better FM, 4 mars 2012.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> M.-H. Bacqué et C. Biewener, *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013 ; A.-E. Calvès, « «Empowerment» : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, 200, 2009, pp. 735-749.

<sup>77</sup> G. Vadot, « Un travail de pros. Réforme de la Sodecoton et redéploiement des formes de mobilisation du travail paysan en zone cotonnière dans l'extrême-nord au Cameroun », *Politique africaine*, 133, 2014, pp.45-67.

<sup>78</sup> Entretien avec Latif Ahabyona, Mugusu, 11 avril 2012.

<sup>79</sup> Voir A. Kemp et N. Berkovitch, « Gouvernance pédagogique et financiarisation de la vie quotidienne. La fabrique de la microfinance pour les femmes marginalisées en Israël », dans B. Hibou, *La Bureaucratie néolibérale, op. cit.*, pp. 23-47.

de leur mieux pour encourager les citoyens à nettoyer les routes de village et pour punir ceux qui ont tendance à refuser de le faire ne sont pas soutenus ». Prenant son propre exemple, il raconta que « l'un des villageois (*one of the locals*) qu'il avait punis pour n'avoir pas participé au travail communal avait porté plainte contre lui, et que les autorités du *sub-county* n'étaient pas intervenues et ne l'avaient pas soutenu, ce qui décourage tous les dirigeants locaux qui ont peur de faire participer les gens à ce type d'activités<sup>80</sup> ». On note ici la porosité entre le langage de la participation et celui de la coercition, ainsi que le pouvoir du « tournant participatif mondial » et de sa rhétorique à donner une nouvelle virginité à des pratiques plus anciennes de développement, voire de travail forcé. Mais on voit aussi combien le langage de l'*empowerment* déresponsabilise partiellement l'Etat sans faire s'évanouir la domination, ni même la contrainte politique.

Ce chemin de l'*empowerment* passe en partie par l'acquisition de savoirs, via les ateliers de ToroDev ou les émissions. On l'a dit, parler d'un sujet sans être « informé » est facilement assimilé à de l'inconséquence, voire à de l'insolence. Les émissions de radio, à Fort Portal comme ailleurs, sont souvent des occasions de rappeler aux citoyens qu'ils ont besoin d'être guidés pour que leur vertu civique fleurisse. Et que, pour apprendre, ils ont besoin d'un professeur. Les débats radiophoniques participatifs permettent aux dirigeants politiques de se définir en tant qu'enseignants et de tenter, ainsi, de réaffirmer leur autorité. Comme on l'a rappelé en introduction, dès qu'elle a été introduite en Afrique, la radio, et particulièrement les émissions participatives, ont été présentées comme un outil pédagogique. Il y a donc un précédent historique à cette articulation entre radio et pédagogie. L'explication est souvent présentée comme une fonction démocratique fondamentale, et la radio un outil utile pour l'accomplir, comme l'explique un *chairman* LC3 :

« Vous savez modérateur, quand nous entrons en politique, nous n'avons pas d'autre chef que l'électeur. [...] Les gens qui ont voté pour nous, si nous ne représentons pas leur voix, et si nous ne réalisons pas ce que nous sommes supposés faire pour eux, et nous leur ramenons de l'information, nous venons à la radio, pour expliquer aux gens (*tukasobororra abantu*), alors, nous ne faisons rien du tout<sup>81</sup>. »

Pour s'affirmer en tant qu'« explicateur », les dirigeants doivent d'abord établir l'ignorance ou l'incapacité de leur public. Et pour cela, dans le cas de Fort Portal, le caractère très bureaucratique de la participation peut fournir de nouvelles ressources rhétoriques et politiques à la justification des hiérarchies politiques dans un contexte d'*empowerment*, du fait de la complexité des dossiers... Ainsi de cette déclaration du *chairman* LC5 de Kabarole pendant une émission :

« Venons-en aux contrats, la mauvaise nouvelle c'est que les contrats sont très nombreux, et le travail est un peu écrasant. Quand vous donnez les devis (*bills of quantities*), c'est vrai, dans les *sub-counties* nous essayons encore de les donner, mais ils sont techniques, et un quidam, même vous Solomon [producteur de ToroDev], vous êtes éduqué mais si vous n'avez pas étudié les sciences de l'ingénieur, je peux vous les donner mais vous n'allez pas y comprendre grand-chose. Alors nous avons dit, nous envoyons les devis et les cahiers des charges. Qu'est-ce que c'est le cahier des charges ? C'est un document écrit, qui dit que nous allons faire une route de 13 kilomètres, que nous allons organiser le drainage sur cette route, mettre des caniveaux, que nous allons la compacter, que nous amènerons le rouleau compresseur, et qu'après le nivellement, nous la compacterons. Alors quand une personne lit ça, elle peut comprendre à partir de ce document<sup>82</sup>. »

<sup>80</sup> « Bufunjo People's Forum Accountability/Launch Meeting held on 15th April 2013 », rapport.

<sup>81</sup> Gilbert Kayondo dans « Listeners' forum », Better FM, 4 mars 2012.

<sup>82</sup> Richard Rwabuhinga, *chairman* LC5 du district de Kabarole, « Listeners' Forum », Better FM, 15 avril 2012.

Après avoir posé un diagnostic sur un problème (en l'occurrence l'impossibilité pour les gens de comprendre les subtilités techniques), la figure du dirigeant porteur des solutions à ce problème peut être dessinée<sup>83</sup>. Le leader lève le voile d'ignorance grâce à ses connaissances techniques et bureaucratiques personnelles, rétablissant une distance avec l'électorat. La nature très technique des discussions permet de réaffirmer la nécessité de la pédagogie. Ces modes de l'adresse tracent les contours d'une population en demande d'édification afin de parfaire sa citoyenneté et être ainsi autorisée à apporter une contribution valable au débat. Cette définition du dirigeant comme professeur est plus ou moins validée par les auditeurs. Certains la contestent. Ainsi, le député pour la municipalité de Fort Portal raconte qu'un soir, alors qu'il était en studio, quelqu'un l'a appelé, en colère après ses propos sur le fait que les gens n'étaient pas en mesure de tout savoir sur la question du pétrole : « Est-ce que vous dites que je ne suis pas capable de savoir des choses sur le pétrole ? Quand êtes-vous venu visiter notre région ? » A ces accusations, le député a répondu qu'il ne parlait que des aspects techniques<sup>84</sup>.

Cette étude de cas illustre l'affinité entre l'esprit pédagogique du néolibéralisme et la trajectoire historique ougandaise, au sein de laquelle la figure du dirigeant pédagogique est loin d'être nouvelle. Déjà, dans les années 1990, lors du processus de consultation constitutionnelle, Richard Banégas observait que le niveau d'éducation était le premier critère de légitimité à être valorisé<sup>85</sup>. L'éducation joue un rôle central dans les registres de légitimation du régime du NRM. Ce dernier a beaucoup investi dans l'éducation populaire, mettant en avant les qualités intellectuelles et les qualifications académiques de ses élites pour justifier sa domination, en lien avec la valorisation de la guerre du *bush*, construisant la figure de l'« intellectuel guérillero » en opposition au contre-modèle d'Idi Amin et de son armée d'« ignorants », véritable incarnation de l'« arriération » morale, sociale et politique. La Constitution (art. 80) impose aux parlementaires d'avoir au moins leur A-level (l'équivalent du bac), renforçant l'association entre représentation politique et éducation formelle. Après chaque élection, des controverses éclatent : des députés sont accusés d'avoir de faux diplômes, et certains sont renvoyés. Même si l'accès à l'éducation a été élargi sous Museveni, dans le discours politique, les références à l'éducation sont mobilisées pour réinventer une séparation fondamentale entre les représentants et les représentés, le dirigeant devenant le professeur de citoyens ayant besoin d'être éduqués. Depuis qu'il a pris le pouvoir, Museveni s'est mis en scène de manière répétée une craie à la main devant un tableau, en train d'expliquer des notions basiques d'économie à des citoyens comme à des cadres politiques<sup>86</sup>. Pour R. Kassimir, « l'activité pédagogique de Museveni, bien que liée au côté paternaliste de son style, est toujours connectée à une image, et à des perceptions populaires de lui entretenant une relation et dialoguant avec le peuple<sup>87</sup> ». Dans sa biographie, Museveni affirme que les intellectuels doivent expliquer aux « masses » quels sont les meilleurs moyens d'améliorer leur sort, et les aider à dépasser leur « arriération<sup>88</sup> », « l'une des fonctions du leadership dans un pays arriéré [étant] précisément d'apprendre aux gens des moyens de recueillir (*tapping*) les ressources, parce qu'ils ne savent pas le faire seuls<sup>89</sup> ».

<sup>83</sup> Sur les effets ambivalents et profondément politiques de la pédagogie, voir J. Rancière, *Le Maître ignorant*, Paris, Editions 10/18, 1985.

<sup>84</sup> Entretien avec Alex Ruhunda, Fort Portal, 14 avril 2012.

<sup>85</sup> R. Banégas, « Entre guerre et démocratie... », art. cité, p. 230. Voir aussi S. Perrot, « Les élites politiques ougandaises et le "Mouvement". La génération Museveni », dans J.-P. Daloz, *Le (Non-)renouvellement des élites en Afrique sub-saharienne*, Talence, Centre d'études d'Afrique noire, 1999, pp. 77-98.

<sup>86</sup> Voir par exemple ce que Nyerere dit de Museveni et de la nécessité pour les dirigeants politiques d'être des enseignants dans « Foreword », dans Y. K. Museveni, *What is Africa's Problem*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000, p. xv.

<sup>87</sup> R. Kassimir, « Reading Museveni : structure, agency and pedagogy in Ugandan politics », *Canadian Journal of African Studies*, 33 (2-3), 1999, pp. 649-673, citation p. 660.

<sup>88</sup> Y. K. Museveni, *Sowing the Mustard Seed. The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda*, Londres, Macmillan, 1997, p. 189.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 208. Cette importance de la posture pédagogique dans le leadership n'est pas propre à l'Ouganda. On pense, bien sûr, au *mwalimu* Nyerere, qui a d'ailleurs servi de modèle à Museveni.

La rhétorique révolutionnaire museveniste de la table rase ne devrait pas masquer le fait que ces conceptions reprennent des formes plus anciennes, notamment coloniales, de hiérarchies sociopolitiques et de légitimation de la domination. Cette idée de l'obligation morale, pour les dirigeants politiques, de prendre en charge l'éducation des masses était déjà présente dans les années 1960 sous le régime d'Obote, qui encourageait les étudiants de Makerere à aller diffuser leur savoir dans les campagnes<sup>90</sup>.

John Iliffe et d'autres ont remarquablement bien retracé la manière par laquelle l'éducation est devenue centrale dans les définitions de la légitimité à diriger, et à participer au processus politique au Buganda, dans le premier quart du xx<sup>e</sup> siècle, et ces analyses sont facilement généralisables à d'autres parties du pays<sup>91</sup>.

### LA BUREAUCRATISATION COMME MISSION PATRIOTIQUE



Photo de Richard Mwangushya, novembre 2016 (avec son autorisation et mes remerciements)

En 2012, l'un des forums d'auditeurs, le Bufunjo People's Forum, a adopté une Constitution. Son objectif, énoncé dans l'article 2 de celle-ci, est de « rappeler aux dirigeants les attentes en termes de services publics et exiger une *accountability* pour la bonne gouvernance et la responsabilité publique », mais aussi de « promouvoir, créer et renforcer la conscience civique de la population de Bufunjo » (art. 6). Sa « vision », telle qu'énoncée dans l'article 5, est d'« obtenir une communauté de Bufunjo hautement civilisée, ayant la capacité de dialoguer avec les dirigeants pour la bonne gouvernance, l'*accountability* publique et la provision de services ».

<sup>90</sup> K. Byaruhanga, *Student's Power in Africa's Higher Education. A Case of Makerere University*, New York et Londres, Routledge, 2006, p. 52.

<sup>91</sup> J. Iliffe, *Honour in African History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, en particulier pp. 222-223 ; L. A. Fallers, « Despotism, status culture and social mobility in an African kingdom », *Comparative Studies in Society and History*, (2) 1, 1959, pp. 11-32 ; D. Apter, *The Political Kingdom in Uganda. A Study of Bureaucratic Nationalism*, Londres, Routledge, 1997 [1961], pp. 200-201 ; M. Chibita et P.J. Fourie, « A socio-history of the media and participation in Uganda », *Communicatio*, 33 (1), 2007, pp. 1-25.

On le voit, la possibilité de mettre les autorités face à leurs responsabilités est conditionnée à l'édification d'une société civique<sup>92</sup>. Bufunjo est l'un des *sub-counties* du district de Kyenjojo. Le chef-lieu de Bufunjo, Kifuka, où se trouve le siège du forum, est situé à 30 kilomètres de Kyenjojo, dans une zone isolée, desservie par une mauvaise route fréquemment inondée. Cette zone est souvent décrite comme un endroit « très local », avec tout le mépris que ce mot peut charrier. Elle représente bien souvent, notamment aux yeux du personnel de ToroDev, l'archétype de l'isolement géographique, voire de l'arriération sociale. Elle est pourtant très cosmopolite et ouverte sur le monde extérieur : en effet, sa population affiche une forte mixité ethnique et une grande diversité de parcours migratoires, différentes générations de migrants ayant afflué de toute la région ouest du pays pour s'y installer (Bakiiga principalement, mais aussi Bafumbira, Banyoro, Banyankole, Batooro)<sup>93</sup>.

Pour comprendre les ambitions et les significations de cette initiative, il est nécessaire d'avoir en tête l'histoire locale. Le Bufunjo People's Forum s'insère dans des rêves particuliers de modernité, dans la continuité, ou en cohérence, avec d'autres projets de civilisation de la zone : migrer, amener l'école, civiliser par la religion. La région autour de la réserve forestière de Kibale a longtemps été dépeuplée, des épidémies très violentes de maladie du sommeil ayant largement vidé les campagnes<sup>94</sup>. A partir des années 1950, la population a cependant recommencé à croître, de manière extrêmement rapide, avec l'arrivée massive de migrants Bakiiga venus dans le cadre d'un vaste projet de développement colonial visant à faire face à la fois au manque de terres au Kigezi (à l'extrême sud-ouest de l'Ouganda, le berceau des Bakiiga) et au manque de main-d'œuvre dans les plantations de thé, les mines de cuivre, de sel et les usines de ciment au Tooro<sup>95</sup>. Lors de cette première vague de migration, « la population a crû de 34 % entre 1948 et 1959<sup>96</sup> ». Les terres étaient abondantes, les migrants les ont défrichées, gagnant du terrain sur la forêt pour y cultiver du maïs, dont une partie était destinée à l'agriculture commerciale, reconnectant la région avec l'extérieur. La valeur de ces terres a vite grimpé<sup>97</sup>. Cette installation s'est faite pacifiquement, a donné lieu à de nombreux mariages interethniques, et la migration est largement considérée depuis comme un bienfait par les Batooro de la zone.

Un *chairman* LC1, mutooro, en place depuis le milieu des années 1970, reconstitue ce récit du déclin, puis de la renaissance démographique, morale et politique de la zone en des termes qui donnent à voir la migration comme étant désirée, planifiée, et comme une source de réhabilitation sociale et morale :

---

<sup>92</sup> Les événements de 2015-2016 ont révélé un décalage entre une grille de lecture technique de la situation portée par le forum et encouragée par ToroDev d'une part, et la conflictualité politique locale, largement articulée aux échéances électorales de l'autre. En effet, en amont des élections présidentielle et parlementaire de 2016, le secrétaire général du forum d'auditeurs est devenu l'assistant d'un candidat à l'élection parlementaire, Lawrence Akugizibwe, un jeune outsider. Le *chairman* du forum, lui, soutint le candidat sortant, David Muhumuza. La compétition a été particulièrement serrée et tendue. Akugizibwe remporta l'élection avec une petite marge, mais fut rapidement accusé de fraude par Muhumuza. En juin 2016, la Haute Cour de Fort Portal annula l'élection en invoquant des cas de bourrage d'urnes, d'intimidations et de corruption, ainsi que le fait que des personnes non enregistrées avaient voté. La juge a ordonné une nouvelle élection et le paiement de compensations par la commission électorale et par Akugizibwe, mais ce dernier a fait appel et, à l'heure où j'écris ces lignes, la décision du tribunal n'a pas encore été rendue. « Court throws out Mwenge North MP, Kajara survives », *The Monitor*, 26 juin 2016, <http://www.monitor.co.ug/News/National/Court-throws-out-Mwenge-North-MP--Kajara-survive/688334-3267266-fdwfs9/index.html> ; « Mwenge North MP Lawrence Akugizibwe loses seat », *Uganda Radio Network*, 24 juin 2016, <https://ugandaradionetwork.com/story/mwenge-north-mp-loses-seat>. Des violences ont été rapportées contre un supporter présumé de Muhumuza après la décision : <http://mknewslink.com/2016/07/04/political-tensions-high-in-mwenge-north-between-supporters-of-muhumuza-mp-akugizibwe-shops-burnt/>

<sup>93</sup> J. Hartter, S. J. Ryan, C. A. MacKenzie, A. Goldman, N. Dowhaniuk, M. Palace, J. E. Diem et C. A. Chapman, « Now there is no land : a story of ethnic migration in a protected area landscape in western Uganda », *Population Environment*, 36 (4), 2015, pp. 452-479. Je remercie vivement Valérie Golaz de m'avoir signalé l'existence de cette étude très riche.

<sup>94</sup> *Ibid.*, et entretien avec Bartolomeo Kabonesa, Kifuka, 30 octobre 2016.

<sup>95</sup> Entre 1946 et 1975, environ 80 000 personnes ont migré du Kigezi au Toro. Voir l'article de *Population Environment* cité ci-dessus ainsi que l'étude de Grace Carswell, *Cultivating Success in Uganda : Kigezi Farmers and Colonial Policies*, Nairobi, Oxford, The British Institute in Eastern Africa, James Currey, 2007.

<sup>96</sup> J. Hartter, S. J. Ryan *et al.*, « Now there is no land... », art. cité.

<sup>97</sup> *Ibid.*

« Avant ma naissance, cette zone était très peuplée. Les gens étaient des éleveurs, mais il y a eu une épidémie [de maladie du sommeil] et les troupeaux sont morts. Les gens ont évité cet endroit, puis ils ont migré. Il y a eu un moment où il n'y avait que 80 familles dans les environs. Ils ont fusionné le *sub-county* avec Katooke [le *sub-county* voisin, qui depuis a été séparé de nouveau] et ils ont déplacé les bureaux de l'administration à Katooke [ce qui a accentué l'isolement de Bufunjo]. C'est resté comme ça jusqu'à ce que les Bakiiga arrivent. [...] Au départ [avant les années 1970], cet endroit c'était la brousse, et il y avait des éléphants. Les gens se sont plaints auprès du gouvernement. Parce que c'était des terres publiques. Les cultures étaient détruites par les animaux sauvages, alors ils ont supplié le gouvernement de les autoriser à accorder ces terres à d'autres personnes. [...] Avant on dormait dehors, et on gardait les potagers avec des lances<sup>98</sup>. »

Les profils des membres du forum reflètent la succession de différentes générations de migrants. John Bosco Tibeeha, secrétaire général du forum à l'époque de mon deuxième terrain en 2013, enseignant, né dans la région voisine du Bunyoro, est venu créer sa propre école primaire à Kifuka en 2006. Sa décision de migrer et de fonder une école était avant tout motivée par des raisons économiques et professionnelles, vu le peu d'offres éducatives dans la région, mais il la présente sous un jour civilisateur<sup>99</sup>. Dans le forum, on compte aussi des Batooro, des Bakiiga, des Bafumbira, issus de différentes vagues de migration dans les années 1990 et 2000, ou des enfants de migrants arrivés dans les années 1980.

Le *chairman* du forum dirige aussi une école, et ce n'est pas un hasard si l'un des principaux thèmes de mobilisation de ce groupe est le refus de la suppression d'un système de bourses pour les élèves du secondaire. L'aspiration à l'édification intellectuelle comme à la formation professionnelle est centrale dans les motivations exprimées. L'autre priorité est l'amélioration des conditions d'accueil et de soin dans le centre de santé du *sub-county*, situé près de Kifuka, notamment en disciplinant les fonctionnaires dont l'assiduité laisse à désirer. Selon plusieurs membres du forum, ce problème s'expliquerait par leur « extériorité » (définie en termes de lieu de résidence et non d'ethnicité), et donc par le fait qu'ils n'ont pas les intérêts de la zone « à cœur ». Le défi est de former des locaux qui pourraient prendre le relais<sup>100</sup>.

Le forum est censé s'inscrire dans la continuité de l'action positive et civilisatrice des vagues de migration, et présenté comme un moyen de contrer la très mauvaise réputation dont souffre la région :

« Nous voulions élever [la région] au sein de l'arène politique. Afin qu'elle puisse être vue comme un *sub-county* avec des personnes qui ont du potentiel. Parce que même à l'extérieur, l'idée c'était que Bufunjo était si isolée que les gens là-bas ne peuvent faire quelque chose de raisonnable. Alors c'était comme défier les autres *sub-counties*, leur montrer qu'on peut aussi s'en sortir... [...] Vous voyez... au départ tout ce *sub-county* était une forêt et les gens évitaient de vivre ici. [...] Il y avait peu de services. Comme c'était très loin, les gens ont eu une mauvaise impression et en plus les gens qui échouaient dans leur vie ailleurs, venaient ici... Alors, ça avait l'air d'être un endroit de l'échec. [...] Parce qu'au début, ceux qui étaient par ici au début, ils étaient vus comme des gens qui ne s'associaient pas facilement aux autres. [...] Les gens qui étaient des criminels venaient par ici, à un moment on disait que des gens, comment on les appelle... des cannibales, venaient ici. Au début des années 1980. C'était les gens qui s'étaient installés ici, ça a donné une mauvaise impression qui a duré jusqu'à aujourd'hui, même si la situation a changé, à cause de l'arrivée de la religion... hum... Les gens changent et la modernité... Les gens changent leur comportement et la plupart étaient des personnes âgées, qui ont disparu petit à petit... Ils ne sont plus là, mais les gens ont toujours cette impression<sup>101</sup>... »

<sup>98</sup> Entretien avec Bartolomeo Kabonesa, Kifuka, 30 octobre 2016.

<sup>99</sup> Entretien avec J.-B. Tibeeha, Kifuka, 30 octobre 2016.

<sup>100</sup> Entretien, Kifuka, 11 mai 2013.

<sup>101</sup> Entretien avec J.-B. Tibeeha, Kifuka, 30 octobre 2016.



Le forum et la participation citoyenne sont pensés comme des réponses à cette situation :

« Les gens à Kyenjojo sont méprisants à l'encontre de Bufunjo. Les gens de l'extérieur ont tendance à vouloir démoraliser cet endroit. Cela nous a donné envie de faire quelque chose d'exigeant pour leur prouver qu'ils avaient tort. [...] Dans le passé, Bufunjo était inatteignable. C'était une forêt dense, pas de route, beaucoup d'animaux sauvages. [...] Les gens pensent que c'est la brousse. Ils l'associent avec le travail des champs, et l'ignorance. Quelqu'un m'a envoyé un SMS récemment pour me démoraliser parce que je viens d'ici. Nos gens sont habitués à ce qu'on leur donne les choses. Nous, nous avons une approche différente, participative. Les gens pourraient aller mieux s'ils participaient de tout leur cœur<sup>102</sup>. »

Les forums sont vus comme une possibilité de réformer la société (au sens moral du terme), et notamment les jeunes. Ils sont un moyen d'établir leur respectabilité et leur image de citoyens responsables et bienséants, d'acquérir un statut comparable aux autres *sub-counties*. Un moyen de se moderniser, de devenir des interlocuteurs légitimes des autorités. En ce sens, cette rhétorique s'inscrit dans une vision et un projet patriotiques<sup>103</sup>.

Il est intéressant de noter que le forum d'auditeurs ne représente pas la seule entreprise de réforme morale et de purification de la réputation et des mœurs en marche à Bufunjo. Selon le *chairman* LC1 cité plus haut, la criminalité et la sorcellerie « étaient très répandues autour d'ici. [...] Même ici [à Kifuka]... Ce n'était pas facile d'identifier un cannibale, mais maintenant, ce genre de problème c'est fini, ça n'existe plus, grâce à la venue de notre Dieu<sup>104</sup> ». Le dieu auquel le *chairman* fait référence est Owobusobozi Bisaka, qui possède d'ailleurs une maison à Kifuka. Sans qu'il soit possible de donner des chiffres exacts, il semblerait qu'un nombre important (la majorité, selon le *chairman*) des habitants de Kifuka se soit converti à sa doctrine, la Faith of Unity. La presse ougandaise avance le chiffre de deux millions de disciples répartis jusqu'au Congo, au Rwanda et au Sud-Soudan<sup>105</sup>. Son culte a d'abord été interdit par le gouvernement et, entre 1989 et 1995, Owobusobozi Bisaka a été arrêté plusieurs fois. Mais aujourd'hui, cette église est en vogue dans la classe politique : le président Museveni lui-même la fréquente, ainsi que d'autres dirigeants influents, notamment des députés de la région, afin notamment de s'assurer du soutien électoral de leurs ouailles. Certains se sont ouvertement convertis, qu'ils soient du NRM ou de l'opposition<sup>106</sup>.

### La Faith of Unity

Le phénomène de la Faith of Unity est apparu dans un contexte de résurgence de la sorcellerie dans la région, et notamment de la présence de « cannibales »<sup>107</sup>. Le problème des cannibales est très souvent invoqué au Tooro, par des catégories très variées de la population. Dans les années 1990 par exemple, la Uganda Martyrs Guild (UMG), une organisation liée à l'Eglise catholique<sup>108</sup>, organisait des croisades et des séances d'exorcisme contre les pouvoirs démoniaques, qu'ils accusaient d'être responsables de la violence, de la maladie et de la pauvreté, à un moment où l'insurrection des Allied Democratic Forces (ADF) était particulièrement violente dans la région. L'UMG était cependant très opposée à Bisaka, et certaines de ses croisades étaient organisées

<sup>102</sup> Entretien, avec J.-B. Tibeeha, Kifuka, 11 mai 2013.

<sup>103</sup> A. Mazeaud, M. Nonjon et R. Parizet, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », art. cité, ont souligné combien les stratégies de distinction territoriale sont un moteur de l'adoption de dispositifs participatifs.

<sup>104</sup> Entretien avec Bartolomeo Kabonesa, Kifuka, 30 octobre 2016.

<sup>105</sup> F. Mugerwa, « Owobusobozi Bisaka : the self-styled god in Bunyoro region », *The Saturday Monitor*, 12 mai 2012.

<sup>106</sup> Sur cet aspect, voir *ibid.*

<sup>107</sup> Heike Behrend a consacré un ouvrage majeur à cette question : *Resurrecting Cannibals. The Catholic Church, Witch-Hunts and the Production of Pagans in Western Uganda*, New York, James Currey, 2011. Les données présentées ici sont issues de ce livre.

<sup>108</sup> L'UMG a été formée en 1897, après la mort des martyrs au Buganda en 1886, comme un mouvement anti-sorcellerie et d'évangélisation.

contre lui<sup>109</sup>. Bisaka lui-même est né en 1930<sup>110</sup>. Il n'a pas réussi à devenir prêtre, mais il était catéchiste et composait des hymnes. Il eut une révélation en 1975, reçut des pouvoirs thaumaturges et prit progressivement ses distances avec l'Eglise catholique. En 1983, il eut une nouvelle expérience mystique et devint le médium d'Owobusobozi, l'esprit du pouvoir, de la force et de l'électricité, et rejoignit la Sainte Trinité pour former une Sainte Quaternité, livrant un combat contre le mal assisté d'une armée d'anges. Il affirme la présence de Dieu sur terre par son intermédiaire, conteste la Bible, qu'il accuse d'être un faux, un instrument d'oppression par les missionnaires blancs, et a écrit son propre livre saint en 1987. Il a été excommunié par l'Eglise catholique.

Le degré de raffinement bureaucratique observé à Kifuka pourrait définitivement balayer les considérations caricaturales sur l'informalité des sociétés africaines. Bien sûr, cet appareillage bureaucratique de la « transparence » correspond aux fortes injonctions du gouvernement, en lien avec l'adoption du NGO Act en 2016, et afin de désamorcer les accusations de subversion ou les tentatives de criminalisation dont ces organisations pourraient faire l'objet. Mais cette élaboration bureaucratique n'est pas simplement réactive et stratégique : elle est investie de sens quant au type de culture civique que ces acteurs souhaitent voir advenir.

La structure mise en place dans la « Constitution » de 2012 est ambitieuse et complexe, reposant sur un double système de « conseil » (*Board*) du forum qui comprend dix membres et reprend plus ou moins les postes présents dans la structure des conseils locaux (mais au lieu d'être « secrétaires », à la santé par exemple, ses membres sont « directeurs »), et d'un exécutif composé en théorie de quatorze personnes. Le texte détaille aussi d'autres postes : le *technical staff* en charge des collectes de fonds, de la maintenance des locaux et du matériel, de l'implantation des projets, les *community based trainers* en charge de la formation des « communautés » sur la « bonne gouvernance », et les *village monitors* en charge de la surveillance du fonctionnement des services publics au plus bas niveau. Le document décrit également les modalités de la gestion financière du groupe, ainsi que les règles de comptabilité à suivre.

La question n'est pas tant de savoir si oui ou non cette structure est opérationnelle, mais plutôt de s'interroger sur le type d'image que les créateurs du forum cherchent à mettre en avant : leur savoir réglementaire et bureaucratique, condition nécessaire, selon eux, pour être pris au sérieux par les bailleurs comme par les dirigeants, mais qui correspond également à leur imaginaire d'une société civilisée et moderne. Les réunions sont documentées et rapportées avec soin (par écrit et via des photos), mais aussi organisées selon un planning précis et standardisé.

On l'a dit, le Bufunjo People's Forum est, pour ses animateurs, un moyen de prouver leur respectabilité, en tant que citoyen, et de faire rentrer le *sub-county* dans le rang des *sub-counties* civilisés. D'en faire un *sub-county* « comme les autres », en quelque sorte. Pour cela, le pouvoir de standardisation et d'universalisation de la bureaucratie leur est utile. Le « langage commun » de la bureaucratie, qui permet de ne pas s'encombrer d'héritages historiques différenciés, d'effacer les antagonismes, dans un contexte museveniste de modernisation particulièrement volontariste au sein de laquelle les conseils locaux, comme postes avancés de la bureaucratisation de la société, tiennent déjà une place importante dans le projet maïeutique de dépassement des « identités passagères » (Museveni) que seraient l'ethnicité et l'appartenance religieuse. Comme l'écrit Béatrice Hibou, « le processus de bureaucratisation passe par un système de savoirs et de savoir-faire considérés comme les “bonnes manières” à suivre<sup>111</sup> ». Ainsi, la bureaucratie participative permet d'exprimer une forme acceptable et respectable de citoyenneté en même temps qu'elle fournit un mode de distinction sociale (une partie des membres de ce forum sont des dirigeants en puissance, ou en tout cas expriment des ambitions politiques).

<sup>109</sup> H. Behrend, *Resurrecting Cannibals...*, op. cit., p. 91.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 90-92.

<sup>111</sup> B. Hibou, « La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'Etat... », chapitre cité, p. 15.

Est également mis en avant dans ces émissions, dans les entretiens et dans les rapports produits par les forums eux-mêmes la nécessité d'afficher sa citoyenneté vertueuse, de faire du zèle. Il ne suffit pas d'être citoyen et d'avoir des droits : pour bénéficier des ressources de l'Etat, il faut démontrer qu'on le mérite. Prouver que l'on n'est pas seulement un citoyen mais un « citoyen soucieux », comme l'exprime le présentateur de l'émission, Wilfred Mukonyezi, en s'adressant à l'un des membres du forum de Kicwamba :

« Quels efforts avez-vous fourni pour voir votre dirigeant au niveau des conseillers 3 et 5, pour leur donner des directions, pour les corriger : “Parce que pendant la campagne, c'est ce que vous nous avez dit vous feriez ce service, vous nous aviez dit que nous aurions de l'eau par exemple, ou de l'électricité. Mais il semble que vous parlez essentiellement de partis politiques au lieu de parler des gens qui vous ont respecté et qui vous ont élu”... Qu'avez-vous fait en tant que citoyen soucieux (*mulimoki ogwokozere aho nka concerned citizen*)<sup>112</sup> ? »

Dans la littérature de ToroDev, ces « citoyens concernés », ou « citoyens soucieux » (l'ambiguïté est intéressante), empruntent à la figure de l'entrepreneur. L'un des *concept papers* de l'organisation, publié en amont du lancement des forums et intitulé *Promoting Good Governance through Improved Public Accountability and Democratic Engagement by Using FM Radio in the Rwenzori Region, Western Uganda*, commence ainsi :

« A ToroDev, nous croyons fermement à l'innovation, et à l'entrepreneuriat. [...] L'entrepreneuriat est un processus à travers lequel les individus identifient des opportunités, prennent des risques et allouent des ressources, et créent de la valeur. [...] Les grands et célèbres entrepreneurs du monde entier voient toujours les “problèmes” comme des “opportunités” en agissant pour identifier les solutions pour les régler. Ces problèmes peuvent être sociaux, économiques ou politiques et ont besoin d'entrepreneurs accomplis pour les changer en opportunités pour un changement développemental réel et positif dans toute société. De ce fait, notre partenariat avec des stations de radio locales dans la région des Rwenzori, dans l'ouest de l'Ouganda, est d'exploiter et d'accroître le potentiel des citoyens locaux et des dirigeants pour développer de manière durable notre communauté, ensemble, à travers un partage des savoirs qui façonne les opinions développementales – le véritable entrepreneuriat<sup>113</sup>. »

C'est à cette condition – pouvoir démontrer que de simples citoyens ont atteint le stade supérieur des « citoyens soucieux », qu'ils sont des bureaucrates vertueux, fidèles à l'esprit du « véritable entrepreneuriat », et qu'ils ont pris des initiatives seuls pour sortir de leur arriération – que l'Etat interviendra. Cette idée a été clairement exprimée lors d'un *accountability meeting* organisé par le Bufunjo People's Forum et soutenu par ToroDev :

« [...] la secrétaire pour les travaux publics, Mme Fosca Masaba, qui est aussi la *vice chairperson* LC3 pour Bufunjo a expliqué aux membres [du forum] le rôle des différentes parties dans la gestion des différents types de routes dans notre localité. Elle a informé les membres que le gouvernement intervient pour [...] aider les communautés qui ont fait quelque chose concernant leurs demandes. [...] Cela demeure un rôle cardinal des membres des communautés que d'entretenir les routes, en particulier celles dans les villages que beaucoup de personnes ont négligées, et alors qu'ils ont transféré la faute sur le gouvernement pour le mauvais état des routes<sup>114</sup>. »

<sup>112</sup> « Know your Leader », Better FM, 14 avril 2012.

<sup>113</sup> « Promoting good governance through improved public accountability and democratic engagement by using FM radio in the Rwenzori Region, Western Uganda », *Toro Development Paper*, novembre 2011, p. 2.

<sup>114</sup> « Bufunjo People's Forum Accountability... », rapport cité.

Attendre l'assistance de l'Etat sans rien faire est présenté comme déshonorant. Selon cet ethos, les citoyens doivent se mobiliser eux-mêmes s'ils veulent que l'Etat intervienne - ce qui conserve à ce dernier une place de choix dans les imaginaires du « bon » développement<sup>115</sup>. La participation bureaucratisée est vue comme une occasion pour les populations de se réformer, de s'améliorer, de se trouver ainsi dans une position meilleure et plus légitime pour demander aux autorités de prendre soin d'elles. Bien sûr, cela ne leur garantit pas à coup sûr l'intervention de l'Etat (qui est susceptible, on l'a vu, d'intervenir sur la base d'autres calculs politiques), mais cela donne plus de poids à leur demande, lui donne de la crédibilité et permet sa publicisation à l'antenne. Afin de pouvoir exiger de l'*accountability*, les citoyens doivent être reconnus comme vertueux, décents et méritants par la radio et par les dirigeants. L'ethos de la responsabilité bureaucratique du Bufunjo People's Forum les a autorisés à formuler des demandes crédibles, dans un langage qui correspond aux injonctions des bailleurs et qui est considéré « acceptable » par les dirigeants politiques. Comme s'il n'était pas suffisant d'être un simple citoyen. Comme si la citoyenneté devait être « qualifiée », dans les deux sens du terme, augmentée par une vertu et un savoir bureaucratiques. Ainsi, l'intervention différenciée, selon les causes, les espaces, les populations, est justifiée moralement, au nom de la reconnaissance de cette citoyenneté « soucieuse » et vertueuse.

### LA PATRIE DES CITOYENS SOUCIEUX

La cité radiophonique est une démocratie technocratique, où les clercs sont des figures centrales, qui promeut une forme de participation procédurale et bureaucratique qui prolonge l'Etat et permet de dépasser ses manques en termes d'identification des problèmes dans des zones reculées. Une cité centrée sur le bien-être défini comme l'accès aux services publics de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure routière. Les auditeurs sont encouragés à demander des comptes à leurs dirigeants et à s'imaginer en tant que bénéficiaires de services publics. Il s'agit d'une communauté lâche, inclusive, qui dépasse toute autre forme et échelle d'appartenance. Cette incarnation particulière de la citoyenneté exige, afin de fonctionner, d'être formée, éduquée, d'acquérir des capacités qui associent le savoir pratique fondé sur l'expérience de l'échec des services publics<sup>116</sup> à une expertise en termes de travaux publics et de droit administratif local, afin non seulement d'identifier les problèmes, mais aussi de formuler des demandes de solution sous une forme « acceptable ». ToroDev cherche à produire des citoyens qui suivent les voies bureaucratiques, tout en utilisant la radio ; des citoyens qui finissent par articuler la radio, voire par l'intégrer, dans des structures locales de gouvernement.

Ces émissions sont non seulement des espaces de promotion d'une citoyenneté « du contremaître », ou de « l'inspecteur de chantier », mais aussi d'une forme d'autorité politique « experte » et « technocrate » ancrée dans les détails des procédures, des matériaux et des mécaniques (au sens propre) de la construction et de l'infrastructure. Au lieu de rompre la hiérarchie dirigeant-dirigé, ces émissions « participatives » sont une occasion de remettre en scène une figure de leadership bien rôdée dans la sous-région, celle du « dirigeant pédagogue ». La radio est, de manière inattendue, moins l'espace de la manifestation d'une forme charismatique du politique que le lieu d'une forme très procédurale et technique de celui-ci. Le bon dirigeant n'est pas seulement celui qui fait jouer son influence et ses relations privilégiées avec la présidence pour canaliser les ressources vers sa circonscription, qui assure ses missions de prise en charge du bien-être collectif en effectuant une redistribution éthique, car productive pour la « communauté ». Il est aussi celui qui maîtrise le savoir technocratique et bureaucratique, qui sait mettre en marche la machine de l'Etat, qui en connaît les méandres, et qui sait faire circuler ses fluides.

<sup>115</sup> Sur le désir des populations d'être vues et prises en compte par l'Etat, voir C. Lund, « Propriété et citoyenneté. Dynamiques de reconnaissance dans l'Afrique des villes », *Politique africaine*, 132, 2013, pp. 5-25, citation p. 24.

<sup>116</sup> Voir Y. Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 31, 2008, pp. 115-133.

L'accent mis sur la responsabilité des citoyens à prendre en charge leur destinée replace l'Etat au centre de l'échiquier du développement. L'Etat est omniprésent, dans les ambitions et les désirs d'intervention. Cependant, il ne l'est que pour des « citoyens soucieux » et méritants, qui apportent la preuve d'une amorce d'auto-organisation bureaucratique. C'est cette articulation entre bureaucratie et morale que cet article a cherché à souligner. Les forums d'auditeurs ancrent l'idée de la légitimité d'interventions *différenciées*, ciblant des populations « méritantes », à la « citoyenneté soucieuse » et décente, disqualifiant ainsi les formes alternatives de revendication et limitant les circuits de l'*accountability* à certaines catégories de la population : celles qui maîtrisent les savoir-faire bureaucratiques. Bien sûr, les mécanismes du patronage répondent en réalité à d'autres logiques, mais ces émissions de radio fournissent des ressources rhétoriques pour légitimer ces interventions différenciées. La bureaucratie politisée, la mise en marche à géométrie variable des services de l'Etat s'en trouvent légitimées<sup>117</sup>.

A travers la promotion de tout un ensemble d'ethos et d'outils, la radio participe de la « bureaucratisation du monde ». On l'a vu, cet appareillage bureaucratique correspond à la politique de surveillance et d'encadrement d'un régime s'enfonçant dans la surenchère répressive, mais il ne peut être réduit à une superficielle stratégie de protection : il est au cœur des projets de réforme civique et morale des « citoyens soucieux ». Jean-François Bayart a montré comment la bureaucratisation du monde intervient en Afrique, ironiquement, au cœur des secteurs dits « informels », et largement « par le bas », comme moyen ou espoir pour des classes subalternes ou marginalisées de se raccrocher, de s'intégrer à l'Etat, et à travers lui aux réseaux d'accumulation économique<sup>118</sup>. A Bufunjo, pensée comme le vecteur et comme la manifestation de la modernisation, la bureaucratisation s'inscrit également dans une ambition patriotique. Et c'est paradoxalement du fait de ses effets d'abstraction et d'universalisation qu'elle est désirée et intégrée à ces désirs de promotion d'un terroir. Son langage an-historique, a-localisé, a-spécifique est pensé comme anoblissant. La standardisation est un moyen, pour l'ancien refuge des « cannibales », de rentrer dans le rang.

---

<sup>117</sup> Il va sans dire que ces mécanismes et ces logiques ne sont pas spécifiquement africains...

<sup>118</sup> J.-F. Bayart, « La cité bureaucratique en Afrique sub-saharienne », dans B. Hibou (dir.), *La Bureaucratisation néolibérale*, op. cit., pp. 291-313.

**La cité radiophonique. Démocratie de chantier, domination technocratique et patriotisme bureaucratique en Ouganda**  
**Résumé**

Dans la région des Rwenzori, en Ouganda, la radio participe de la « bureaucratisation du monde ». En encourageant la création de « forums d'auditeurs », elle met en scène des technocrates procéduriers et des citoyens vigilants quant à leurs services publics. Des formes anciennes de leadership reposant sur le patronage et l'endossement d'une mission pédagogique d'édification des masses s'y renouvellent à l'aune de l'imaginaire néolibéral. Ces émissions réinsufflent du sens à l'Etat et le remettent au centre du développement. Mais dans la cité radiophonique, ses bienfaits sont réservés aux « citoyens soucieux », qui rejettent l'idée que l'intervention de l'Etat est un droit, et qui démontrent leur bienséance grâce aux atours de la bureaucratie. Pour eux, les forums radiophoniques s'insèrent dans des rêves bien particuliers de modernité et de renaissance morale, faisant de la bureaucratie le vecteur d'une ambition patriotique de civilisation, d'égalité et de standardisation.

**The Radio Polity. Construction site democracy, technocratic domination, and bureaucratic patriotism in Uganda**  
**Abstract**

In the Rwenzori region of Uganda, radio drives the « bureaucratisation of the world ». By encouraging the creation of « listeners' forums », it produces pernickety technocrats and watchful citizens. Old patterns of leadership, based on patronage and the endorsement of a pedagogic mission to enlighten the masses, are renewed through the spirit of neoliberalism. These radio shows breathe new life into the State and bring it back in the centre of development. However, in the radio polity, its benefits are limited to « concerned citizens », those who reject, precisely, the idea that State interventions are a universal right, and those who demonstrate their seemliness through the bureaucratic attire. For those, the listeners' forums should be understood within larger dreams of modernity and moral rebirth, where bureaucracy becomes the vehicle of a patriotic ambition of civilisation, equality and standardisation.

**Mots clés**

Bureaucratie ; citoyenneté ; néolibéralisme ; Ouganda ; participation ; radio.

**Keywords**

Bureaucracy ; citizenship ; neoliberalism ; Uganda ; participation ; radio.