

*LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*



**ETUDES ET TRAVAUX**

**N° 125**

JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN, OUMAROU HAMANI,  
ODON KAWAYA MEYA ET KALILOU MOUSSA

LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS  
MONÉTAIRES EN RÉPUBLIQUE DU CONGO

2018



SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
PREMIERE PARTIE. LES ENJEUX ET LE CONTEXTE PARTENARIAL DU PROJET LISUNGI.....	23
DEUXIEME PARTIE. DEUX DEFIS : UN « PROJET » LOGE DANS UN MINISTERE ET LE « TOUT INFORMATIQUE ».....	45
TROISIEME PARTIE. LE PROJET LISUNGI COMME ORGANISATION : DE NOMBREUSES INCOHERENCES, MAIS UNE REELLE CAPACITE D'ADAPTATION	57
QUATRIEME PARTIE. LES AGENTS SOCIAUX : UNE AMERTUME GENERALISEE....	73
CINQUIEME PARTIE. LA QUESTION DELICATE DU CIBLAGE.....	85
SIXIEME PARTIE. LES CONDITIONNALITES ET LE CONTROLE .....	105
SEPTIEME PARTIE. UN PROJET EVOLUTIF QUI APPREND DE SES DIFFICULTES ..	109
CONCLUSION. ET LES POPULATIONS ? .....	117



## LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES EN RÉPUBLIQUE DU CONGO

*Jean-Pierre OLIVIER de SARDAN, Oumarou HAMANI*

*Odon KAWAYA MEYA, Kalilou MOUSSA*

### INTRODUCTION

La recherche du LASDEL sur le « *Projet Lisungi- Système de filets sociaux* » en République du Congo a pour origine une demande du département « recherche » de l'Agence française de développement (AFD), suite aux travaux antérieurs effectués par le LASDEL sur les politiques de transferts monétaires, en particulier au Niger<sup>1</sup>.

Rappelons qu'il ne s'agit pas d'un quelconque audit, pas plus que d'une évaluation du projet Lisungi. Les termes de référence élaborés en commun définissent le périmètre d'un programme de recherche, autonome, conforme aux orientations du LASDEL en termes de problématique et de méthodologie, portant sur la mise en œuvre (*implementation*) d'un programme de transferts monétaires (filets sociaux) au Congo, élaboré et financé par la Banque mondiale, où l'Etat congolais était impliqué fortement, et que l'AFD a rejoint ultérieurement, en particulier pour une extension à de nouveaux arrondissements de Brazzaville.

---

<sup>1</sup> Cf. Hamani 2013 à propos du projet « filets sociaux » de la Banque mondiale ; Olivier de Sardan & al. 2015 et Olivier de Sardan & Hamani 2018 à propos plus largement des programmes de transferts monétaires au Niger ; Olivier de Sardan et Piccoli 2018 pour une analyse comparative des transferts monétaires en Amérique latine et en Afrique.

L'AFD souhaitait obtenir, grâce aux compétences reconnues du LASDEL dans le domaine de la socio-anthropologie du développement, des informations fiables et approfondies sur le fonctionnement concret d'un projet pilote de filets sociaux conditionnels en Afrique, dans la perspective d'apprendre auprès de la Banque mondiale un certain savoir-faire afin d'engager plus avant l'AFD dans des politiques de transferts monétaires, domaine dans lequel elle n'avait pas encore développé de compétences.

Ce programme de recherche s'insère dans un contexte particulier en termes de production de connaissances. Le LASDEL a en effet une approche originale, inhabituelle dans l'univers du développement, tant en termes de problématique (une approche sous l'angle des écarts dans la mise en œuvre des interventions), et en termes de méthodologie (méthodes qualitatives de type socio-anthropologique). Et cette approche est davantage mal connue en contexte congolais où la consultance est très prégnante dans l'environnement des interventions de développement.

### ***Problématique et questions de recherche***

Les études approfondies portant sur la « mise en œuvre » (*implementation*) des interventions (projets de développement et politiques publiques) en Afrique francophone restent encore trop peu nombreuses<sup>2</sup>, alors que les *implementation studies* sont un domaine de recherche important et reconnu dans le monde anglophone<sup>3</sup>. *Notre objectif principal était de comprendre le processus de mise en œuvre de Lisungi, de saisir les représentations et perceptions des acteurs concernés par le projet, les dynamiques qui sont induites et d'analyser plus particulièrement les écarts entre les objectifs*

---

<sup>2</sup> Cf. Ridde & Olivier de Sardan 2017.

<sup>3</sup> Cf. la revue *Implementation science*.

*du programme et la réalité du terrain, et ses effets inattendus.* Les écarts sont en effet inévitables entre une intervention sur papier (projet, intention, politique publique) et sa mise en œuvre dans des contextes concrets, réels <sup>4</sup>. Le LASDEL travaille depuis plus de 15 ans sur de tels écarts, de façon comparative, que ce soit à propos des projets de développement ou à propos des politiques publiques en Afrique.

« Analyser les écarts » est une entreprise qui a, selon nous, un avantage majeur en termes opérationnels, autrement dit afin d'améliorer les interventions et de promouvoir des réformes. Cela permet de fournir aux différents responsables d'une intervention et aux acteurs concernés un éclairage et des informations précieuses sur ce qui se passe effectivement lors de la délivrance du service proposé aux populations, *afin de procéder, s'ils le jugent nécessaire, à des modifications, des réajustements et des changements de tactique ou de stratégie.* Ces écarts renvoient en effet, le plus souvent, à des problèmes auxquels l'intervention est confrontée, du fait des actions et des stratégies des multiples acteurs impliqués, autrement dit à des « *nœuds critiques* » liés à la mise en œuvre de l'intervention, qui sont sources de malentendus, de conflits, de dysfonctionnements, de dérives.

Qu'on ne se méprenne pas : certes, investiguer les écarts et analyser les nœuds critiques aboutit à accorder relativement peu de place aux effets attendus, et donc aux résultats qui correspondent aux attentes, autrement dit aux « succès » de l'intervention ; mais cela ne signifie pas nier ou ignorer les « aspects positifs », les « bonnes pratiques » d'une intervention. D'une part les effets positifs, bien réels, sont déjà largement mis en évidence par la communication institutionnelle du projet et par les indicateurs quantitatifs sur lesquels elle s'appuie (dans le cas de Lisungi : les sensibilisations effectuées, les réunions d'assemblées

---

<sup>4</sup> Pour une présentation théorique de ce que signifie une anthropologie des écarts, cf. Olivier de Sardan 2016.

communautaires, le nombre de ménages pauvres bénéficiaires, les sommes distribuées, et bien d'autres résultats à mettre bien sûr à l'actif du projet et de ses responsables). D'autre part, nous voulons éviter tout jugement de valeur, toute appréciation normative (bien/mal). Enfin, les effets inattendus peuvent se révéler positifs pour l'institution intervenante (si elle est réactive) ou ses bénéficiaires, or ils sont généralement passés sous silence, y compris à l'intérieur des institutions concernées<sup>5</sup>.

Dans le cas de Lisungi, comme pour les nombreux programmes de recherche que nous avons menés dans d'autres contextes en Afrique, y compris sur d'autres programmes de transferts monétaires, nous souhaitons identifier, diagnostiquer et documenter les effets inattendus et les « nœuds critiques » de la mise en œuvre de ce programme. Notre souhait est que cette mise en évidence des écarts soit perçue comme une contribution à l'amélioration de Lisungi, pour permettre au programme de mieux délivrer ses services aux populations vulnérables. Sans diagnostic des problèmes, comment trouver des solutions ? Nous proposons des diagnostics. Les solutions ne peuvent venir que des acteurs et institutions impliqués dans le projet, et en premier lieu du Ministère des affaires sociales, de l'action humanitaire et de la solidarité (MASAHS).

Les informations que nous produisons, grâce aux méthodes qualitatives que nous employons, quels que soient les projets sur lesquels nous travaillons<sup>6</sup>, ne sont pas en général accessibles par les indicateurs quantitatifs du projet et ses

---

<sup>5</sup> Le monde du développement pratique en effet souvent la langue de bois, et s'est habitué au format des rapports de consultance et aux formes de censure et d'auto-censure qui y sont monnaie courante (ne serait-ce que sous la forme du rituel de « validation »). L'AFD n'en a que plus de mérite à avoir eu recours au LASDEL. Les institutions de développement n'admettent guère les critiques émises à partir d'une connaissance du terrain (cf. les démêlés de David Mosse avec les responsables du projet de développement britannique en Inde où il avait travaillé : Mosse 2005).

<sup>6</sup> On trouvera sur le site du LASDEL ([www.lasdel.net](http://www.lasdel.net)), à titre d'exemple, plus d'une centaine de rapports sur des recherches menées dans de telles perspectives, publiés dans *Etudes et Travaux du LASDEL*.



dispositifs de suivi-évaluation, et elles ne sont pas dites en public par les agents d'un projet ni même par les destinataires, pour de nombreuses raisons : ne pas fâcher des collègues, préserver son poste, ne pas se faire mal voir de la hiérarchie, donner une bonne image de soi ou du programme, ne pas décourager les bailleurs de fonds, etc.

D'autre part, sur un plan plus général, la mise en évidence des écarts dans un cas particulier comme celui de Lisungi permet de mieux comprendre les interactions entre les contextes locaux et les interventions importées, qui prennent le plus souvent la forme d'un modèle considéré comme ayant fait ses preuves dans d'autres contextes (ce que l'on a appelé les « modèles voyageurs »<sup>7</sup>).

### ***Méthodologie***

La méthodologie qualitative que les chercheurs du LASDEL utilisent depuis de nombreuses années, et qui a fait ses preuves, est de type socio-anthropologique, et implique un relativement long séjour sur le terrain. C'est là une condition pour « bien » comprendre le contexte d'intervention des projets. En tout, les enquêtes de notre équipe à propos de Lisungi correspondent à un total de plus de quatorze mois sur le terrain. Cela tranche avec le temps limité des consultances.

Nous nous sommes attachés à recueillir les représentations et perceptions des différents types d'acteurs concernés par le projet Lisungi, autrement dit les divers « groupes stratégiques », à savoir : les bénéficiaires ; les non-bénéficiaires ; les élus et notables locaux et les membres des comités communautaires de ciblage (CCC) ; les agents sociaux des circonscriptions d'action sociale (CAS) ; les autres

---

<sup>7</sup> Cf. Olivier de Sardan 2018.

intervenants dans le domaine social (INS, PAM, PDSS 2); les personnels de l'Unité de gestion du projet (UGP) ; les cadres du Ministère des affaires sociales, de l'action humanitaire et de la solidarité (MASAHS) ; les mairies ; les comités de quartier ; les partenaires.

Ces acteurs ont des visions différentes de Lisungi, des attentes différentes, des intérêts différents. Mais ces visions différentes donnent « du sens » pour une large compréhension du projet et du contexte plus large dans lequel il est mis en œuvre. Nous les avons restitués, comme nous nous sommes attachés à rendre compte des points de vue convergents. Nous ne voulions surtout pas distribuer des bons et des mauvais points, prendre parti pour telle ou telle catégorie d'acteurs, telle ou telle institution, telle ou telle personne. Il était important de prendre en compte la variété des points de vue et des stratégies, sans être nous-mêmes emprisonnés dans la perspective d'une partie prenante aux dépens des autres.

Il s'agissait d'investiguer tout à la fois la sémiologie populaire, les principales pratiques, les logiques d'action au sein de chaque groupe stratégique, les décalages entre les comportements prescrits et les comportements effectifs (*behavioral gap*) pour chaque groupe stratégique ; les perceptions du programme ; et enfin, plus généralement, les formes concrètes que prend le décalage (*implementation gap*) entre le programme tel qu'il est prévu et le programme tel qu'il est mis en œuvre dans le contexte très spécifique de Brazzaville.

Les principales phases et volets de la mise en œuvre du programme ont fait l'objet de nos investigations : l'identification des ménages, les enquêtes sociales, les procédures de sélection, les assemblées de validation, les réunions ; l'administration du « full questionnaire » ; l'enregistrement des bénéficiaires ; la gestion des plaintes ; le rôle des CCC et des mairies ; la mise en place de relais communautaires ; les conditionnalités, leur mise en forme, leur contrôle ; le rôle des agents sociaux et des CAS ; les versements par la Banque postale. Nous nous

sommes également intéressés à l'usage des sommes reçues ; au fonctionnement de l'UGP, aux relations entre l'UGP et le MASAHS, les liens du projet LISUNGI avec d'autres Ministères, d'autres projets, d'autres partenaires...

Après une mission de repérage en juin 2016 par Oumarou Hamani, une enquête collective de dix jours à Brazzaville en août 2016, sur la base du canevas ECRIS<sup>8</sup>, a réuni toute l'équipe (Jean-Pierre Olivier de Sardan, Oumarou Hamani, Odon Kamaya Meya, Kalilou Seydou Moussa) pour affiner la problématique, la soumettre à l'épreuve du terrain, et définir de nouvelles pistes. Une première vague d'enquêtes individuelles a ensuite été menée par Odon Kamaya Meya et Kalilou Seydou Moussa jusqu'au 10 septembre 2016 à la suite de cette enquête collective, suivie par une autre phase de trois mois de Kalilou Seydou Moussa et Odon Kamaya Meya du 7 octobre 2016 au 4 janvier 2017. Une mission de Oumarou Hamani et Kalilou Seydou Moussa à Brazzaville en avril 2017 a permis de faire le point des enquêtes, de trouver des solutions à divers problèmes surgis en cours de route (cf. ci-dessous : « difficultés rencontrées »), de définir encore de nouvelles pistes et de mener des enquêtes individuelles supplémentaires.

Des enquêtes complémentaires ont été effectuées par Odon Kamaya Meya en janvier et février 2018, par Kalilou Moussa en avril-mai 2018, et par Oumarou Hamani et Jean-Pierre Olivier de Sardan en mai 2018.

Trois ateliers d'échange autour des résultats provisoires ont été organisés en mai 2018 à Brazzaville. Ces ateliers ont regroupé respectivement des agents sociaux ; des cadres de l'UGP et du MASAHS ; et des partenaires. Ils ont été pour nous l'occasion de recueillir les réactions des acteurs concernés, de prendre en

---

<sup>8</sup> Bierschenk & Olivier de Sardan 1997 ; Olivier de Sardan 2011.

comptes leurs points de vue, et de procéder à de dernières analyses, avant la rédaction du présent rapport final.

Enfin, ce rapport final a été présenté lors d'une réunion du comité de pilotage de notre recherche, organisée par le département « recherche » de l'AFD.

Les données de terrain ont été produites selon deux procédures :

- Des entretiens individuels confidentiels avec des acteurs relevant de l'ensemble des groupes stratégiques (ou *stakeholders*) concernés. Dans un domaine comme les transferts monétaires, où les enjeux financiers et institutionnels sont nombreux, des entretiens officiels avec des responsables, des entretiens collectifs, ou des focus groups sont insuffisants pour aller au-delà des discours convenus, des plaidoyers pro-domo et de la « langue de bois ». Les citations de ce rapport sont extraites des entretiens. Mais nous avons eu aussi beaucoup d'entretiens informels, qui ne peuvent donner lieu à des citations verbatim, tout en constituant des informations précieuses. *Toutes les informations dont nous faisons état ont été recoupées, toutes les citations utilisées dans le texte sont représentatives de points de vue partagés.* La triangulation des sources (dont nous ne pouvons pas ici révéler les identités personnelles) est au fondement de la rigueur des recherches qualitatives.<sup>9</sup> Elle permet d'éviter le piège de « l'informateur privilégié » et de diversifier les sources d'information. La recherche est avant tout une question de confiance entre le chercheur et son informateur.
- Des observations lors de divers processus liés à Lisungi : réunions de l'UGP, assemblées générales et mises en place des CCC, séances de formation des agents sociaux, visites sur le terrain des agents sociaux et des agents du projet, séances de paiement des bénéficiaires, visites de ménages bénéficiaires, etc.

L'équipe de recherche a constitué un corpus de 247 entretiens et de 54 observations (cf. tableaux ci-dessous).

---

<sup>9</sup> Olivier de Sardan 2008

	Mois	MASAHS	UGP	AFD	BM	PAM	UNICEF	INS	PDSSII	Mairie	CAS	CCC	Quartier	Bénéficiaires	Total
2016	Aout										7				7
	Septembre		6		1			3			6	31	1		48
	Octobre		2				1	1			5	10		94	113
	Novembre	<del>LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES</del>												15	47
	Décembre		3								1				
2017	Janvier														
	Février														
	Avril	1		1	1	1	1		1		1		3		10
2018	Janvier	1	1	1			1		1						5
	Février		2			1					1	1		3	8
	Mars	1													1
	Avril	1	3												4
	Mai					2	1			1					4
	Total	4	20	2	2	4	4	13	2	1	30	53	4	112	247

Année	Mois	Observation	Localité	Nombre
2016	Aout	Suivi des conditionnalités avec la RSEL	ménages	18
		Opération de vérification des listes des bénéficiaires de Brazzaville par les RSEL	UGP	1
	Septembre	Vérification listes des bénéficiaires par les bénéficiaires	CAS Talangai	1
		Lancement extension Lisungi	Préfecture de Brazzaville	1
	Octobre	Mise en place des CCC à Louandjili à Pointe Noire	Quartiers	6
		Réunion UGP	UGP	1
		Formation des agents sociaux de Pointe Noire	CAS Mvoumvou	1
	Novembre	Les coulisses de Lisungi	UGP	2
		Réunion AFD-UGP	UGP	1
	Décembre	Réunion lancement mise en place CCC à Djiri	Mairie	1
		Réunion lancement mise en place CCC à Madibou	Mairie	1
		Les coulisses de Lisungi	UGP	1
		Mise en place CCC N'Filou	Quartiers	6
		Mise en place CCC Madibou	Quartiers	5
		Mise en place CCC Djiri	Quartiers	5
2018	Avril	Payement des bénéficiaires de Mougali	Agence BPC Avenue de la Paix	1
	Mai	Payement des bénéficiaires de Bacongo et Makelekele	Direction générale BPC	1
		Réunion Lancement mise en place CCC à Nganga Lingolo	Discothèque	1
				54

Le projet Lisungi a concerné au départ trois zones : Brazzaville, Pointe Noire (Mvoumvou) et le département de la Cuvette (Oyo et Makoua). Pour des raisons de logistique, de budget et de sécurité (situation dans le Pool) les enquêtes se sont concentrées sur Brazzaville, où se trouvent la majorité des bénéficiaires, dans trois des quatre arrondissements (Makélékélé, Talangai, Mougali, et Bacongo) de la première étape, ou phase pilote, financée par la Banque mondiale seule, et dans les trois arrondissements de la première extension (Djiri, Madibou, Nfilou), financée par l'AFD<sup>10</sup>. Une brève mission a toutefois été conduite à Pointe Noire.

C'est assurément une limite de notre recherche que de ne pas avoir pu prendre en compte les zones rurales (Makoua est par exemple considéré par l'UGP comme une « success story », en raison de l'implication des acteurs concernés)<sup>11</sup>. Ces zones devraient un jour être investiguées. Néanmoins, la pauvreté urbaine est un phénomène majeur au Congo et c'est elle qui est principalement ciblée par Lisungi.

### *Les difficultés rencontrées*

Elles ont été nettement plus nombreuses que prévues. Il est clair que les transferts monétaires au Congo posent des problèmes très différents de ceux posés par les transferts monétaires ailleurs, par exemple au Niger. Mais les conditions d'enquêtes y sont aussi très différentes, et le dispositif de recherche que nous

---

<sup>10</sup> L'AFD finance également une extension dans un quartier de Pointe Noire (Louangili).

<sup>11</sup> Les sites ruraux retenus pour la phase pilote ont été choisis parce qu'ils bénéficient d'écoles et de centres de santé, indispensables pour un projet de filets sociaux conditionnels. Ils ne figurent donc pas parmi les zones les plus démunies et les plus délaissées, où ces services font défaut.

avons prévu a dû être modifié à plusieurs reprises pour l'adapter au contexte du terrain.

### ***Relations avec l'AFD***

Nous n'avons pas eu de problème avec le service de la recherche qui avait commandé cette étude et qui a toujours dialogué avec nous positivement. Il en est de même avec l'agence de Brazzaville, qui a toujours facilité notre travail. Nous les remercions chaleureusement pour leur appui.

Toutefois nous n'avons jamais obtenu, pendant plus d'une année, de réactions et de commentaires sur notre rapport provisoire de la part du responsable de Lisungi au siège de l'AFD, malgré plusieurs demandes de notre part, ce qui dénote pour le moins un certain malaise. Il en a été de même pour le présent rapport final. C'est regrettable et il y a là une occasion manquée d'avoir un débat productif entre des chercheurs et des opérationnels. Nous avons plusieurs fois mené des programmes de recherche pour l'AFD dans le passé, et nous n'avons jamais été confrontés à une telle situation. Au-delà d'une attitude personnelle, il y a sans doute plusieurs raisons à ce malaise. D'une part le département opérationnel en charge de Lisungi n'avait pas été véritablement impliqué dans le montage de la recherche et ne comprenait sans doute pas suffisamment notre démarche. D'autre part, le projet Lisungi ne fait pas l'unanimité au sein de l'agence, et notre rapport pouvait (bien malgré nous) alimenter des polémiques internes. Enfin, le premier rapport provisoire contenait quelques formulations verbatim issues de nos entretiens qui pouvaient apparaître comme des critiques trop personnelles d'acteurs impliqués dans Lisungi. Mais il aurait été souhaitable d'en discuter directement : d'une part, c'étaient des données de terrain dans un rapport provisoire et confidentiel qui pouvaient parfaitement disparaître par la suite (elles ont disparu); mais d'autre part elles témoignaient aussi d'un problème réel : la violence de certains conflits internes à Lisungi et au

Ministère (nous avons recueilli des propos beaucoup plus crus) et l'empiètement constant des questions personnelles sur le fonctionnement de l'institution (plus que ce n'est le cas d'habitude dans toute institution), ce qui est préjudiciable au fonctionnement de l'institution.

### *Relations avec l'Université*

L'impossibilité d'ouvrir une collaboration et même un dialogue avec le département de sociologie de l'Université Marien Ngouabi a été en fait, dès le début de la recherche, la principale difficulté. En effet notre dispositif de recherche était basé initialement sur l'objectif de renforcer les capacités locales, par le recrutement dans notre équipe de mastérants congolais (en leur fournissant bourses de terrain et encadrement) et d'un doctorant congolais (bourse de deux ans). Nous avons publié et diffusé à cet effet un appel à candidature. Nous n'avons reçu aucune candidature de mastérant (!), et nous avons reçu quelques candidatures de doctorants, toutes non recevables faute des compétences en sciences sociales nécessaires.

Ceci s'explique en grande partie parce que nous avons été confrontés à des rivalités internes à cette Université, à une absence d'intérêt pour notre proposition, et même à une campagne de calomnies (les mastérants ont été dissuadés de répondre à notre appel d'offre car nous serions des « agents de la franc-maçonnerie », ce qui correspond au Congo à une accusation de sorcellerie<sup>12</sup>). La remise par le chef du département de lettres (le seul enseignant statutaire ayant une formation d'anthropologue) d'une liste de mastérants est arrivée beaucoup trop tard (trois mois après la date limite) pour être prise en compte : nous avons déjà réorganisé notre dispositif autour d'un assistant expérimenté du LASDEL

---

<sup>12</sup> Sur cette question, cf. Tonda et Missie 2007.



venu du Niger et qui a séjourné plusieurs mois à Brazzaville et d'un chercheur (docteur en anthropologie) chargé de cours à l'Université Marien Ngouabi, avec l'appui des deux chercheurs du LASDEL.

Notre extranéité (trois Nigériens venant pour des missions et un chercheur originaire de RDC, mais résidant sur place et parlant les langues locales, néanmoins considéré lui-même parfois comme un étranger<sup>13</sup>) n'a pas facilité l'enquête.

### *Un contexte congolais difficile*

La plupart des acteurs rencontrés ont évoqué le caractère « difficile » du contexte congolais. La situation politique n'était pas bonne : rumeurs de complots, affrontements armés dans le Pool, opposition larvée mais omniprésente entre Nord et Sud de Brazzaville.

Les accusations de sorcellerie plus ou moins latentes sont aussi une constante de l'imaginaire collectif, alimentées par des rivalités personnelles, politiques et professionnelles particulièrement accentuées, et engendrant une suspicion permanente (héritée aussi de la période du « socialisme scientifique » et des guerres civiles).

La récente crise économique issue de la chute de la rente pétrolière a eu des conséquences lourdes à tous les niveaux. L'Etat n'a pas tenu ses engagements envers Lisungi (et donc les paiements des bénéficiaires ont cessé), ce qui a bloqué le programme et mis ses agents en difficulté. Mais c'est le pays tout entier qui a été

---

<sup>13</sup> Le statut de prêtre de notre collègue a néanmoins joué parfois en sa faveur.

affecté par la crise. Dans un contexte de grande pauvreté et précarité urbaines<sup>14</sup>, les demandes auprès de l'équipe de recherche de « dépannages » et de soutiens monétaires ont été permanentes... et couteuses pour le porte-monnaie des chercheurs.

### ***Méfiance des acteurs impliqués dans Lisungi***

Une autre difficulté est liée au fait que nous étions financés par l'AFD, nouveau bailleur de Lisungi, Ceci nous a handicapé en nous faisant passer pour des auditeurs voire des espions au service de l'AFD. On doit le comprendre dans le contexte plus général de rumeurs, de méfiance, de suspicions, de reproches, et de frustrations qui régnait autour de Lisungi, à tous les niveaux (cf. ci-dessous).

« Nous, on nous a dit que vous étiez des contrôleurs » (chef secteur s'adressant à un de nos chercheurs)

« Votre discours au début était comme celui d'enquêteurs. On se sentait un peu en insécurité. On se disait : 'Ces gens sont venus pour nous contrôler' » (cadre de l'UGP)

### ***Relations avec l'unité de gestion du projet (UGP)***

L'insertion de notre équipe dans l'UGP était évidemment stratégique, car seule elle pouvait nous permettre d'entrer en contact avec les agents de terrain. C'était aussi pour nous un site d'observation central. Nous avons souvent reçu un accueil favorable, et l'UGP a facilité nos relations avec les assistants sociaux et les bénéficiaires. Nous remercions donc tous les cadres de l'UGP et, au premier chef, le coordinateur, pour cet appui.

---

<sup>14</sup> Le rapport diagnostic de la stratégie nationale de prise en charge des groupes sociaux vulnérables (juin 2011) situe à 50,7% le taux de pauvreté (p.56). Un autre rapport situe à 46,5% le taux de pauvreté en 2011 (cf. « Etude économique et impact des transferts monétaires », p.1)

Mais les relations avec les membres de l'UGP se sont révélées complexes, ambivalentes et ambiguës. D'une part, nous avons bénéficié de leur appui et de leurs informations, et nous leur sommes grandement redevables. Mais d'autre part, les malentendus ont été parfois importants, en particulier avec les deux principaux responsables, en raison entre autres de l'ambiance de conflits internes à l'UGP à l'époque (et sans doute aussi de certaines maladresses de notre part).

« Au début je pensais être un enjeu dont chacun voudrait s'approprier, chacun voulant m'intégrer dans sa clique » (note d'un membre de l'équipe LASDEL)

« C'est ce qui a fait voir que vous venez pour nous contrôler. Vous êtes à l'aise avec les bailleurs. Notre peur se situe à ce niveau-là » (cadre de l'UGP)

On nous a reproché de prendre parti et de faire un « réquisitoire » contre Lisungi, malgré notre souci permanent de rester neutres. On nous a accolé de multiples étiquettes : contrôleurs, consultants, espions, colporteurs de ragots, étrangers, intrus, délateurs... Un aspect négatif de cette situation pour l'enquête est le fait que nous n'avons jamais pu avoir sur place accès aux rapports de Lisungi, malgré nos demandes successives.

Cette hostilité épisodique à notre égard (après une première phase d'ouverture, mutuelle, et une seconde phase de méfiance, puis d'accusations, les relations se sont détendues dans une troisième phase pour devenir à nouveau agressives à la fin de l'enquête) peut néanmoins mieux se comprendre dans le contexte où étaient placés les responsables de l'UGP, marqué par des relations difficiles et tendues entre les membres de l'UGP eux-mêmes (cf. ci-dessous), par la crise financière et l'arrêt des versements (cf. ci-dessous), et enfin par des critiques

et accusations provenant de certains de leurs collègues du MASAHS et d'une partie de la classe politique<sup>15</sup>.

Nous sommes arrivés au moment où Lisungi était soumis à de multiples tensions : entre l'UGP et le Ministère, entre l'UGP et le PAM, entre l'UGP et l'INS, entre l'UGP et la représentation de l'AFD au Congo.

« Vous êtes arrivés dans un contexte de conflit entre l'UGP et le Ministère » (un cadre de l'UGP)

« Il fallait travailler ardemment pour défier le PAM » (un cadre de l'UGP)

Dans cette ambiance de « citadelle assiégée », notre neutralité n'avait pas de place, et quiconque n'était pas « pour » l'UGP était immédiatement perçu comme « contre ».

« Vous ne savez pas tous les combats qu'on a eus pour que Lisungi marche. Et vous venez mettre des pavés dans la mare ! » (cadre de l'UGP)

On aurait voulu que nous mettions en valeur les résultats de Lisungi, que nous lui apportions le soutien résolu de la recherche, que nous nous en fassions les porte-paroles.

« Il faut développer des discours d'applaudissement... insister sur les résultats positifs de vos enquêtes » (cadre de l'UGP)

Notre volonté d'écouter tout le monde, comme notre mise en évidence de problèmes (bien réels), étaient donc prises, bien malgré nous, comme autant d'attaques contre Lisungi et contre ses deux principaux responsables.

---

<sup>15</sup> Il faut noter aussi que Lisungi a été récemment l'objet d'une inspection d'Etat, mais le rapport n'est pas encore sorti.

Un autre malentendu dont nous avons été victimes concerne les méthodes qualitatives (de type socio-anthropologique) que nous utilisons. Des membres de l'UGP ont déclaré que notre travail n'était pas du tout scientifique et qu'il était fondé « sur des rumeurs de rue », car il n'était pas basé sur les rapports et audits officiels. Ceci n'est pas spécifique à l'UGP : dans le monde des projets, seuls les documents institutionnels et les indicateurs quantitatifs sont réellement pris en compte.

Toutefois, cela ne nous a pas empêché de faire une recherche passionnante. Nous n'avons gardé aucune amertume des accusations proférées contre nous, nous apprécions beaucoup d'avoir finalement pu mener à bien notre recherche en toute liberté, et nous espérons que, malgré les incompréhensions survenues, les responsables de Lisungi pourront finalement percevoir la logique scientifique de notre démarche et tirer profit de nos résultats pour améliorer le fonctionnement du programme et son efficacité.

Certains propos émanant du sein de l'UGP nous ont d'ailleurs réconfortés :

« Je crois que c'est mieux d'encourager de telles études. Elles ne changent pas beaucoup de choses, mais elles apportent un nouveau regard qui interpelle » (un cadre de l'UGP)

« Votre passage a beaucoup joué, car il y a des choses que nous n'étions pas capables de dévoiler de peur de détruire les relations. Quand bien même ça fait mal ça nous a aidés à évoluer » (un cadre de l'UGP)

### ***Plan du rapport***

Ce rapport présentera tout d'abord en première partie les enjeux institutionnels et politiques de Lisungi, et le rôle des différents partenaires. Une seconde partie se focalisera sur ce qui constitue à nos yeux les deux défis majeurs de Lisungi : le fait qu'il s'agisse d'un « projet », avec son autonomie et ses

financements, mais qui a vocation à s'intégrer dans le fonctionnement ordinaire d'un Ministère ; et la stratégie d'informatisation de la pauvreté, centrée sur la production d'un registre social unifié (RSU). La troisième partie s'intéressera au fonctionnement interne du projet. La quatrième partie concernera les agents sociaux qui sont l'interface entre le projet et les populations. La cinquième partie portera sur la question du ciblage, le dispositif le plus important, le plus complexe et le plus délicat du projet. La sixième partie évoquera brièvement la question des conditionnalités. La septième partie traitera de la capacité du projet à s'adapter et à modifier progressivement son dispositif. La conclusion portera sur les perceptions des populations.

## PREMIÈRE PARTIE. LES ENJEUX ET LE CONTEXTE PARTENARIAL DU PROJET LISUNGI

### *Lisungi : quels enjeux ?*

Avant d'analyser la mise en œuvre de Lisungi, il est nécessaire de présenter les principaux enjeux de ce programme pour ses promoteurs, que ce soit les institutions internationales impliquées (Banque mondiale, AFD, UNICEF) ou les institutions congolaises (gouvernement, Ministère des affaires sociales, de l'action humanitaire et de la solidarité - MASAHS). En effet, forte de sa longue expérience en matière de transferts monétaires (filets sociaux, « *safety nets* »), la Banque mondiale a été au cœur du projet Lisungi, à la fois en termes d'expertise technique (ingénierie institutionnelle) et en termes de financements. Mais on ne doit pas négliger le rôle d'autres institutions internationales (l'AFD, l'UNICEF), ni le rôle de la partie congolaise (décision politique au sommet, rôle dans la préparation et l'exécution du projet par les cadres du MASAHS, débats au parlement).

Le discours public commun de ces différents partenaires, quand il présente les objectifs fondamentaux de Lisungi, est à peu près identique. Il repose sur trois piliers :

1) Lisungi est un outil majeur de lutte contre la pauvreté. L'argent versé aux familles les plus vulnérables leur permet de sortir du piège de la pauvreté. Les conditionnalités en matière d'éducation et de santé infantile les incitent à mieux assurer l'avenir de leurs enfants, ce qui permettra de briser la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté. La phase pilote du projet devait toucher 5.000

ménages très pauvres ayant en leur sein un ou des enfants à charge de 0-14 ans, et/ou bien une ou des personnes âgées de plus de 60 ans ;

2) Le versement des allocations par le biais d'une banque publique permet une inclusion financière productive des pauvres, qui pourront ainsi accéder à moyen terme à des micro-crédits (processus de bancarisation). Des activités génératrices de revenus (AGR) doivent compléter le dispositif afin de permettre aux ménages de ne plus dépendre des transferts monétaires ;

3) Lisungi est un pas décisif dans la construction d'une base de données nationale sur la vulnérabilité des ménages (registre social unifié, RSU).

### *Les enjeux au niveau des bailleurs de fonds*

C'est la Banque mondiale, qui a été à l'initiative de Lisungi (suite à une demande d'appui technique du MASAHS), avec le concours d'une équipe de cadres du MASAHS, très impliqués, autour de l'actuelle directrice générale de la solidarité et de l'actuel coordinateur de Lisungi, qui ont travaillé de façon intensive au montage du projet.

Pour la Banque mondiale, Lisungi représente une triple expérience : par l'introduction de conditionnalités (habituelles ailleurs mais inhabituelles en Afrique francophone), par la préparation d'un registre social unique (le premier en Afrique francophone), et par un montage innovant devant favoriser la pérennisation en donnant une place centrale aux acteurs nationaux.



*Lisungi : une expérience en termes de transferts monétaires conditionnels en Afrique*

Rappelons que, nés en Amérique latine (Brésil, Mexique) dans les années 1990, les transferts monétaires (allocation régulière d'une somme d'argent à des familles vulnérables ou très vulnérables) sont devenus progressivement un modèle de politique sociale largement diffusé dans tous les pays du Sud<sup>16</sup>, en particulier par la Banque mondiale sous le nom de « filets sociaux » (*safety nets*), dans le cadre de la lutte contre la pauvreté<sup>17</sup>. Ce modèle s'est largement diffusé en Afrique depuis une dizaine d'années, par l'intermédiaire soit de la Banque mondiale traitant directement avec les Etats soit d'ONG financées par des bailleurs de fonds internationaux (ECHO, USAID, DFID, PAM, etc.)<sup>18</sup>. Le modèle comporte deux variantes : les transferts monétaires conditionnels (l'allocation est soumise à des conditions, essentiellement de santé – visites médicales – et de scolarisation – assiduité scolaire des enfants) et les transferts monétaires inconditionnels (il n'y a pas de conditions particulières imposées aux bénéficiaires), mais ces transferts monétaires ne sont pas le plus souvent généralisés, car ils impliquent en général une sélection (un ciblage), sur la base d'un statut particulier qui détermine l'éligibilité aux transferts (en général grande vulnérabilité associée et/ou genre féminin; mais parfois le fait d'être réfugié, démobilisé, victime d'une catastrophe, ou d'une pathologie comme la tuberculose ou le SIDA)

Les transferts monétaires ont été introduits en Afrique francophone vers la fin des années 2000<sup>19</sup>. Mais ils sont restés pour l'essentiel des transferts monétaires inconditionnels, à la fois en raison de la plus grande vulnérabilité des familles,

---

<sup>16</sup> Olivier de Sardan & Piccoli 2018

<sup>17</sup> Coady, Grosh. & Hoddinott 2004 ; Fiszbein & al.2009 ; Andrews, et al. 2010

<sup>18</sup> Tamiru, K. 2013 ; Monchuk 2014 ; Del Ninno, & Mills 2015

<sup>19</sup> En 2010, une revue de la Banque mondiale a identifié 123 programmes de transferts monétaires opérationnels dans 34 des 47 pays africains étudiés.

mais aussi en raison des difficultés techniques relatives à d'éventuelles conditionnalités (manque d'écoles et de dispensaires) et aux nombreuses insuffisances des statistiques publiques<sup>20</sup>.

A cet égard Lisungi est innovant, car il s'agit pour la première fois en Afrique francophone d'un transfert monétaire conditionnel expérimenté à une grande échelle. D'ailleurs Lisungi est déjà pris comme référence par les pays de la sous-région qui viennent s'en inspirer.

La République du Congo se prêtait bien à une telle expérience, dans la mesure où il s'agit d'un pays où le niveau de vie moyen d'une population relativement faible (quatre millions d'habitants) et très majoritairement urbaine a augmenté grâce aux revenus du pétrole. Pays à revenu intermédiaire, le Congo présentait entre 2005 et 2011 des indicateurs économiques favorables : un taux de croissance du PIB de 5,4% sur la période 2010-2011, une remise de la dette bilatérale et multilatérale en 2010 pour avoir atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE<sup>21</sup>. Mais ces performances économiques n'ont pas supprimé les écarts entre une minorité de riches d'un côté, et une majorité de pauvres urbains et ruraux, de l'autre. Ces écarts se sont même accrus. Les taux de chômage restent élevés, particulièrement en zone urbaine (9,9% au niveau national dont 9,5% à Brazzaville et 13,9% à Pointe noire)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Cf Jerven 2013.

<sup>21</sup> Cf. « Etude économique et impacts des transferts monétaires », non daté, MASAHS-Banque Mondiale

<sup>22</sup> Ibid. Le Congo a un très fort taux d'urbanisation (60 %), avec un indicateur de pauvreté humaine (l'IPH-1) e qui est passé de 31,6 % en 1986 à 34,5 %, en 1993 (cf. Ngouari 2005 : 6).

*Lisungi : une expérience en termes de renforcement des capacités statistiques*

Dans le cadre des transferts monétaires, le ciblage des familles vulnérables, qui est un des dispositifs majeurs du modèle, peut être opéré selon diverses techniques : « proxy » à base statistique (développé par la Banque mondiale), enquêtes rapides de vulnérabilité des ménages (HEA : « *household economy approach* »), ou encore méthodes participatives et communautaires. Pour Lisungi, c'est la méthode par proxy qui a été choisie, mais avec l'injection, en ce qui concerne la production des données, d'éléments de méthodes communautaires (rôle des comités communautaire de ciblage, les CCC).

Mais l'élaboration et le fonctionnement du proxy, en liaison avec les bases de données existantes au Congo (enquêtes nationales sur la pauvreté et enquêtes sur la consommation des ménages basées sur des seuils de pauvreté établis au niveau national) n'est, dans l'esprit des concepteurs et responsables de Lisungi, qu'un premier pas vers la construction d'un « registre social unique » (RSU), objectif ultime et central. Le RSU sera mis à la disposition de tous les Ministères et de tous les intervenants, en leur fournissant les données nécessaires pour toute forme de ciblage social. C'est un argument qui a été largement développé pour promouvoir Lisungi.

*Lisungi : une expérience en termes de pérennisation*

Enfin, face au défi récurrent de la pérennisation (les services et processus mis en place par la quasi totalité des projets disparaissent lorsque ceux-ci prennent fin), Lisungi se veut différent, du fait de la mise en place de mécanismes censés assurer l'implication à court comme à long terme des fonctionnaires et partenaires congolais, et leur appropriation intégrale du programme de transferts monétaires en tant que politique sociale nationale.

Le premier de ces mécanismes se situe au niveau politique et financier. L'Etat congolais est en effet, initialement, le principal bailleur de fonds de Lisungi, où il s'est engagé à investir une partie des fonds PPTE (pays pauvres très endettés) de remise de dette. La Banque mondiale intervient pour le financement du programme pour 11% (sous forme de prêt), l'Etat congolais devant verser 89% (alors que les proportions pour la plupart des projets co-financés par les bailleurs de fonds sont radicalement inverses : par exemple 90% venant des bailleurs, 10% venant du pays).

Le second est au niveau de l'Unité de gestion du projet : celle-ci est en effet dirigée par deux hauts cadres du MASAHS, le coordinateur (qui était aussi conseiller du Ministre précédent) et son adjointe, celle-ci gardant en même temps sa fonction de directrice générale de la solidarité au MASAHS. Le responsable de la communication est lui aussi un haut cadre du MASAHS.

Le troisième est au niveau de l'interface avec les bénéficiaires ; ce sont les assistants sociaux des circonscriptions d'action sociale (CAS) qui doivent contribuer au ciblage des bénéficiaires et à leur suivi, et donc faire fonctionner Lisungi à la base.

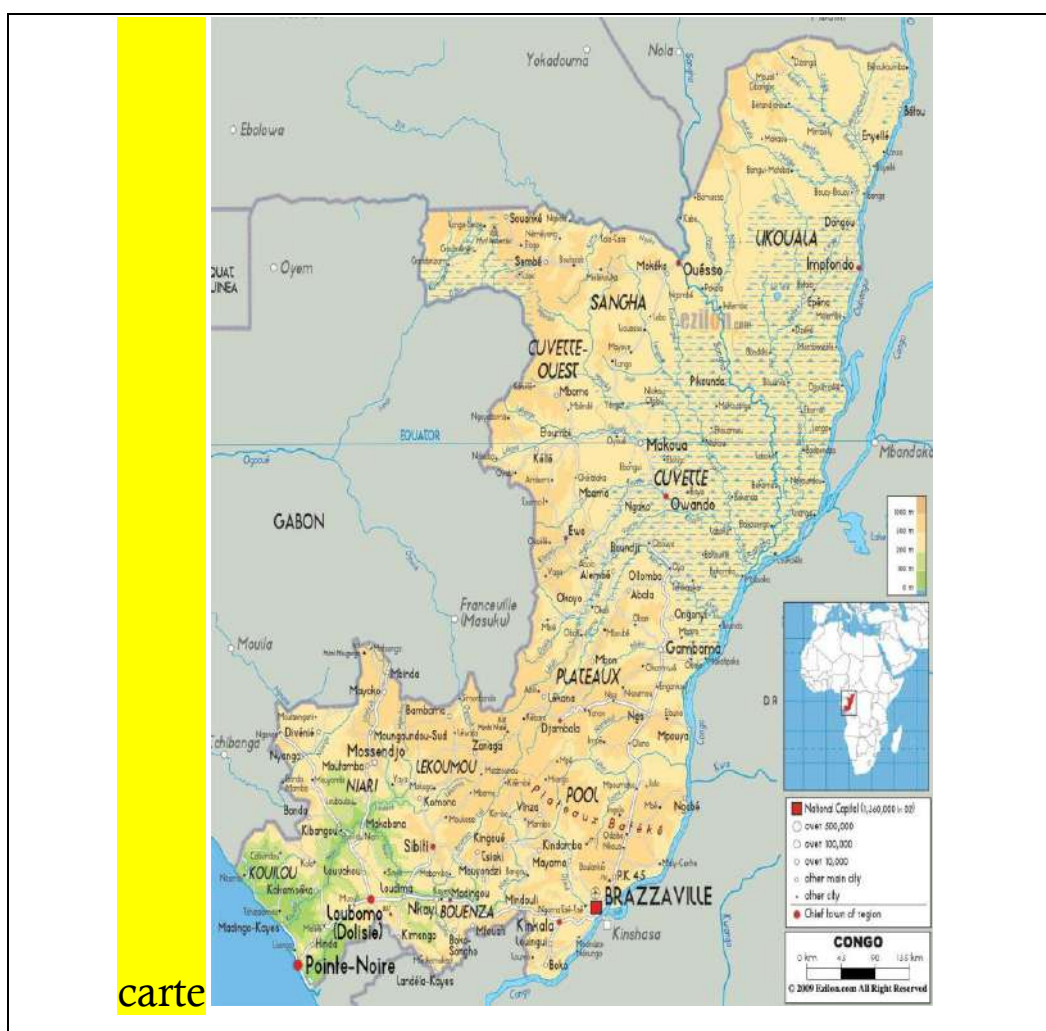
Lisungi a donc vocation à devenir peu à peu un service routinier du MASAHS, intégré dans la programmation de celui-ci, et dans le paquet minimum d'activités des agents sociaux.

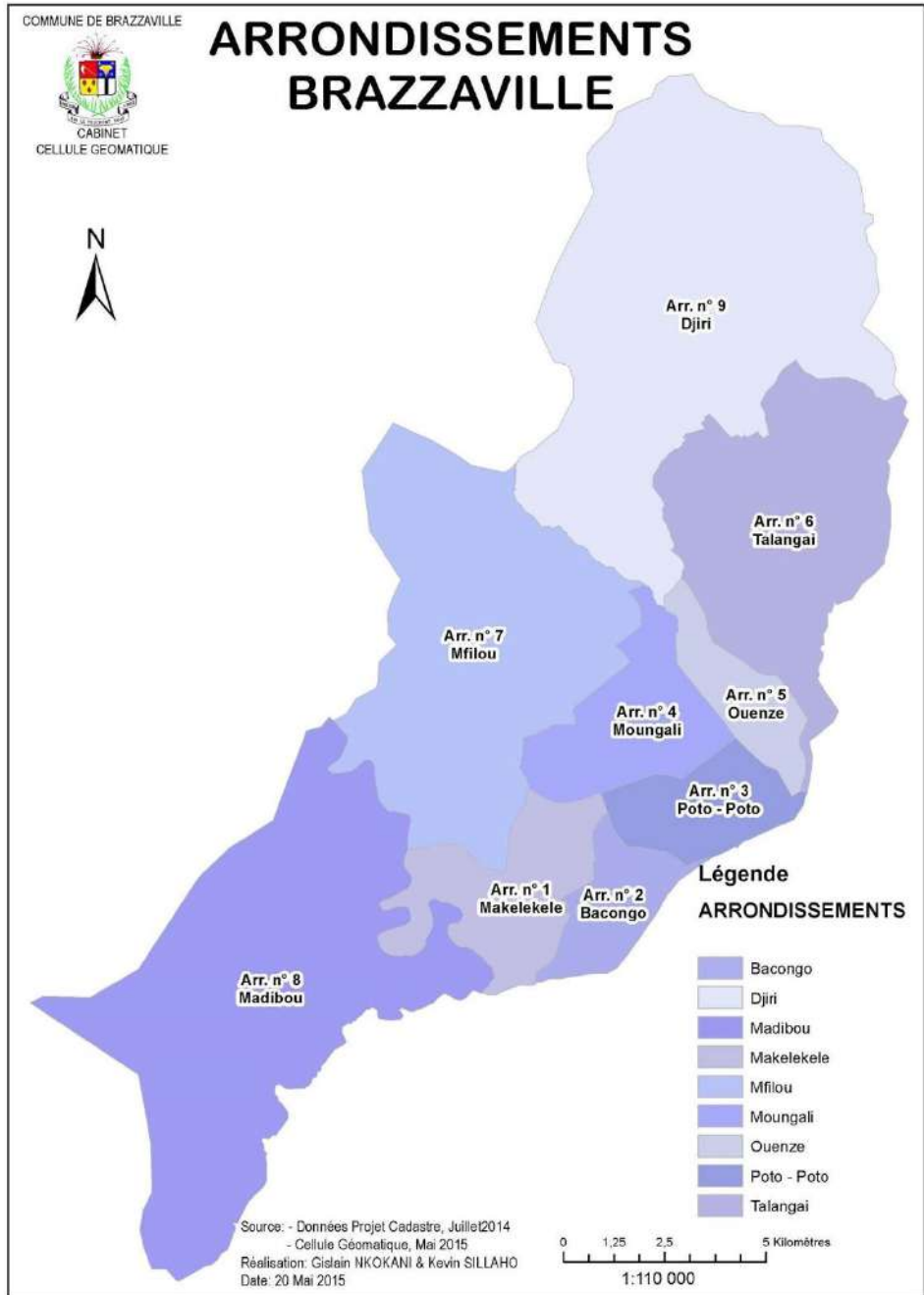
### *L'implication de l'AFD et de l'UNICEF*

Pour l'AFD, qui a rejoint la Banque mondiale ultérieurement en tant que nouveau bailleur de fonds extérieur, l'objectif principal était d'acquérir une expérience en matière de transferts monétaires en bénéficiant des compétences de la Banque mondiale dans ce domaine. La généralisation des transferts monétaires

## LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

à travers le monde questionnait en effet cette agence, qui ne s'était jusque-là jamais intéressée à ce modèle. L'insertion de l'AFD dans Lisungi s'est faite sur la base d'un processus d'extension de Lisungi sur Brazzaville et Pointe Noire, selon lequel l'AFD finance quatre nouveaux arrondissements (trois à Brazzaville et un à Pointe Noire). Rappelons que Lisungi a déjà opéré des transferts monétaires sur une zone pilote composée de quatre arrondissements à Brazzaville, un à Pointe Noire, et deux sites ruraux dans les départements de la Cuvette).





## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

L'AFD entend aussi insister sur des objectifs particuliers, comme le lancement de programmes de prêts aux ménages enregistrés (inclusion productive).

Enfin, l'AFD s'engage actuellement dans un programme distinct, plus ambitieux, d'appui institutionnel au MASAHS (PARFETES), qui vise à sortir de l'« approche projet ». La perspective de ce nouveau programme coïncide clairement avec diverses conclusions que l'on peut tirer de notre recherche sur Lisungi.

L'UNICEF s'était impliquée, avant le programme Lisungi, dans la promotion de transferts monétaires, mais n'a pas été partie prenante au début de Lisungi. Elle avait appuyé l'élaboration de la politique nationale d'action sociale qui prévoyait la mise en place de transferts monétaires en direction des ménages les plus pauvres. Sa représentante à l'époque s'était faite l'avocate des transferts monétaires et avait joué un rôle dans un premier projet de filets sociaux, élaboré en collaboration avec la Ministre de l'époque. Ce projet n'a pas abouti, et lorsque Lisungi a été élaboré, l'UNICEF s'est retiré et n'a pas participé. Néanmoins, l'organisation a rejoint récemment Lisungi, à l'initiative de l'AFD, d'une part parce que Lisungi intervient directement, avec son dispositif de conditionnalités, dans le domaine de la scolarisation des enfants et de la santé maternelle et infantile qui est au cœur des préoccupations de l'UNICEF, d'autre part parce que l'institution a des compétences et des stratégies qui s'évèrent particulièrement utiles à l'étape actuelle de Lisungi (cf. ci-dessous).

### *Les autres projets*

Comme bien d'autres pays africains, le Congo connaît une multitude d'interventions et de projets dans tous les domaines, émanant des organisations internationales, des coopérations bilatérales et des ONG, le plus souvent non ou mal coordonnées : l'Etat est incapable d'exiger une coordination, et les coordinations spontanées par les bailleurs sont rares, malgré les tentatives de mettre en place des cadres de concertation et des chefs de file selon les secteurs. Le secteur social n'échappe pas à la règle. Et Lisungi, en raison de sa communication institutionnelle plus visible, du soutien public dont le programme a bénéficié de la part du chef de l'Etat, et de son budget, suscite diverses critiques ou rancœurs de la part d'autres projets. On lui reproche de faire cavalier seul et de tirer la couverture à lui.

« Il ne faut pas que Lisungi vole en oiseau solitaire pour sortir les gens de leur indigence » (un agent du PDSS 2)

Il existe certes un cadre de concertation sur la protection sociale, avec le parrainage du MASAHS et le système des Nations Unies, mais Lisungi n'y assiste pas. Ce cadre de concertation ne semble guère efficace.

« On convoque tous les partenaires s'occupant de la protection sociale, toutes les ONG. Mais Lisungi n'assiste jamais » (agent du PAM)

Deux projets du MASAHS ont en partie les mêmes cibles ou les mêmes moyens d'intervention que Lisungi. Ils s'appuient comme Lisungi sur les CAS. L'un d'eux, le PAM, est en rivalité avec Lisungi. L'autre, le PDSS 2, a noué une collaboration stratégique avec Lisungi (cf. ci-dessous).



## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

### *Le PAM*

« Le PAM, c'est notre premier concurrent (...) Il fallait éviter de les mêler dans les affaires qui concernaient Lisungi » (cadre de l'UGP)

Le PAM est particulièrement amer. En effet, avant Lisungi, dès 2011, le PAM avait développé un programme de filets sociaux, les filets de sécurité alimentaire (FSA), en direction lui aussi des familles les plus vulnérables (et notamment les personnes vivant avec le VIH-Sida) projet également logé au MASAHS, sous forme de vivres ou de coupons alimentaires électroniques (par téléphone portable). Le PAM espérait développer les transferts monétaires avec la Banque mondiale et a donc mal vécu la naissance de Lisungi, d'autant que par la suite Lisungi est devenu le projet vedette avec une forte visibilité. Aucune collaboration n'a pu se mettre en place, chaque projet rejetant la faute sur l'autre.

« Lisungi s'est approprié la méthodologie du FSA en utilisant ses indicateurs. Avec leur intelligence ils ont réussi à manipuler tout le monde en diabolisant le PAM. C'était leur stratégie de nous enterrer » (agent du PAM)

« Le Ministère s'est retrouvé avec deux projets opposés, celui du PAM d'un côté, celui de la Banque mondiale de l'autre. Du coup il y a eu animosité entre les personnels des deux projets logés au Ministère des affaires sociales. Il n'y avait pas de coordination entre les deux projets (...) Lisungi a fait une campagne efficace contre nous. Ils ont fait une publicité de haute facture qui nous a noyés (...) Lisungi ne devrait pas avoir le monopole sur le terrain, nous devons tous travailler ensemble » (agents du PAM)

« L'UGP du PAM n'en fait qu'à sa tête, ils font ce qu'ils veulent, c'est un problème de leadership entre bailleurs » (cadre de Lisungi)

Le PAM aussi développe une « carte d'indigence » qui pour ses promoteurs serait plus efficace que le système mis en place par Lisungi

« Notre carte d'indigence pourrait servir à tous les niveaux. Elle a beaucoup d'avantages. Le bénéficiaire ne peut plus utiliser les intermédiaires. Il est propriétaire de sa carte. Il suffit que le projet FSA souligne à la fin de chaque mois que l'on a versé l'argent sur son compte » (un agent du PAM)

Cette rivalité entre le PAM et Lisungi se manifeste aussi autour du registre social unique (RSU) (cf. ci-dessous)

### *Le PDSS 2*

Par contre, une synergie s'est développée récemment avec un autre projet, le « programme de développement des services de santé », PDSS 2 (cf. ci-dessous).

### *Les enjeux au niveau national*

#### *Un enjeu politique*

Face à une forte réticence de diverses autorités politiques envers les transferts monétaires, et en particulier de certains Ministres (Economie et finances, Plan, Santé)<sup>23</sup>, le Président de la République, suite à un travail intensif de plaidoyer par la représentante de la Banque mondiale, s'est engagé personnellement (ce qui est un signal fort en République du Congo), et a fait de Lisungi un objectif important de la politique gouvernementale :

« Pour la solidarité envers les couches les plus fragiles de la population, l'Etat a opté pour une refondation de la sécurité sociale (...). En attendant le fonctionnement effectif de ces nouveaux régimes, l'Etat, seul ou en partenariat, a développé des projets sociaux de nature à soulager les populations en détresse. Le plus emblématique d'entre eux est le projet Lisungi » (discours présidentiel du 12 avril 2015)

---

<sup>23</sup> Les critiques portent en particulier sur le risque de créer une dépendance à l'assistance chez les familles concernées (assistancialisme). « Dans quel pays on distribue l'argent ? » est une phrase fréquemment entendue (cadre de l'UGP). On retrouve ces mêmes réticences dans tous les pays où des programmes de transferts monétaires sont implantés.

A la suite de ce discours, Lisungi a été l'objet d'une forte communication institutionnelle (il faut souligner que le programme lui-même a aussi consacré beaucoup de temps et d'argent à des tâches de communication)

Néanmoins l'autonomie des Ministres étant de fait assez grande et leur coordination assez faible, surtout s'ils sont des « barons » politiques, l'engagement verbal du Président est loin de garantir une solidarité interministérielle réelle en faveur de Lisungi.

Un « comité d'orientation stratégique » (COS) est censé réunir régulièrement les Ministres concernés en personne (un tel comité existe dans tous les projets, mais il ne réunit habituellement que les représentants des ministres). Il ne s'est réuni que trois fois (en novembre 2014, en janvier 2016, et en avril 2017). Il est censé valider les grandes orientations du projet sur proposition de l'UGP, qui est son organe d'exécution. Mais, de fait, les décisions stratégiques sont prises par la Ministre des affaires sociales sur propositions du coordinateur. Vu la difficulté de réunir les Ministres, le COS doit désormais être dédoublé en une instance technique réunissant des experts des Ministères directement concernés et une instance administrative et politique, avec les Ministres, jouant le rôle de conseil d'administration

#### *Un enjeu pour le Ministère des affaires sociales*

Le MASAHS dépend beaucoup, comme la plupart des Ministères au Congo, de l'existence de « projets » financés par les bailleurs de fonds, dont il est le maître d'ouvrage, et qui sont exécutés par ses agents. On sait que l'aide au développement fonctionne à divers égards comme une « rente », créant diverses formes d'attente et de dépendance.

Lisungi est donc apparu comme une opportunité majeure pour le MASAHS, ou, plus précisément pour deux de ses principaux cadres (le coordinateur et la directrice générale de la solidarité, qui avaient été associés dans un projet antérieur, le « Projet d'appui à la réinsertion socio-économique des groupes défavorisés » (PARCGD), et qui se sont consacrés, après la fin de ce projet, au montage de ce qui allait devenir Lisungi.

Lisungi est en quelque sorte le « bébé » du coordonnateur, selon l'expression de celui-ci, comme il est celui de son adjointe. Cette dernière envisage d'ailleurs d'aller plus loin et de fonder, au-delà de Lisungi, une Agence de l'économie sociale et solidaire, dont le financement est déjà demandé à la BAD. Mais il faut aussi souligner que d'autres acteurs revendiquent une certaine paternité sur Lisungi ou encore nous ont été mentionnés comme ayant joué un rôle important dans son montage : un cadre de l'INS, un ancien directeur de l'action sociale au MASAHS, une ancienne représentante de l'UNICEF, une ancienne chef de CAS, des cadres de la Banque mondiale...

Mais, au-delà des trois cadres actuels du MASAHS qui pilotent l'UGP (le coordinateur, son adjointe, et le responsable de la communication) et de leurs agendas particuliers, Lisungi représente une opportunité pour le MASAHS, qui est un Ministère « pauvre », parfois en compétition avec d'autres Ministères, afin de défendre ou d'élargir son périmètre de compétences, et d'avoir une visibilité nationale forte. Ce qui relève de l'action sociale est en effet mal défini.

« Il n'y a pas de loi sur l'assistance sociale au Congo, tout ce qui est fait par les CAS est donc informel, ce qui constitue une véritable menace pour la profession. Pas de loi, pas de textes, les autres grignotent petit à petit vos domaines de compétences, vous allez finir par disparaître. Comment faire face à ce défi ? Quand nous déclarons quelqu'un pauvre, tout le monde doit s'aligner. Il faut donc que les données à la base soient fiables. Ainsi les CAS deviennent des guichets uniques, toutes les données sociales doivent passer par là. Il faut avoir une entité qui gère tout ça, d'où le Registre Social Unique (RSU). (Le coordinateur de Lisungi lors de la formation des agents sociaux à Mvoumvou).

Néanmoins, il existe aussi une forte opposition à Lisungi au sein même du Ministère, non seulement liée à une « jalousie » face aux cadres qui sont à l'UGP (cf. ci-dessous) ou à des rivalités personnelles, mais aussi pour des raisons idéologiques. D'une part le principe même des transferts monétaires est parfois contesté (en tant que favorisant l'assistancialisme), ce qui rejoint les réticences d'une partie de la classe politique (cf. ci-dessus). D'autre part, et en outre, la stratégie des transferts monétaires implique un changement de culture professionnelle pour les cadres et agents du travail social, dans la mesure où il s'agit d'un passage de l'assistance individuelle aux indigents (le traitement personnalisé de « cas sociaux » par les agents sociaux) à un traitement « de masse » de la pauvreté. Enfin, une opposition entre « anciens » de l'action sociale et « jeunes » est discernable. Les premiers pensent détenir des compétences que les jeunes ne prennent pas en compte. Les seconds estiment qu'ils ont reçu une formation appropriée en action sociale.

#### *Un enjeu sur la scène africaine*

Avant même que Lisungi ait atteint sa vitesse de croisière, et avant toute évaluation, étude d'impact ou analyse du processus de mise en œuvre, le programme a déjà été présenté comme un cas d'école dont les autres pays africains devraient s'inspirer, avec la réunion au Congo en mai 2016 de la communauté de pratiques, (COP) sur les filets sociaux.

Présenter Lisungi comme une « *success story* relais » des *safety nets* pour l'Afrique procure évidemment une plus grande légitimité au programme, y

compris sur la scène nationale, mais participe aussi d'une stratégie de diffusion plus large des modèles voyageurs par la Banque mondiale<sup>24</sup>

### ***La crise économique, une menace majeure pour Lisungi***

#### ***Les difficultés liées à l'Etat congolais. Le non-respect de l'engagement financier : une crise grave***

Le non-paiement par l'Etat congolais de sa quote-part depuis 2016 a entraîné une crise financière majeure pour Lisungi. Le principal problème est la chute des cours du pétrole. La République du Congo, grâce aux revenus du pétrole, avait été classée comme pays à revenu intermédiaire faible. C'était un élément central du montage financier de Lisungi. L'Etat était de loin le principal bailleur, et la Banque mondiale fournissait des prêts, pour lancer le projet. Or, du fait, de la baisse des revenus pétroliers, mais peut-être aussi d'un manque de volonté politique au moment des choix budgétaires, l'Etat congolais n'a pas honoré ses engagements concernant Lisungi. Le solde de sa contribution n'a jamais été versé au fonds de contrepartie, qui doit être abondé par les trois partenaires (Etat congolais, Banque mondiale, AFD).

On peut aussi penser que, dans un contexte politique qui reste particulièrement tendu, Lisungi n'est pas une priorité du gouvernement. On peut également penser que certaines oppositions larvées aux politiques de transferts monétaires au sein du gouvernement (du côté du Ministère des Finances entre

---

<sup>24</sup> Tout modèle voyageur repose sur une « *success story* » initiale. Mais sa diffusion sur d'autres continents passe par des « *success story* relais » (Olivier de Sardan 2018 ; Olivier de Sardan, Diarra & Moha 2017) Pour la diffusion des transferts monétaires en Asie, ce sont les Philippines qui ont joué le rôle de *success story* relais (Debonneville & Diaz 2013). Pour la diffusion du paiement basé sur la performance en Afrique, c'est le Rwanda qui a joué le rôle de *success story* relais (Soeters, Habineza & Peerenboom 2006 ; Kalk, Amani Paul & Grabosch 2009).

autres) ont pu jouer. Lisungi reste donc quelque peu isolé. Même si une certaine collaboration commence à s'esquisser avec les Ministères de la santé et de l'éducation à propos des conditionnalités, aucune passerelle et aucune collaboration formelle n'existent actuellement avec le Ministère de l'intérieur, ni d'ailleurs avec les mairies.

« Je ne suis pas informé des réformes actuellement en cours dans le cadre de Lisungi. J'ai assisté à une opération de paiement des bénéficiaires (le premier paiement), mais je n'y ai pas été invité de façon officielle. Ce sont les chefs de quartiers qui m'ont fait signe et je suis allé voir » (un secrétaire général de mairie de Brazzaville).

La défaillance financière de l'Etat a évidemment impacté de façon très négative le fonctionnement du programme, à partir de mi-2016, avec deux conséquences majeures du non versement à Lisungi de la quote-part de l'Etat : le non-paiement des bénéficiaires, principalement, et le non-paiement des personnels de Lisungi.

Tout le montage de Lisungi, basé sur une « appropriation » des transferts monétaires par l'Etat congolais, est menacé par cette défaillance de l'Etat. Les conséquences sont particulièrement graves en termes de crédibilité.

#### *Le non-paiement des bénéficiaires*

Lisungi n'a pu payer les échéances des bénéficiaires sur Brazzaville pendant un an et demi : après les paiements (trimestriels) de 2015, seuls les deux premiers paiements de 2016 ont été effectués, et aucun paiement n'a eu lieu en 2017. Ceci met en cause la crédibilité même de Lisungi aux yeux des populations (d'autant plus que, dès le début du projet, une partie des populations était sceptique sur les capacités de l'Etat à tenir ses promesses ; cf. ci-dessous).

« L'arrêt des allocations pour les bénéficiaires ne favorise pas un bon climat. Je dois t'avouer que je ne vais plus dans certains quartiers. Quand on me voit, c'est comme si je suis complice de l'Etat » (CCC)

Ce n'est qu'en avril 2018, grâce au versement du fonds additionnel de la Banque mondiale (cf. ci-dessous), que le paiement de la tranche du dernier trimestre 2016 et du premier trimestre 2018 pour la zone pilote a eu lieu, mais sans mise à jour de la liste des bénéficiaires. Les paiements devraient reprendre de façon régulière en juin 2018 pour la zone pilote mais aussi pour l'extension AFD, en raison d'un abandon par la Banque mondiale et l'AFD de la clause de quote-part, ce qui signifie que Lisungi n'est plus pour le moment un projet financé par la République du Congo, mais redevient, au moins provisoirement, un projet des PTF comme beaucoup d'autres.

#### *Le non-paiement des personnels de Lisungi*

C'est l'Etat congolais qui devait prendre en charge les salaires et indemnités des personnels de Lisungi. De ce fait, pendant 10 mois, les personnels contractuels de l'UGP (appelés « consultants ») n'ont pas été payés, et les cadres du MASAHS affectés à l'UGP n'ont pas reçu leurs indemnités (et n'avaient plus que leur salaire de fonctionnaire). Ceci a été une des raisons des récents départs en cascade de consultants au sein de l'UGP : la responsable « suivi-évaluation », la responsable « transferts monétaires », le responsable « passation des marchés », l'auditeur interne...

Cette situation a failli mener les agents de Lisungi à la grève lorsqu'en octobre 2016 33 millions non versés par la Banque postale en raison d'absence des bénéficiaires lors des paiements ont été restitués à Lisungi, et que le choix (difficile) a été fait par le coordinateur de payer les factures en souffrance des fournisseurs plutôt que les arriérés des salaires et indemnités des agents de l'UGP.



## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

« On peut vivre sur les économies, mais pas huit mois quand même. Je dois t'avouer que je n'ai plus rien maintenant. La maison, je n'ai pas payé, mon personnel non plus ? Pour ma bonne je l'ai payée seulement la moitié. Le mois qui vient je ne peux rien payer » (un agent contractuel de l'UGP)

« Mes deux enfants étaient malades et hospitalisés côte à côte, je n'avais même pas de quoi m'acheter une ordonnance » (un agent fonctionnaire de l'UGP)

Il faut souligner que, même au ralenti, Lisungi a néanmoins continué à fonctionner, grâce aux fonctionnaires de l'équipe et à certains consultants. Des fonctionnaires du MASAHS vont remplacer les consultants démissionnaires pour les postes où des compétences existent au sein du Ministère.

Là aussi la situation devrait se débloquer grâce au fonds additionnel et à l'abandon du principe de la quote-part. Les arriérés des personnels sont payés sur le reliquat du premier financement de la Banque mondiale (177 millions).

### ***Les positions des « parrains » de Lisungi (BM et AFD)***

#### *Exigences et appuis face à la crise*

Pendant plus d'un an, la Banque mondiale et l'AFD étaient prêtes à relever le montant de leurs apports et à restructurer le montage financier, mais à la condition que le gouvernement congolais fasse un geste et verse une quote-part d'au moins 3 milliards. Les deux institutions avaient la même position de principe, face à la défaillance de l'Etat congolais.

Afin d'obliger l'Etat à tenir ses engagements (en particulier le paiement des salaires et indemnités de l'UGP), elles ont longtemps refusé de venir en aide financière à l'UGP, et de lui permettre d'utiliser les reliquats de fonds non utilisés pour ces paiements. Tout récemment, pour sauver Lisungi, les deux institutions ont levé cette exigence, et la Banque mondiale a finalement débloqué en avril 2017 un nouveau financement important (fonds additionnel) de 10

millions de dollars, destiné à permettre une seconde extension à l'intérieur du pays<sup>25</sup>, et à développer des activités génératrices de revenu (AGR), qui devraient en principe permettre une insertion productive et prendre le relais des transferts monétaires dans l'économie des ménages. Ce fonds a permis aussi de reprendre le paiement des bénéficiaires, après plus d'un an d'interruption

Un second financement additionnel de douze millions de dollars est en cours de négociation. Il cible des populations déplacées (congolaises) et réfugiées (non congolaises), qui bénéficieront de transferts monétaires grâce au dispositif de Lisungi

#### *Le rôle spécifique de l'AFD*

L'UGP s'est souvent plainte lors de la phase d'extension d'être confrontée à des procédures différentes selon les bailleurs (malgré les efforts de coordination de ces derniers), et en particulier a déploré la lourdeur relative des procédures de l'AFD (trop d'avis de non objection, ANO, à obtenir, et trop de délais d'obtention de ces ANO<sup>26</sup>), par rapport à la plus grande souplesse et célérité de la Banque mondiale.

« La Banque mondiale était là avec ses procédures, L'AFD est venue aussi avec les siennes, ça pose beaucoup de problèmes. Pour acheter du papier on doit demander la non objection, pour acheter de l'encre demander la non objection, pour acheter du carburant demander la non objection » (cadre de l'UGP)

« Le fait qu'il n'y a pas d'accord au niveau des procédures entre l'AFD et la Banque mondiale nous laisse perplexe (...) La lourdeur et la lenteur proviennent de l'AFD » (cadre de l'UGP)

---

<sup>25</sup> Deux localités dans les Plateaux, une dans le Pool et deux dans le Niari.

<sup>26</sup> La lourdeur du processus des ANO à l'AFD, déplorée par les partenaires africains, a déjà été évoqué dans un rapport portant sur l'aide budgétaire au Niger (Hamani & Blundo 2015).

Le délai de deux semaines dans lequel l'AFD est censé traiter les ANO serait souvent dépassé dès qu'un des acteurs des multiples niveaux de contrôle est en déplacement.

Mais l'UGP s'est ensuite félicité de l'apport de l'AFD pour améliorer le système informatique, qui connaissait de nombreuses défaillances, et pour entreprendre une cartographie de la vulnérabilité, (en collaboration avec l'Université d'Aix-Marseille)

L'exigence par l'AFD d'une évaluation individuelle de chaque membre de l'UGP a suscité la réticence des personnels (« de quoi se mêlent-ils, alors que ce n'est pas leur projet ? », « qu'ont-ils derrière la tête ? »), bien qu'elle ait été acceptée récemment.

Le refus par l'AFD de donner des indemnités complémentaires aux consultants de l'UGP pour le travail supplémentaire lié à l'extension financée par l'AFD a soulevé aussi une certaine insatisfaction chez les personnes concernées.

Enfin il y avait une forte tension personnelle entre le coordinateur de Lisungi et le chargé de mission AFD responsable du dossier Lisungi au siège de l'agence à Brazzaville (tous deux auraient été concurrents sur d'autres terrains dans le passé), ce dernier étant soupçonné par le premier d'être de parti pris, alors que le chargé de mission reproche au coordinateur son mode de management et une insuffisante préparation des documents soumis à l'agence. Finalement, le dossier a été transféré à un nouveau chargé de mission.



## DEUXIÈME PARTIE.

### DEUX DÉFIS : UN « PROJET » LOGÉ DANS UN MINISTÈRE ET LE « TOUT INFORMATIQUE »

Nous consacrons cette partie à deux ambitions du programme qui sont d'importants défis (car ces objectifs sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans le contexte local) et qui sont devenus des « nœuds critiques » à l'origine de nombre des difficultés actuelles, et pouvant compromettre la pérennisation du programme si des solutions ne sont pas trouvées. On peut y voir aussi une leçon plus vaste à méditer pour d'autres types d'interventions et de politiques publiques en Afrique. Le premier porte sur le statut même de Lisungi : un projet de la Banque mondiale et de l'AFD ayant vocation à s'intégrer dans les activités quotidiennes d'un Ministère. Le second porte sur l'informatisation systématique de la pauvreté.

#### ***Un « projet » logé dans un Ministère pour un objectif d'appropriation***

Théoriquement, Lisungi devrait être (ou devenir rapidement) une activité intégrée au paquet minimum d'activités du MASAHS, et fonctionner comme un élément normal des activités quotidiennes des circonscriptions d'action sociale (CAS), supervisées par la hiérarchie du Ministère. On a vu précédemment que trois mécanismes innovants (par rapport au fonctionnement habituel des projets) devaient assurer cette appropriation et cette pérennité : le financement de la plus grande partie du budget de Lisungi par l'Etat congolais (et non par les seuls

bailleurs de fonds) ; le pilotage de l'unité de gestion du projet par des cadres du Ministère (et non par des experts extérieurs); l'exécution des activités par les agents sociaux des CAS (et non par un personnel recruté et payé par le projet).

Mais on peut se demander si, au-delà du cas particulier de Lisungi, la forme même d'un « projet », avec une unité de gestion autonome, qui est une architecture habituelle mise en place par les PTF (mais qui fait aussi l'objet de diverses critiques en leur sein), ne constitue pas un obstacle, dans la mesure où tout « projet » crée des attentes et des frustrations, quand bien même ce projet est géré par des nationaux issus du Ministère de rattachement (et peut être plus encore quand ce projet est géré par des nationaux issus de ce Ministère !)

Autrement dit, la forme « projet » est peut-être contradictoire avec l'objectif de pérennisation et d'appropriation, et le met en péril, pour au moins deux raisons : parce qu'un projet constitue une enclave ; parce qu'un projet distribue une « manne ».

#### *Le projet comme enclave*

La première raison est que la formule d'un projet court-circuite inévitablement, *volens nolens*, la hiérarchie normale du Ministère, avec ses directions et ses services, et avec ses niveaux territoriaux (directions régionales des affaires sociales, DRAS ; directions départementales des affaires sociales, DDAS).

Au sein même du Ministère, les privilèges et les avantages dont bénéficient les cadres embauchés par un projet (indemnités, frais de déplacement, missions, cadre de travail) suscitent jalousies et rumeurs. Certains voudraient aussi prendre la place de ceux qui y sont.

## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

« Avec les nouveaux responsables de Lisungi il y a eu beaucoup de scissions et de rivalités à l'intérieur du Ministère. Tout le monde au Ministère voulait être à leur place » (agent du PAM)

« Quant aux relations avec le Ministère des affaires sociales, c'est la galère. Ils ont comme objectif de remanier l'UGP et de mettre les leurs » (cadre de l'UGP)

Mais il y a aussi au sein du Ministère une opposition plus idéologique (qui peut toutefois se combiner à des conflits de personne), en particulier sur la pertinence même des transferts monétaires. Comme beaucoup de notables politiques (cf. ci-dessus), certains cadres sont réticents face à ce qu'ils interprètent comme de l'« assistancialisme ».

Le rattachement du projet à telle ou telle direction du Ministère est aussi un enjeu interne. D'un côté les CAS, qui sont le socle de la mise en œuvre de Lisungi, dépendent de la direction générale de l'action sociales (DGAS), ce qui devrait amener celle-ci à avoir compétence sur Lisungi, et pourrait être le cas prochainement. Mais, de l'autre côté, la directrice générale de la solidarité (DGS) a été l'une des chevilles ouvrières du montage du projet et a été intégrée à l'UGP comme coordinatrice adjointe tout en continuant à garder ses fonctions au ministère. Elle estime que c'est la DGS qui doit garder la haute main sur Lisungi, car les transferts monétaires sont une question de solidarité nationale.

En descendant dans la hiérarchie, les DRAS et les DDAS (dépendant de la DAS) ont été mises hors-jeu dans la première phase de Lisungi, alors qu'elles sont les autorités auxquelles les CAS doivent rendre compte : Lisungi traitait directement avec les CAS. L'UGP a pris conscience du problème et tente désormais de trouver une solution, en introduisant les DDAS et l'inspection des affaires sociales dans la boucle à travers des primes basées sur la performance. De même la Ministre et le coordinateur ont décidé de recruter désormais des fonctionnaires du Ministère à presque tous les postes de Lisungi, à la place des consultants afin de mieux intégrer Lisungi dans le Ministère (mais pour les postes

de responsable administratif et financier, d'auditeur interne et de spécialiste en réseau et système informatique le ministère ne dispose pas de personnels compétents).

Nous examinerons plus loin le cas spécifique des agents sociaux et des CAS et leur relations difficiles avec Lisungi

### *Le projet comme manne*

« Les gens ne font référence qu'à l'argent. Ils ne perçoivent pas réellement l'aspect responsabilité et le renforcement des capacités lié à la mise en œuvre de Lisungi » (un responsable d'une institution finançant Lisungi).

La deuxième raison relève du contexte général de l'aide au développement et de ses effets pervers. Pour tout le monde au Congo (et ailleurs), un « projet » c'est avant tout une « rente », une « manne », un accès à des ressources importantes extérieures à l'Etat, et auxquelles chacun (fonctionnaire ou usager) espère avoir accès<sup>27</sup>. Et l'idée de « projet » seule suffit à penser qu'il y a de l'argent à gagner. Selon des expressions populaires, c'est de « l'argent gratuit », qui « n'appartient à personne », et dont chacun espère prendre sa part. On sait que les hauts cadres de l'UGP qui sont fonctionnaires en bénéficient. En effet, tout en étant payés par leur Ministère de tutelle, ils reçoivent en sus des indemnités mensuelles (*topping up*) non négligeables, comme c'est l'usage dans tout projet (indemnités néanmoins inférieures aux indemnités généralement allouées dans le cadre des projets de la Banque mondiale). Ces indemnités sont perçues comme un « double salaire » par leurs collègues et subordonnés, ce qui confirme aux yeux de tous que Lisungi est bien un « projet » distribuant des avantages importants à ses responsables. D'ailleurs Lisungi paye aussi des honoraires de consultants pour les

---

<sup>27</sup> Cf. à propos des transferts monétaires au Niger, mais plus généralement de l'aide au développement en Afrique, Olivier de Sardan 2014.



membres de l'UGP non fonctionnaires, fournit des per-diems et des frais de mission à ses agents, possède une flotte de véhicules 4x4, et donne accès à des avantages divers. Tout ceci confirme qu'il s'agit bien d'un projet comme les autres.

« Beaucoup de collègues pensent que l'argent se trouve dans les projets. Quand l'un des leurs est responsable dans un projet les autres ne sont pas contents. Ils veulent tous jouer au chef d'orchestre et aux musiciens. Donc tous les coups bas sont permis (...) C'est l'argent qui est visé, même au prix du travail bien fait » (un cadre du Ministère)

Mais la chaîne de « redistribution » de la manne semble se limiter à la hiérarchie du projet, sans concerner le niveau opérationnel. Les agents sociaux des CAS, ceux qui font le « travail de terrain », n'ont aucune indemnité. On verra plus loin les conséquences de cet état de fait

De même, les leaders locaux qui sont les interlocuteurs de Lisungi au titre de la participation communautaire, les membres des CCC mis en place par le projet, sont sous le régime du bénévolat, et n'ont que des per-diem dérisoires à leurs yeux. Ce per-diem, versé pour leurs visites dans les ménages et pour les réunions, est appelé par euphémisme dans le parler local « la collation » ou le « jus » (pour « jus de fruit »). Les plaintes et récriminations à ce sujet sont incessantes.

L'hostilité des CCC au fonctionnement actuel du projet, parce qu'ils ne reçoivent rien, ou presque, de la « manne », est générale. Tous nos entretiens témoignent de leur amertume, parfois vive. Une partie des dysfonctionnements du ciblage (cf ci-dessous) est imputable à leur démotivation profonde.

« L'argent gratuit n'appartient à personne. Chacun doit y trouver sa part, car dans la sauce, chacun cherche un morceau de viande. » (CCC)

En considérant que Lisungi ne doit pas embaucher des agents de terrain et que les agents sociaux doivent intégrer les transferts monétaires dans leurs activités routinières, sans bénéficier d'avantages particuliers, une contradiction évidente pour tout le monde surgit : c'est un projet « en haut » (pour l'UGP), mais ce n'est plus un projet « en bas » (pour les agents de terrain). Qui plus est, c'est un projet de la Banque mondiale : or la Banque est un organisme très généralement perçu comme une source de privilèges et d'avantages considérables pour ceux qui ont la chance d'être recrutés dans les projets qu'elle finance. Pourtant, dans le cas de Lisungi, selon les agents de terrain, rien ou presque ne leur arrive alors qu'ils font l'essentiel du travail ! Lisungi souffre beaucoup à cet égard de la comparaison avec de nombreux autres projets, bien plus « généreux » (en primes, per-diem, frais de déplacement), dont beaucoup d'agents sociaux ou de CCC ont bénéficié dans le passé.

Les projets de la Banque mondiale, comme ceux de beaucoup d'autres partenaires au Congo, sont désormais logés dans des Ministères. C'est une conséquence indirecte de la déclaration de Paris (2005), et d'un souci d'appui institutionnel et d'« appropriation » progressive des activités. Mais ils restent aux yeux des tous des « projets » gérant une manne extérieure. Remplacer par des fonctionnaires nationaux les experts étrangers qui pilotent en général l'unité de gestion de projet ne change rien à cette perception. Bien au contraire, si le projet ne distribue pas les avantages habituels aux acteurs de terrain, ceux-ci accuseront d'autant plus leurs compatriotes aux commandes.

Il reste donc à apprécier dans quelle mesure le paiement de primes à la performance prévu désormais par l'UNICEF pour les agents du Ministère travaillant pour Lisungi va débloquent la situation et répondre aux attentes des agents. On peut aussi se poser la question de la pérennisation de ce dispositif lorsque les partenaires cesseront leur appui. L'Etat congolais sera-t-il en mesure de prendre le relais, alors que, dès maintenant, il ne peut pas même remplir sa part

des engagements financiers? C'est un problème qui se pose d'ailleurs plus généralement pour tous les dispositifs de paiement à la performance que la Banque mondiale introduit actuellement massivement, avec des budgets très importants, dans les systèmes de santé des pays africains<sup>28</sup>.

### ***L'informatisation de la pauvreté à l'épreuve des réalités congolaises***

Le choix du « tout informatique » comme moyen privilégié de gérer la lutte contre la pauvreté au Congo est une caractéristique de Lisungi. Mais cette option n'est pas sans soulever de nombreuses difficultés.

La constitution d'un registre social unique (RSU) est l'objectif principal, au-delà de Lisungi et des transferts monétaires de type « filets sociaux ». Cette stratégie de l'informatisation de la pauvreté se décline ainsi: tout programme social, de la lutte contre l'indigence à la gratuité des cantines scolaires pour les familles pauvres, des exemptions de paiement pour les familles vulnérables dans la santé au micro-crédit, des bourses d'études aux logements sociaux, n'aura plus à chercher par lui-même ses populations-cibles, ni à mener des enquêtes pour trouver ceux à qui ses prestations sont destinées. Il suffira de consulter le RSU. Pour cibler les destinataires d'un programme social, pour contrôler l'observance sanitaire et scolaire des programmes sociaux, pour évaluer tous les soutiens dont bénéficie une famille quelconque, le RSU fournira les renseignements. Les décideurs aux manettes d'un nouveau programme social auront un outil tout prêt, il suffira d'entrer dans le programme informatique. Toutes les familles vulnérables du pays seront fichées, chacune aura son code, avec son niveau de vulnérabilité et l'ensemble des prestations qu'elle reçoit, que l'on pourra croiser avec les visites et

---

<sup>28</sup> Paul, Sossouhounto & Eclou 2014.

les contrôles des agents sociaux (chaque agent social aura aussi son code et sa fiche d'activité).

A cet objectif central se connectent d'autres stratégies connexes, comme la carte sociale : tous les quartiers, toutes les bourgades, et un jour tous les villages du Congo, auront leur carte sociale, autrement dit un inventaire exhaustif, en permanence actualisé, des données socio-démographiques et économiques locales, des infrastructures, des institutions étatiques, sanitaires, éducatives, sociales, religieuses, associatives, implantées sur leur sol, et la liste exhaustive de toutes les familles vulnérables du quartier. Un appareil cartographique sophistiqué complètera ce dispositif. Des tablettes connectées fournies aux enquêteurs permettront la géolocalisation et un enregistrement et un contrôle en continu et en temps réel des données. Toutes ces informations accumulées et stockées, saisies, répertoriées, indexées, classifiées, mises à jour, constitueront une sorte de pupitre de commandes inspirant et éclairant les décideurs. Cette ambition permettra à l'Etat d'avoir un minimum de contrôle sur l'évolution de la gestion de la pauvreté dans le pays.

Cette ambition, au centre de laquelle se situe le RSU, explique la place très importante accordée aux activités informatiques dans Lisungi.

Le système informatique, qui joue un rôle central pour Lisungi, a connu néanmoins des problèmes. Le premier responsable (un consultant recruté par la Banque mondiale) a quitté pour un poste dans un organisme des Nations unies. L'arrivée de l'AFD a permis à Lisungi de disposer de moyens pour recruter un nouveau responsable et remettre le système en ordre de marche, avec une plateforme unique accessible par code. La base de données, embryon du registre social unique, est désormais hébergée par un prestataire privé en France.

Mais on peut se poser deux questions : (a) Lisungi ne s'est-il pas focalisé à l'excès sur les outils informatiques aux dépens de la gestion des relations humaines et des processus sociaux qui se situent en amont ou en aval des saisies informatiques ? (b) la réalité congolaise aujourd'hui se prête-t-elle à une informatisation aussi poussée ?

L'objectif d'un monde de la pauvreté gérable par des bases de données, des tablettes connectées, un proxy, la géomatique, se confronte nécessairement à une société congolaise qui a de multiples façons potentielles de contourner ou démembrer ces outils, depuis la fourniture de données erronées (lors des opérations de ciblage) ou fabriquées jusqu'à la modification délibérée de fiches saisies (en particulier en changeant la date), en passant par divers « bidouillages » de programmes, problèmes de maintenance et défaillances informatiques, sans parler des coupures de courant incessantes. Lisungi est confronté sur le terrain à des stratégies d'acteurs où le poids des relations personnelles et les recours permanents à la « débrouille » l'emportent de loin sur l'observance de consignes, le respect de protocoles, et l'usage impartial de statistiques.

Par ailleurs, la vision d'une base de données unique utilisée de façon consensuelle par tous les Ministères et tous les partenaires risque fort de se heurter à la réalité des rivalités et des conflits institutionnels et personnels dans le champ de la protection sociale. Non seulement Lisungi ne fait pas l'unanimité au sein de son propre Ministère et moins encore dans l'ensemble de l'appareil d'Etat congolais, mais le projet doit déjà composer avec l'existence d'autres bases de données. Le PAM en particulier promeut activement un, logiciel international de gestion des données sociales appelé SCOPE ayant vocation à devenir un RSU. Selon le PAM, SCOPE est plus performant et permet non seulement d'enregistrer individuellement les bénéficiaires et de gérer les données (y compris biométriques), mais aussi de gérer les transferts monétaires (ou autres) et de produire des cartes individuelles.

« Il y a actuellement 61.480 personnes enregistrées, soit 14.564 ménages »  
(agent du PAM)

« Le registre unique, c'est pour éviter la duplication auprès de tous les organismes qui œuvrent dans le domaine social. Mais Lisungi ne veut pas nous associer ni associer d'autres partenaires. (...) Si on ne fait pas attention, on aura trois systèmes de registre unique, Lisungi, PAM, et Haut-commissariat pour les réfugiés » (agent du PAM)

De son côté, Lisungi revendique d'avoir constitué bien avant l'arrivée de SCOPE une base de données avec pour objectif de déboucher sur un RSU, dans le cadre d'un futur système national d'information et d'action sociale, et reproche au PAM de ne pas avoir voulu y intégrer ses propres bénéficiaires.

L'ancrage du RSU s'annonce en tout cas comme un thème de conflits prévisibles : quel logiciel sera finalement retenu, à quelle institution sera-t-il rattaché, de quel Ministère dépendra-t-il (et dans chaque Ministère candidat, de quelle direction) ? SCOPE est actuellement promu par le PAM en mettant en avant sa supériorité technique, et le fait qu'il est déjà utilisé dans d'autres pays d'Afrique (Kenya, Afrique du Sud) : mais, pour ses détracteurs, c'est un logiciel international, qui échapperait donc à la souveraineté du Congo. Du côté de Lisungi, la perspective actuelle serait de faire du RSU un sous-projet autonome (dans le cadre d'un « grand Lisungi ») : mais sera-t-il rattaché au Ministère du Plan ou au MASAHS ? Où le serveur sera-t-il logé (le projet de le loger dans une société domiciliée en France est contesté au nom de la souveraineté du Congo) ?

Sur le fond, l'objectif de traçabilité totale (économique et géographique) des pauvres grâce au RSU et à la carte sociale se heurte inévitablement à la variabilité et l'instabilité des inscriptions spatiales et des positionnements sociaux des acteurs concernés au Congo, qui constituent un gros défi pour la fiabilité d'une vaste ingénierie socio-géo-informatique. En effet l'habitat est souvent précaire, temporaire, dans des quartiers enchevêtrés et labyrinthiques, où la mobilité est quotidienne, où les changements de domicile sont nombreux, où le

« confiage » (*fosterage*) des enfants à des parents est fréquent, où les naissances sont loin d'être toujours déclarées à l'état civil, où les jugements supplétifs de complaisance sont délivrés sans trop de difficultés... La catégorie statistique de « ménage », apparemment évidente et utilisée pour le registre social unique, ne va pas de soi sur le terrain. Alors que « ménage » pour les statisticiens évoque une unité familiale classique (père, mère et enfants mineurs), il recouvre d'autres réalités au Congo.

« Ici, on ne devait pas parler de famille, mais de « marmite » ? Chaque femme a sa marmite, avec ses enfants » (cadre du MASAHS)

Par ailleurs les plus pauvres le sont souvent transitoirement et épisodiquement : on entre et on sort vite de la grande vulnérabilité, en fonction des opportunités, des rencontres, des cérémonies sociales, des solidarités familiales. Evènements catastrophiques ou bénéfiques rebattent vite les cartes, souvent provisoirement. Les revenus réels sont très difficiles à estimer et fluctuent beaucoup : les données statistiques, recueillies annuellement dans le meilleur des cas, souvent à des intervalles plus longs, ne permettent d'appréhender convenablement cette réalité.

Une approche excessivement statistique de la pauvreté se heurte aussi au Congo aux perceptions locales, qui sont très discordantes, au sein de la population, ou pour les agents sociaux, et sont souvent très éloignées des catégories statistiques établies par les experts internationaux loin des contextes réels de Brazzaville, malgré quelques adaptations secondaires (comme l'établissement de seuils nationaux, établis sur des niveaux de dépenses)

« Le plus pauvre, pour moi, n'existe pas. Tous, on est pauvres. Même celui qu'on prétend être plus pauvre a toujours quelque chose de bien qu'un autre pauvre n'a pas. Il faut trouver un autre concept plus adapté dans notre contexte » (chef secteur)

« L'argent qu'on donne aux ménages ne peut les aider à sortir du seuil de pauvreté. Le montant est insignifiant. Et, aussi, je me demande, c'est à base de quels critères qu'on a proposé ce montant-là ? Ceux qui ont proposé le montant n'ont pas été très réalistes. Ils ont fait seulement le travail de bureau et non celui de terrain » (CCC)

« L'aide de Lisungi a été calquée sur la culture occidentale » (un agent du FSA)

Bien sûr, il serait absurde de proposer une alternative « non informatique » à la voie « tout informatique ». Il y a de nombreuses voies médianes. Mais toutes devraient selon nous se poser dès maintenant quatre questions :

- Les dispositifs informatiques pourront-ils être gérés, entretenus, mis à jour par le MASAHS après la fin de l'appui des partenaires ?
- La base de données du RSU pourra-t-elle être consensuelle et rester sous la souveraineté de l'Etat congolais ?
- Comment éviter les tricheries et les fraudes tout au long du processus, depuis la production des données jusqu'à la consultation du RSU ?
- Que se passerait-il en cas de défaillances ou de piratage du système ?



## TROISIÈME PARTIE. LE PROJET LISUNGI COMME ORGANISATION : DE NOMBREUSES INCOHÉRENCES, MAIS UNE RÉELLE CAPACITÉ D'ADAPTATION

Notre première vague d'enquêtes (menées en 2016) a montré que Lisungi connaissait divers problèmes qui sont liés à la fois à son fonctionnement organisationnel interne et à ses relations avec son environnement institutionnel.

Mais la seconde vague d'enquêtes est venue nuancer ce résultat en montrant que l'UGP pouvait tirer des leçons des difficultés rencontrées et tentait avec pragmatisme de trouver des solutions adaptées, par une suite de micro-réformes de son dispositif.

### *Le système est complexe et souffre de diverses incohérences*

Nous avons relevé cinq caractéristiques de la complexité et des incohérences de Lisungi : l'hyper-centralisation, l'informalité, les divisions internes, le manque de concertation et les multiples intervenants.

#### *L'hyper-centralisation*

« La seule chose que nous déplorons, c'est la centralisation » (un cadre de l'UGP)

L'UGP constitue un système de gestion très centralisé autour du coordinateur, qui est l'âme du projet et s'identifie avec lui, avec un très grand investissement personnel.

« Si je ne suis pas derrière tout, ça ne marche pas » (coordinateur)

Le coordinateur concentre les prises de décisions et intervient dans tous les domaines. En effet, il ne se sent pas assez appuyé par les autres personnels de l'UGP, en particulier les consultants, et estime qu'il doit sans cesse suppléer à leurs défaillances. Pour ces derniers, à l'inverse, il n'y a pas assez de délégation et de division précise des tâches.

Le coordinateur s'appuie beaucoup sur un autre cadre du MASAHS, la DGS, qui a joué un rôle central dans le montage du projet et qui est son adjointe dans Lisungi. Un troisième cadre du MASAHS est le responsable de la communication, qui assure l'intérim en cas d'absence des deux premiers. Ce sont les cadres dirigeants de l'UGP, appelés parfois par les personnels le « noyau dur ». Avant leurs démissions, les autres chefs de service, contractuels, et en particulier la responsable du suivi-évaluation, RSE, étaient marginalisés en ce qui concerne les décisions. Le point focal de l'INS, qui pouvait à divers égards être considéré aux débuts comme rattaché informellement à ce noyau dur, et qui se considérait comme la cheville ouvrière de Lisungi aux côtés du coordinateur, est désormais complètement hors-jeu (après de fortes tensions interpersonnelles).

Quelles qu'en soient les raisons et les responsabilités (chaque protagoniste a ses interprétations), l'absence de fonctionnement collectif et de claire délégation des tâches pose un problème de management, qui est à l'origine de diverses accusations, rumeurs et aigreurs.

« Il a peur de quitter sa place. Il est prêt à se défendre au prix de justifications et intrigues » (un cadre de l'UGP)

« Par peur de perdre leur place, les responsables gèrent seuls les choses. Ils jouent en même temps à la flûte et à la guitare. Cela crée des mécontents. Le résultat est simple : c'est la fuite des experts pour d'autres projets. Il y a un problème dans les relations interpersonnelles, la difficulté de distinguer les personnes des institutions » (un cadre du Ministère)

Nous avons été surpris par l'ampleur des conflits de personne et des soupçons ou accusations diverses et en tous sens au sein de l'UGP, dans sa composition première, en 2016-2017. Chaque membre de l'UGP s'est plaint en termes parfois très vifs de tel ou tel autre, en privé. Nous ne savons pas si la nouvelle composition de l'UGP, autour des trois cadres dirigeants, avec des fonctionnaires mis à disposition, permettra de constituer une équipe plus soudée.

Néanmoins, malgré ces tensions internes, il faut souligner que l'UGP a continué à fonctionner dans des conditions très difficiles (y compris lorsque les salaires et indemnités ont été suspendus), et à présenter à l'extérieur un visage à peu près uni. Il faut aussi souligner que le coordinateur et son adjointe ont réussi malgré d'innombrables obstacles à mettre en œuvre Lisungi sur le terrain, à affronter le mécontentement des bénéficiaires et à faire avancer le projet. Enfin, le coordinateur bénéficie de la confiance des partenaires, en raison de son expérience et de ses compétences, qui sont rares au Congo.

### *L'improvisation permanente*

La gouvernance quotidienne de l'UGP est faite de beaucoup de bricolages et d'improvisations. Ceci est dû pour une part au problème de management évoqué ci-dessus, mais aussi à l'environnement institutionnel et administratif, très incertain, qui interfère avec les activités de l'UGP. Ceci aboutit à un déficit flagrant d'organisation et de planification.

Les réunions commencent toutes avec des retards considérables – et parfois sont annulées sans préavis – que ce soit les réunions internes ou celles qui sont organisées dans les quartiers avec les communautés (ce qui est très mal perçu par ces dernières : cf. ci-dessous).

« Lisungi est un bon projet. Cependant, les agents impliqués ont un mauvais esprit. C'est la clé de réussite ou de l'échec d'un projet. Ils ont un

comportement difficile. Personnellement, je me demande s'ils maîtrisent réellement le projet ou pas. Ils viennent nous parler comme à des petits enfants sans programmation, sans visions du projet. Ils veulent tout improviser. Ils n'ont pas un programme précis » (CCC)

« Tu comprends, on commence une chose, on ne finit pas, on en entame une autre. On dirait que tout le monde est amateur. J'ai l'impression que tout le monde commence à se fatiguer » (chef de CAS)

On constate en matière de représentation du projet ou de relations avec les CAS et les CCC d'incessantes variations et permutations, au coup par coup, des rôles des principaux acteurs : jusqu'en fin 2017, ceux qui représentaient le projet dans les réunions de quartier étaient le coordinateur, son adjointe, et le responsable de la communication, bien sûr, mais aussi d'autres agents de l'UGP, l'auditeur interne<sup>29</sup>, la responsable du suivi-évaluation<sup>30</sup>, ainsi qu'un acteur externe, le chargé de mission de l'INS, qui était au titre de son institution responsable de l'exécution du contrat avec Lisungi, et qui était souvent perçu à l'extérieur comme membre de l'UGP tant il jouait un rôle important<sup>31</sup>. Au fil de la mise en œuvre du projet, les communautés se sont retrouvées face à une grande diversité d'interlocuteurs.

Quant aux responsables locaux du suivi-évaluation (RSEL), qui sont en quelque sorte les agents de terrain embauchés par Lisungi, en charge des relations avec les agents sociaux et les CCC, nous avons déjà évoqué l'ambiguïté et l'incertitude de leur statut par rapport aux chefs de CAS. Placés « à côté » de ceux-ci, ils sont théoriquement sous leur contrôle, mais en fait ils ne dépendent que de la responsable suivi-évaluation de Lisungi, et ils supervisent directement toutes les activités que les agents sociaux effectuent pour le compte de Lisungi sans passer

---

<sup>29</sup> Son poste a été récemment supprimé ; il est la cible de fortes critiques de la part des responsables de l'UGP, qui le considèrent comme déloyal envers eux.

<sup>30</sup> Elle a récemment démissionné pour un poste plus rémunérateur; son travail était peu apprécié par les responsables de l'UGP.

<sup>31</sup> Il est aujourd'hui hors-jeu, et considéré aussi comme déloyal par les responsables de l'UGP.

par le chef de CAS. Les tâches qu'ils effectuent sont très variables, en fonction de leurs investissements personnels, mais au coup par coup, selon les priorités du moment du projet. Il se pose aussi un problème de recrutement ; certains n'ont pas donné satisfaction à l'UGP, parfois les postes n'ont pu être pourvus, et certains ont démissionné.

La responsable suivi-évaluation (RSE) qui supervisait les RSEL jusqu'à fin 2017 était pour sa part cantonnée de fait à des tâches techniques harassantes (opérations incessantes de remplissage de fiches et de saisies) et dans l'incapacité de procéder à de vraies évaluations. Peu de responsabilités lui étaient confiées.

Un tel climat de travail explique en partie les nombreuses démissions constatées au sein du projet.

« Tu ne participes à rien, tu subis. Il y a des prototypes établis que tu dois remplir, c'est tout. Actuellement je suis sur un rapport, on m'a donné un format établi que je dois tout simplement remplir, ça me dérange beaucoup. Dans le projet où je vais aller, je pourrai mettre mon empreinte, je participerai au montage même du projet » (un RSEL démissionnaire)

Mais les démissions sont aussi liées aux arriérés de salaires et à l'insuffisance des avantages financiers.

« Nous ne sommes pas payés depuis 2 mois, ils nous ont donné juste la moitié du salaire de septembre il y a trois jours. Il n'y a aucun avantage à part le salaire brut. Pas de prise en charge santé, pas d'indemnités. En plus, tu es obligé souvent de mettre ton argent pour certaines dépenses imprévues sur le terrain » (un RSEL)

L'improvisation est aussi fréquente dans le domaine des procédures et de l'exécution des marchés. Le coordinateur a ainsi suspendu subitement et unilatéralement les marchés avec le GLAD et l'INS, principaux contracteurs de Lisungi, du fait du non-respect selon lui du cahier des charges par ces institutions (cf. ci-dessous). Sur la question de l'observation ou non des procédures nous

n'avons pas de données objectives (et nous savons que le non-respect de certaines procédures peut être dans certains cas justifiable pour des raisons d'efficacité) mais ce thème est intervenu plusieurs fois dans nos discussions avec plusieurs membres de l'UGP.

« Notre gros souci, c'est que nous ne suivons pas très bien les marchés. Normalement pour s'assurer que les marchés sont exécutés conformément au contrat, on [Lisungi] devrait être sur le terrain... mais à notre niveau, il y a cette défaillance. Et moi, quand on m'apporte les documents justificatifs, c'est à mon corps défendant que je valide les dépenses » (un cadre de l'UGP).

« A l'interne, j'ai plusieurs fois attiré l'attention des uns et des autres sur le respect des procédures. Mais vous savez, il y a beaucoup de comportements hérités du PARCGD de la BAD. Ici, chaque fois que vous voulez rappeler les procédures, les gens vous répondent : « Moi, j'ai géré plusieurs milliards ». Oui, mais il faut respecter les procédures » (un cadre de l'UGP).

### ***Les divisions internes***

Au sein de l'UGP, il existe par ailleurs diverses fractures de type personnel, plus ou moins cachées, sur lesquelles nous ne nous étendrons pas, mais qui ont favorisé un climat de suspicions généralisées, avec des aspects émotionnels forts. On peut poser l'hypothèse d'une série de crises internes larvées à l'UGP, qui n'éclatent jamais publiquement, mais qui peuvent parfois se cristalliser en deux camps dont chacun accuse l'autre de comploter contre lui. Il est très difficile dans cette structure de faire une différence entre relations institutionnelles et relations personnelles, les unes et les autres sont enchâssées.

Il existe aussi une fracture statutaire entre les fonctionnaires de l'UGP et ceux qui ont été recrutés par le projet sur contrat temporaire (dénommés les « consultants »). Les fonctionnaires du MASAHS sont quatre (outre le coordinateur, la directrice générale de la solidarité, le responsable de la communication, il y a le spécialiste de passation des marchés), et reçoivent à la fois leur salaire du MASAHS et une prime de Lisungi. Les « consultants » étaient

jusqu'à récemment les plus nombreux : certains sont cadres (la responsable du suivi-évaluation, la responsable des transferts monétaires, le responsable administratif et financier, l'auditeur interne), d'autres sont de niveau intermédiaires (les responsables locaux du suivi-évaluations, RSEL), d'autres enfin constituent le petit personnel (chauffeurs, secrétaires). Ils sont payés par le projet à des tarifs inférieurs à ceux distribués par les autres projets de la Banque mondiale. Beaucoup de cadres consultants (3 sur 4) et de RSEL ont démissionné ces derniers temps (salaires non payés, crise de Lisungi, meilleures opportunités à l'extérieur). Les responsables de l'UGP s'en félicitent et ont décidé avec l'accord de la Ministre de les remplacer par des fonctionnaires.

« Les consultants sont des femmes infidèles, ils vous quittent dès qu'ils trouvent une opportunité ailleurs » (un cadre de l'UGP)

« On a tout vu avec les consultants, ils cherchent de l'argent, ils ne veulent pas travailler » un cadre de l'UGP

### ***Un manque de concertation avec les acteurs concernés***

Au niveau des prises de décisions importantes dans le processus de mise en œuvre de Lisungi, tout semble se passer entre la direction de l'UGP, les deux partenaires (Banque mondiale et AFD) et le cabinet de la Ministre. Les autres niveaux ou institutions concernés se plaignent de ne pas être associés ou consultés, mais d'être seulement informés après coup.

C'est le cas par exemple des mairies, qui pourtant sont des acteurs majeurs dans la gestion de la pauvreté locale, et qui ne sont sollicitées que pour des activités mineures au niveau du ciblage, décidées en dehors d'eux.

C'est le cas des DDAS, pourtant responsables des CAS et des agents sociaux, qui se plaignent d'être marginalisées, et de n'avoir aucun mot à dire.

C'est le cas des CAS et des agents sociaux, d'une part, et des membres des CCC, d'autre part (cf. ci-dessous), toujours mis devant le fait accompli alors qu'ils estiment faire l'essentiel du travail à la base.

Au-delà du COS, qui est un organe de coordination inter-ministériel, il semble qu'il manque un lieu de débat (et pas seulement d'information top-down) avec les parties prenantes au niveau opérationnel.

### *Des intervenants multiples*

« La difficulté que nous éprouvons c'est de nous trouver devant plusieurs interlocuteurs à la fois. Tantôt ce sont des gens de l'INS qui viennent, tantôt c'est le PDSS2, tantôt ce sont les gens de Lisungi, tantôt encore les agents de la Banque postale. Il y a une sorte de confusion dans nos têtes » (chef de CAS) »

Le projet a fonctionné beaucoup en déléguant sous forme contractuelle à diverses institutions une partie importante de ses activités, dans des conditions qui se sont souvent avérées problématiques au fur et à mesure de l'avancement du projet.

### *L'INS*

Tout d'abord, dans la zone pilote, outre le traitement statistique, une grande partie du processus de ciblage a été déléguée à l'INS, y compris le ciblage au niveau communautaire, pour lequel l'INS n'avait pas vraiment de compétence (ce ciblage a été fortement contesté par les CAS et les CCC : cf. ci-dessous), avec une forte centralisation et personnalisation sur le chargé de mission de l'INS pour le projet Lisungi.

Dans la zone d'extension 1 (AFD), l'INS devait assurer la totalité du processus de ciblage : formation des agents sociaux sur la carte sociale, ciblage par



les agents sociaux, mise en place et formation des CCC, ciblage par les CCC, auto ciblage, enquête sociodémographique, proxy et établissement des listes définitives.

Ainsi, dans les nombreuses réunions de mise en place de CCC c'est le chargé de mission de l'INS qui représentait Lisungi, parfois seul, parfois avec un cadre de l'UGP.

L'INS a donc été dans la première phase un élément majeur du dispositif, et a géré le gros du budget du ciblage et du traitement statistique, en échappant en partie au contrôle de l'UGP. Mais la crise a éclaté entre l'INS et l'UGP, pour des motifs à la fois personnels et institutionnels. L'UGP n'a pas accepté la facture de l'INS, avec pour motif la non justification d'une partie des dépenses, et le non accomplissement d'une partie des tâches prévues. Le chargé de mission de son côté, très amer, et qui était devenu de plus en plus critique à l'égard de l'UGP a une toute autre version. Quoi qu'il en soit, l'INS s'est vu retirer la gestion des enquêtes pour l'avenir mais devra rattraper le travail non effectué dans la zone d'extension 1 (financée par l'AFD) en le menant à bien dans la zone d'extension 2 (financée par le fonds additionnel de la Banque mondiale).

L'institution n'est plus partie prenante dans le dispositif, seul ses enquêteurs sont parfois encore utilisés à titre personnel pour l'administration de questionnaires.

### *Le GLAD*

D'autre part, la communication institutionnelle et en direction des communautés (changements de comportements) de Lisungi a été sous-traitée à une agence, le GLAD. Là aussi la crise a fini par éclater. Le coordinateur a refusé de payer une facture du GLAD de 52 millions FCFA, estimant que seule la fonction de communication institutionnelle avait été remplie, mais pas la

communication pour un changement de comportements. Finalement, le contrat avec l'agence a été revu pour limiter désormais son rôle à la communication institutionnelle.

### *L'UNICEF*

C'est désormais l'UNICEF qui assure la communication de proximité, la sensibilisation des populations et la formation des agents sociaux sur le changement des comportements (ce sont eux qui vont exécuter le programme de l'UNICEF sur le terrain). Ceux-ci bénéficieront également de primes à la performance (PBF) selon un dispositif géré par l'UNICEF, qui assurera le suivi de leurs activités ainsi que celui de relais communautaires mis en place pour appuyer les agents sociaux dans les CAS qui ont une insuffisance de personnel (cf. ci-dessous)

Toutefois, à ce jour l'UNICEF n'a mené que la formation des agents sociaux et quelques sensibilisations à l'auto signalement (dans les arrondissements qui n'avaient pas pu avoir le nombre de bénéficiaires souhaité à la fin du ciblage de l'INS). L'UNICEF n'a pas encore commencé sa phase opérationnelle, et attend avec une certaine anxiété que l'UGP ait mis à jour la liste des bénéficiaires de la zone pilote. Le contrat entre Lisungi et l'UNICEF prend en effet fin en décembre 2018. Il devra donc être prolongé.

« Depuis que nous avons reçu la formation avec les agents de l'UNICEF il y a un silence qui s'est installé. Nous n'avons pas d'écho du côté de Lisungi, ni du côté de l'UNICEF. Qu'est-ce qui s'est passé ? Personne ne veut nous dire quelque chose » (chef de CAS)

*La Banque postale du Congo*

En vue de « limiter les risques liés à la manipulation des devises par un nombre important de personnes »<sup>32</sup>, les transferts monétaires aux bénéficiaires ont été assurés par le biais de la banque postale du Congo.

La Banque postale est en charge de la distribution des allocations. Cette distribution a connu un problème important : l'identification des bénéficiaires à partir de leurs empreintes digitales n'est pas techniquement totalement efficace, et certains bénéficiaires se sont vu refuser le versement de leur allocation au guichet de la Banque pour empreintes non conformes... Toutefois, pour le dernier paiement, l'équipe informatique installée par Lisungi au niveau de la direction générale de la Banque postale a enrôlé sur place les cas qui avaient des problèmes d'empreintes.

Ce processus fait l'objet de divers soupçons, récurrents dans les conversations, et habituels dès qu'il s'agit d'argent, sans qu'il nous soit possible de confirmer ou d'infirmier.

« Certains bénéficiaires n'ont pas été payés pour avoir manqué un document ou pour avoir raté la conformité de l'empreinte digitale. Il y a aussi beaucoup de gens qui sont déjà morts. Qu'est-ce que Lisungi a fait avec cet argent ? » (chef secteur)

---

<sup>32</sup> Document de présentation du projet (non daté).

## *Le contexte administratif général*

Le 15 août 2016, nous avons été invités à assister à une réunion ordinaire de l'UGP qui doit commencer à 8.30. Nous arrivons à l'heure, les bureaux sont vides, seule la responsable du suivi-évaluation est présente sur le site, peu disponible car débordée de travail. Mais elle est visiblement la seule dans ce cas. A 9.15 arrive un premier personnel (statisticien). Les petits personnels arrivent progressivement. A 9.45 arrive la responsable des transferts monétaires. Nous apprenons alors que le coordinateur vient d'être convoqué par la Ministre pour l'accompagner dans une visite officielle à l'extérieur de Brazzaville et ne viendra pas. Le responsable de la communication arrive à 10.15. Une petite réunion s'esquisse à notre seule intention à 10.30. Nous avons le sentiment d'être reçus dans un service ordinaire de l'administration, loin des rythmes plus soutenus que l'on trouve en général dans les ONG et les projets.

Les caractéristiques du fonctionnement de Lisungi que nous avons relevées ci-dessus ne sont pas spécifiques au projet, mais se retrouvent assez généralement au sein des administrations congolaises, qui connaissent, elles aussi, la combinaison d'hypercentralisation autour du directeur, d'un côté et d'improvisation et d'informalité dans les activités quotidiennes, de l'autre côté.

Plus généralement, l'importance des soupçons, des conflits et des accusations mutuelles d'un côté, la quête d'argent par tous les moyens d'un autre côté, sont très largement répandues<sup>33</sup>. Lisungi, le MASAHS et les CAS n'échappent donc pas à la règle (aussi valable pour des consultants que pour des fonctionnaires) et on ne peut imputer au projet en tant que tel des caractéristiques aussi répandues. En ce sens ceux qui pilotent l'UGP ne sont pas responsables d'une grande partie des difficultés de Lisungi, qui relèvent plus généralement de la culture bureaucratique et populaire congolaise.

---

<sup>33</sup> On trouvera une analyse du fonctionnement de l'administration congolaise dans M'Paka 2005. Mais dans de nombreux entretiens informels ces caractéristiques nous ont été également rapportées.

De hauts cadres du Ministère, comme de nombreux autres interlocuteurs, nous ont dit : « Aujourd'hui, il n'y a plus que l'argent qui compte », « Tout tourne autour de l'argent ». Les stratégies de captation de l'argent, par tous les moyens, et le « chacun pour soi », en particulier dès lors qu'il s'agit de financements des PTF ou d'argent public, seraient ainsi au centre des préoccupations des fonctionnaires, comme des consultants, des entrepreneurs et du reste de la population. Le contexte congolais est donc particulièrement éloigné du contexte brésilien d'origine des transferts monétaires, où la théologie de la libération, une tradition de coopératives, et des services sociaux anciens et actifs avaient développé au niveau local un fort esprit de solidarité<sup>34</sup>

Nos interlocuteurs ont souvent évoqué l'extrême politisation de l'administration et l'importance des patronages politiques, avec comme conséquence que toute action, toute réforme, toute nomination sont immédiatement interprétées selon cette grille de lecture. Certains auteurs, à propos de l'administration congolaise, parlent de « *'verrouillage par le haut' par les élites qui se maintiennent au pouvoir d'Etat en recomposant méthodiquement la population congolaise en clientèle familiale, ethnique et régionale* » (Weisman, 1993 cité par Ngouari, 2005). Les discours des personnes interviewées font constamment référence à l'ethnie et à la région comme voies dominantes d'accès à des postes de responsabilité dans l'administration publique. On évoque également une « *imbrication à tous les niveaux, du politique et de l'administratif* » (M'Paka, 2005 : 109). Et cette imbrication se trouve dans le fonctionnement au quotidien de l'administration un terrain d'expression.

---

<sup>34</sup> D'autres caractéristiques opposent le Congo, comme la plupart des pays africains, au Brésil : celui-ci bénéficie en effet d'un Etat solide, d'un système statistique fiable, de collectivités décentralisées puissantes et actives, de prestations sociales anciennes et fiables (Rocha 2014 ; Olivier de Sardan & Piccoli, 2018).

M’Paka (id:535) évoque « *l’inefficacité de l’action administrative* » qu’il explique d’une part par « *la mauvaise qualité des agents dépourvus de toute formation ou dont la formation reçue ne correspond pas aux besoins réels de l’administration, et, d’autre part, par les conflits de tous genres qui minent son efficacité* ». Ces conflits sont inhérents à la manière dont le pouvoir administratif est distribué : « *L’une des caractéristiques de l’administration congolaise, c’est la concentration du pouvoir de décision aux échelons supérieurs (...) Les directeurs et chefs de service considèrent cette concentration du pouvoir comme un manque de confiance à leur égard et se plaignent de ce que les secrétaires généraux ne leur accordent pas assez de responsabilité* » (id : 536). Un autre type de conflit concerne les agents des catégories inférieures qui reprochent à ceux des catégories supérieures d’être grassement payés pour ne rien faire ; et les agents nationaux émettent des reproches similaires envers les coopérants étrangers (id : 537).

Quant à l’absentéisme au travail, largement répandu dans la bureaucratie de Brazzaville, le recrutement de proches, typique de l’interventionnisme et du clientélisme dans la fonction publique, ou l’omniprésence d’un climat de soupçons et d’accusations plus ou moins voilées, ce sont des éléments qui se retrouvent aussi dans Lisungi.

« Aujourd’hui le Congo tourne au ralenti, les fonctionnaires viennent au bureau vers 10 heures ou 11 heures et repartent à 14 heures ou même avant, beaucoup ne viennent même pas au travail » (un cadre de l’UGP)

Enfin, la qualité des services publics (santé, éducation ou services sociaux, entre autres) est faible.

« La déliquescence des services publics est visible » (Ngouari 2005 : 10).  
L’Etat est marqué par « l’immobilisme et le laisser-aller » (id : 16).

Mais ceci aboutit à un paradoxe : alors que, partout en Afrique, les UGP sont un moyen « inventé » par les bailleurs de fonds pour mieux gérer les fonds qu’ils octroient, en implantant des enclaves de « bonne gouvernance », à la tête

desquelles ils placent des experts expatriés (car issus d'une culture bureaucratique occidentale censée être plus rigoureuse et plus efficiente), le fait de confier l'UGP à des cadres congolais aboutit à introduire de fait dans l'UGP certaines « normes pratiques »<sup>35</sup> qui régulent de facto les dispositifs administratifs nationaux.

Certes, comme tout projet, Lisungi doit satisfaire aux exigences de redevabilité, aux procédures et aux normes de gestion imposées par la Banque mondiale et l'AFD, qui relèvent souvent du *New public management* tel qu'il est introduit en Afrique<sup>36</sup>. Ce dispositif normatif se traduit par la présence d'un auditeur interne, par des audits externes, par des appels d'offres. Mais, dans la quotidienneté des acteurs du projet, les conditionnalités propres à ce dispositif normatif se combinent en l'occurrence avec les normes pratiques qui structurent la culture bureaucratique congolaise. Les acteurs du projet circulent et négocient informellement au jour le jour leur place entre les deux systèmes. L'importance des querelles autour d'enjeux financiers, les multiples contestations, frustrations, et accusations relatives aux per-diem devant être distribués aux CCC (ou qui leur sont réellement distribués) ou perçus par l'UGP, le fait pour des agents sociaux de demander une indemnité pour tout travail supplémentaire, entre autres, ne sont pas spécifiques à Lisungi.

On aboutit donc à une situation paradoxale. Le statut de « projet », crée des attentes considérables en termes de ressources à capter et d'avantages à obtenir chez les fonctionnaires concernés et chez les bénéficiaires potentiels, mais les normes officielles du projet Lisungi imposées par les bailleurs de fonds

---

<sup>35</sup> Pour une description des normes pratiques qui régulent l'administration nigérienne, cf. Olivier de Sardan 2015 ; Hamani 2014 ; Hahonou 2015. Pour une présentation plus théorique du concept de « normes pratiques », cf de Herdt & Olivier de Sardan 2015 ; Olivier de Sardan, 2015.

<sup>36</sup> McCourt, W. & Minogue 2001.

définissent des procédures strictes quant à l'accès à ces ressources et quant à leurs montants, plus strictes mêmes que pour d'autres projets qu'ils financent.

Autrement dit, les membres de l'UGP doivent appliquer les normes officielles des bailleurs, tout en étant dans un contexte où chacun voudrait suivre tout ou partie des normes pratiques de l'administration congolaise, et en subissant de leurs proches et de leurs collègues de nombreuses pressions en ce sens. C'est un contexte typique d'injonctions contradictoires (*double bind*). Soit les cadres du projet répondent favorablement aux pressions et aux attentes de leurs collègues et de leurs subordonnés (et ils risqueront d'être mis en cause pour mauvaise gestion), soit ils respectent les règles des bailleurs de fonds (et ils se heurteront à la mauvaise volonté et à l'inertie de leurs collègues et de leurs subordonnés, ainsi qu'à leurs soupçons).



## QUATRIÈME PARTIE. LES AGENTS SOCIAUX : UNE AMERTUME GÉNÉRALISÉE

Les circonscriptions d'action sociale (CAS) sont au cœur du dispositif. Il faut ici rappeler que le Congo possède un maillage assez exceptionnel en Afrique de circonscriptions d'action sociale (plus d'une centaine couvrent le pays). Chaque CAS, qui couvre une vaste zone urbaine (arrondissement) ou rurale, placée sous la responsabilité d'un chef de CAS (un agent social), est divisé en secteurs (quartiers). Les chefs de secteur sont eux aussi des agents sociaux titulaires. Ils sont parfois seuls, ou n'ont pour les seconder que des adjoints contractuels.

Ces agents sociaux des CAS sont les piliers de Lisungi : ils connaissent le terrain, ils peuvent diffuser l'information du projet, ils sont à même de repérer les cas sociaux et les familles les plus vulnérables, et ils sont l'interface entre le projet et les populations. L'appropriation de Lisungi par l'Etat congolais passe d'abord et avant tout par eux. Mais leurs motivations pour s'impliquer dans le projet sont aujourd'hui très faibles et le découragement règne dans leurs rangs.

Certes le principe du projet est largement approuvé par eux. Mais c'est son fonctionnement, sa gouvernance, son management, qui sont fortement mis en cause.

### *Les avantages liés à Lisungi*

Lisungi est vécu positivement pour l'amélioration des conditions de travail des CAS, en termes de réfection des locaux, d'une part, et d'équipements, d'autre part, en particulier informatiques (avec une réserve sur l'absence de formation à cet égard des agents de sociaux, et le fait que ces ordinateurs ne soient utilisés que

par les RSEL et, de façon épisodique, par des consultants externes pour les saisies).

La perspective d'obtenir des voitures pour chaque CAS est aussi saluée. Mais, par contre, le fait que ce parc de voitures, déjà constitué, soit stocké au niveau de l'UGP depuis plus de deux ans sans être distribué (faute de crédits pour rémunérer des chauffeurs) est incompris, et suscite des rumeurs.

« On a acheté les véhicules pour les CAS, jusqu'à présent personne n'en parle. Ils viendront donner ça quand ils seront totalement amortis » (idem)<sup>37</sup>

L'obtention d'un statut juridique pour les CAS, et l'ouverture de comptes bancaires à leur nom sont également des avancées dont Lisungi est crédité.

#### *Un changement de fonctions*

Lisungi a modifié les fonctions des agents sociaux. Alors qu'ils disposaient d'une certaine marge de manœuvre, en menant des enquêtes sociales traditionnelles à leur rythme et à leur façon, en décidant eux-mêmes des aides caritatives (de montant faible) à accorder aux indigents et aux victimes, et en assurant le suivi de ces aides, ils ont l'impression d'avoir été transformés en enquêteurs sommaires et standardisés au profit du programme, sans jamais avoir été consultés, et en recevant d'incessantes directives du programme. L'aide aux ménages vulnérables était une mission centrale, qu'ils ne pouvaient assumer de façon satisfaisante faute de crédits, et c'est désormais Lisungi qui assume ce rôle à leur place avec des moyens considérables et en les traitant comme de simples exécutants.

---

<sup>37</sup> Selon les responsables de l'UGP, les véhicules prévus pour les CAS restent immobilisés à l'UGP depuis deux ans car il n'y a pas de budget pour embaucher des chauffeurs.

Ils n'ont en outre reçu qu'une formation à leurs yeux trop rapide et insuffisante sur leur rôle pour Lisungi. Enfin, l'articulation avec leurs fonctions pour Lisungi et leurs fonctions « normales » n'a pas été pensée. C'est toute une réorganisation du travail qui leur est tombée dessus sans avoir été associés à ce processus.

Selon nos observations de réunions de terrain avec les CAS, les arguments utilisés par l'UGP pour convaincre les agents sociaux tentent plutôt de présenter Lisungi comme se situant dans le prolongement de leur travail habituel : « Vous faites déjà des listes de pauvres en annexe des cartes sociales : c'est ce que Lisungi fait, mais en plus grand... Vous avez déjà un registre où vous notez les noms de ceux qui sont venus vous solliciter : c'est ce que Lisungi fait avec l'auto-signallement, mais en plus grand... »

Or, le travail habituel des CAS ne concerne pas que pour une faible part l'aide financière aux indigents ou aux victimes de circonstances exceptionnelles : le budget annuel d'un arrondissement peut se limiter à 300.000 FCFA soit moins que ce que peut recevoir un seul bénéficiaire de Lisungi ! Les agents sociaux s'occupent aussi de conflits conjugaux ou de demandes d'emploi.<sup>38</sup>

#### *Les RSEL et la double hiérarchie*

L'arrivée d'agents de Lisungi au niveau des CAS, les responsables locaux du suivi-évaluation (RSEL), qui supervisent les activités des agents sociaux relatives à Lisungi, et interviennent aussi parfois directement au niveau des communautés, crée aussi une situation de malaise et d'ambiguïté. Les RSEL sont

---

<sup>38</sup> Un ménage avec trois enfants et deux personnes âgées à charge peut toucher 145.000 FCFA par trimestre.

affectés dans les CAS (et donc, en un sens, placés sous la responsabilité des chefs de CAS). Cependant ils ne rendent pas compte au chef de CAS, mais à Lisungi, et, de fait, ce sont les chefs de CAS qui sont supervisés par les RSEL pour tout ce qui concerne Lisungi. A cet égard, les chefs de secteurs sont confrontés à une pluri-redevabilité (envers le RSEL, et envers leur hiérarchie). Ils sont parfois mobilisés et parfois contournés par les RSEL, lesquels ne sont pas des agents sociaux de formation.

Même au niveau des CAS, la présence d'un agent de Lisungi (RSEL) supervisant les activités des agents sociaux concernant le projet crée une profonde ambiguïté par rapport au chef de CAS, théoriquement seul responsable de ses agents sociaux, et ayant autorité sur le RSEL. Or les agents sociaux relèvent en fait directement du RSEL pour tout ce qui concerne Lisungi (une partie importante et parfois centrale de leurs activités), et le RSEL dépend directement de Lisungi, et ne rend compte au chef de CAS que quand c'est nécessaire.

Ceci devrait concerner tous les nouveaux RSEL. Mais qu'en sera-t-il de la relation entre RSEL et chefs de CAS ? On peut penser par exemple que l'affectation d'un agent du Ministère comme RSEL auprès d'un CAS peut poser problème si le RSEL est plus gradé que le chef de CAS, mais se trouve néanmoins placé sous sa responsabilité au moins formelle tout en rendant compte prioritairement à l'UGP. Ceci risque fort de se reproduire, car le niveau demandé pour les RSEL est jusqu'ici supérieur à celui des chefs de CAS.

#### *La revendication de « motivations »*

Le niveau de rétribution constitue un des principales sources d'amertume des agents sociaux, autrement dit la question des « motivations » (ce terme ayant de fait la signification d'indemnités monétaires). Alors que de fait tout repose sur eux, les agents sociaux estiment ne rien recevoir pour le travail « supplémentaire »

qui leur est demandé (ils sont considérés comme faisant leur travail normal et ne reçoivent donc pas d'indemnités). Par exemple, pour l'enrôlement des bénéficiaires, plusieurs d'entre eux nous ont dit avoir travaillé 5 jours pleins, au-delà des heures de travail normales (jusqu'à 17 heures au lieu de 14 heures) sans aucune prime.

« Aller voir les ménages vulnérables, mener des enquêtes sociales, c'est notre travail et je ne peux pas demander des frais de déplacement. Mais le projet est un travail supplémentaire car dans une enquête sociale normale on ne prend pas du temps, souvent c'est juste un aller pour vérifier et revenir. Alors que pour le projet on reste souvent très longtemps... Ils doivent nous donner quelque chose, même si c'est par mois, même si c'est par trimestre, les agents sociaux sont aussi des personnes vulnérables » (chef secteur)

Les agents sociaux sont certes « intéressés » (c'est-à-dire reçoivent de l'argent au titre de jetons de présence ou de frais de déplacements) pour certaines activités de Lisungi (réunions)<sup>39</sup>. Mais ces sommes ne les satisfont pas du tout. Ils estiment que ces per-diem sont dérisoires, en particulier en comparaison avec ce que distribuent les autres projets. Par exemple, l'UNICEF a donné 100.000 FCFA/mois pendant 6 mois aux agents sociaux des CAS après l'explosion de Mpila en 2012 (cf. ci-dessous). Le PAM de son côté, en sus des per-diem et frais de transports, donne 20.000 FCFA par mois aux agents sociaux qui collaborent à son projet, alors qu'il demande moins de travail que Lisungi. Il paye 5.000 FCFA pour chaque fiche saisie, et accorde des avances (ce que refuse Lisungi).

La multiplication de projets sociaux impulsés par des institutions internationales ou des ONG crée une sollicitation croissante des agents sociaux des CAS, recherchés comme interlocuteurs, facilitateurs ou même collaborateurs,

---

<sup>39</sup> Ils touchent 5.000 FCFA par jour (durant 7 jours) pour le ciblage des ménages bénéficiaires, 10.000 FCFA de frais de transport pour la participation à chaque réunion, 5.000 FCFA par fiche ménage remplie.

et la comparaison joue souvent au détriment de Lisungi. On retombe ici sur la contradiction évoquée plus haut : les responsables de Lisungi sont des cadres du Ministère, et considèrent que les agents sociaux doivent exécuter les tâches de Lisungi comme étant leur travail normal, alors que ces cadres apparaissent pour les agents sociaux comme des responsables d'un projet de la Banque mondiale qui leur refusent les avantages habituels des projets.

« Eux, ils ne font pas un grand travail comme nous, mais ils gagnent beaucoup, Mais nous on est là jours et nuits avec les bénéficiaires, mais on nous paie avec la monnaie de singe. C'est inacceptable ! » (chef secteur)

« Vous êtes en haut, vous bouffez, pourquoi ceux qui sont en bas ne bouffent pas ? » (chef secteur)

« Ils sont fonctionnaires comme moi, mais pourquoi eux ont des privilèges plus que nous ? » (chef secteur)

« Les agents sociaux ne gagnent rien. Ils nous ont toujours dit que c'est l'Etat qui nous paie pour ce que nous faisons, mais ce n'est pas Lisungi qui nous a recrutés » (chef secteur)

« Le problème avec Lisungi c'est qu'on ne sait pas ce qu'on va gagner, tout est aléatoire » (chef secteur)

« Soit-disant que c'est notre travail et nous devons le faire gratuitement. Mais c'est le projet, c'est pas comme le service » (chef service)

« Si vous prenez l'argent pour travailler et vous dites à l'enfant d'aller le faire gratuitement, il ne va pas le faire correctement. La rémunération ne doit pas être occasionnelle » (chef secteur)

« Si je dois totaliser tout ce que j'ai eu avec Lisungi ça ne peut pas dépasser 100 000 FCFA, même pas 50 000 FCFA peut être, ils nous prennent pour des idiots » (chef secteur)

Un autre évènement est régulièrement cité par les agents sociaux comme marqueur de l'injustice qui leur est faite. Pour les enquêtes complémentaires l'INS a recruté à la demande de l'UGP des jeunes enquêteurs, étudiants de l'INTS, qui ne connaissaient pas le terrain, et qui auraient fait un travail particulièrement

incomplet et bâclé. Il est en effet très difficile de s'y reconnaître dans les dédales de ruelles des quartiers périphériques de Brazzaville, et un étranger au quartier a peu de chance de retrouver des habitants à partir d'une simple liste de noms et d'adresses très approximatives. Beaucoup de bénéficiaires potentiels n'ont pas été enquêtés, souvent au motif fictif qu'ils étaient « absents » (l'enquêteur ayant en fait renoncé à les chercher). Diverses rumeurs circulent chez les CAS et les CCC, parfois non fondées, mais qui renforcent le climat de méfiance envers Lisungi. Selon l'une d'elle, les enquêteurs auraient touché 150.000 FCFA pour 2 jours, ce qui scandalise les CCC et les CAS qui eux ne touchent rien lorsqu'ils enquêtent pour le compte de Lisungi. Néanmoins, selon des enquêteurs de l'INS, il s'agirait de 150.000 FCFA pour 10 jours, et l'enquête aurait duré plus longtemps. Une autre rumeur répandue chez les agents sociaux fait aussi des étudiants de l'INTS des « parents » des cadres de l'UGP placés par ces derniers à ces postes rémunérateurs (nous n'avons toutefois pas d'éléments qui nous permette de valider cette affirmation : mais elle est significative du manque de confiance entre l'UGP et les agents sociaux)

« Cela nous choque quand nous apprenons que les étudiants venus faire la contre-enquête étaient aussi les membres des familles des agents de l'UGP. Pendant 1 ou 2 jours ils gagnent beaucoup d'argent (150.000 FCFA). Ils ont droit d'engager les membres de leurs familles, mais pas nous ? Vous comprenez l'objet de notre colère ? » (chef secteur)

### *Le sentiment des agents sociaux d'être méprisés*

Enfin, les agents sociaux émettent de nombreuses critiques à l'encontre des cadres de l'UGP sur leur mode de gestion des relations avec les CAS et du projet. Ils se plaignent de leur éloignement du terrain, de leur non écoute et de leur non disponibilité

« Ce sont aussi des gens qui sont toujours absents dans leurs lieux de travail. Ils ne sont jamais-là où ils doivent être. Ce sont des patrons, des chefs. Quand vous demandez un rendez-vous, on vous dit toujours qu'ils sont en voyage. Regardez par exemple XXX, quand elle vient ici à la CAS, elle ne s'assoit jamais.

Elle est toujours pressée. Elle parle vite, puis elle commande. Après, elle s'éclipse. Ce n'est pas facile à vivre avec ces gens-là. Ils sont spécialistes dans les improvisations et commandements » (chef secteur)

« Nous n'avons même pas le temps de parler avec eux. Ce sont des patrons qu'on ne touche pas » (chef secteur)

Ces extraits d'entretien traduisent à la fois une amertume et une attente des agents sociaux vis-à-vis de la hiérarchie du projet. Ils veulent se sentir écoutés, non pas en tant qu'agents d'exécution mais en tant qu'acteurs ayant quelque chose à dire sur le projet. Ils attendent que leurs expériences /suggestions soient aussi prises en compte par la hiérarchie du projet.

L'improvisation des réunions, convoquées au dernier moment, les retards des cadres de Lisungi animant ces réunions, avec des attentes de plusieurs heures infligées aux agents sociaux et CCC ou aux AG convoquées, sont très vigoureusement déplorés par les agents sociaux.

« Pourquoi ils sont incapables de faire une programmation de toutes les activités ? (...) Pourquoi ne pas informer même une semaine ou un mois à l'avance que nous travaillerons dans votre quartier ? Mais ils appellent le soir pour travailler le lendemain matin ! » (chef CAS)

« Jamais ils ne nous préviennent avant. Ils viennent le même jour et on commence à travailler. Ce qui est grave, c'est qu'ils nous gardent jusque le soir (de 8h à 19h). Ce qui les caractérise, c'est le retard. Ils vous appellent à 8h, mais ils arrivent à 13h sans s'excuser. Comment un travail de bénévolat peut prendre tout notre temps ? Ils ne nous demandent pas notre avis sur l'emploi de temps. Un autre fait important, nous passons toutes les journées avec eux sans manger. A la fin, ils vous donnent 5.000 à 10.000 FCFA. C'est se moquer de nous ! » (chef secteur)

« Quand ils convoquent les bénéficiaires, ces derniers attendent plusieurs heures. Ils ne s'imaginent pas que ces gens sont parfois malades ou faibles » (chef secteur)

Nous devons souligner que de nombreuses observations de notre équipe ont confirmé cette improvisation et l'importance de ces retards.



## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

Réunion de mise en place des CCC à Nfilou Ngamaba, quartier 706 : les gens sont là depuis 15 heures, heure prévue de la réunion ; le représentant de Lisungi arrive à 17.15, la réunion commence à 17.30. Pour le quartier 712, le représentant de Lisungi arrive à 18.00, les gens attendaient depuis 14 heures et se préparaient à partir.

De telles attitudes sont très mal perçues sur un plan émotif, elles sont ressenties comme des formes d'humiliation ou de mépris. Les attentes longues, sans explication, renforcent la frustration des bénéficiaires dont certains ont abandonné des activités pour venir assister aux réunions.

« Qu'ils cessent de minimiser le travail que nous faisons !(...) Ils ne respectent pas les gens » (chef CAS)

Par ailleurs, leur gestion des équipements du projet est aussi critiquée

« Ils ont placé le groupe électrogène, les ordinateurs [dans les CAS], rien ne fonctionne. Personne ne vient vérifier si c'est bon ou pas » (idem)

### *Les critiques de l'UGP envers les agents sociaux*

Mais il faut aussi écouter, inversement, les reproches que les cadres de l'UGP émettent à l'égard des agents sociaux.

Le premier porte sur leur faible niveau. Il est vrai que les agents sociaux actuels ne sont pas le produit d'un cursus de formation en travail social, et viennent d'autres horizons. Par exemple l'agent social de Talangai est un géographe. C'est seulement maintenant que vont sortir les premières promotions de l'Institut national de travail social. Un exemple inaugural de l'incompétence des agents sociaux par rapport à Lisungi est souvent cité par les cadres de l'UGP: à l'origine du projet c'était eux qui étaient prévus pour administrer le questionnaire. C'est ce qui a été fait à Pointe Noire. Mais les résultats étaient catastrophiques, et l'UGP a décidé alors de recourir aux services de l'INS. Le

recrutement d'étudiants de l'INTS pour des enquêtes est aussi justifié par les compétences insuffisantes des agents sociaux.

Un second reproche est symétrique et inverse des critiques des agents envers l'UGP : en effet, pour cette dernière les agents sociaux ne sont intéressés que par l'argent... On est renvoyé à cette omniprésence du « problème de l'argent » dans la société congolaise : non seulement il est au cœur des préoccupations des acteurs, mais aussi il est au centre des accusations que chacun émet envers les autres. Les critiques des agents sociaux envers l'UGP sont réfutées en bloc par les responsables de Lisungi comme mensongères et inspirées par l'appât du gain et l'absence de prise en compte de l'intérêt des pauvres, au service duquel Lisungi est dédié.

« C'est un travail comme un sacerdoce » (un cadre de l'UGP).

On oppose donc la motivation des fonctionnaires de l'UGP (« un sacerdoce ») à celle des agents sociaux (l'appât du gain).

On reproche aussi aux agents sociaux leur « mauvaise foi », dans la mesure où ils ont été clairement informés (dans leurs termes de référence) de l'absence de rémunérations pour le travail qu'ils feraient pour Lisungi, mais aussi de l'existence de jetons de présence et de frais de déplacement, ce qui rendrait illégitimes leurs critiques actuelles.

Un autre reproche concerne le travail réel effectué par les agents. Pour les cadres de l'UGP, les agents sociaux passent une partie de leur temps à ne rien faire et sont loin d'être surchargés. Ce que leur demande Lisungi n'est donc pas un surcroît abusif de travail, mais simplement comble partiellement l'inactivité relative de leurs journées de travail.

Un dernier reproche porte sur l'éventuelle complicité d'agents sociaux avec les CCC pour intégrer des protégés parmi les bénéficiaires ou pour demander de l'argent à des familles afin de les inclure. L'intégrité d'une partie des agents sociaux est donc mise en doute (certains cas avérés étant évoqués).

La défiance envers les agents sociaux a abouti au projet actuel de recourir à des associations locales pour contrôler le travail des agents sociaux dans le cadre de l'extension 2 (cf. ci-dessous).

*Les agents sociaux : une clé de l'avenir de Lisungi*

On voit bien que les relations entre l'UGP et les agents sociaux ne sont pas bonnes. Un fossé s'est creusé. Le projet est venu d'en-haut, sans qu'ils aient été consultés sur son architecture et sur le rôle qu'ils devaient y jouer, sans véritable dialogue avec eux. De l'autre côté, leur compétence et leur engagement sont mis en doute. Nous n'avons pas à prendre parti pour un camp ou l'autre. En revanche, il est évident que le succès et la pérennité de Lisungi dépendent pour une part importante d'une amélioration des relations de ses responsables avec les agents sociaux. Plus généralement c'est l'ensemble des activités du MASAHS qui est concernée par une solution au problème de la compétence, de la formation, de la mobilisation et de la rémunération des agents sociaux, qui sont les interfaces entre le Ministère et les populations.

Selon nous, des enquêtes complémentaires sur les agents sociaux et le fonctionnement des CAS seraient particulièrement souhaitables, dans cette perspective, afin de mieux connaître les pratiques effectives des agents, leurs routines et leurs habitudes, leurs « normes pratiques », leurs contraintes et leurs stratégies, et les « nœuds critiques » qui nuisent au fonctionnement quotidien des services sociaux. Une socio-anthropologie des agents sociaux est une priorité de recherche, dans la mesure où ils sont un maillon stratégique de toute politique

sociale au Congo. Or, en termes de connaissance, leurs comportements quotidiens sont peu documentés, et, en termes opérationnels, il faut certainement revoir en profondeur leurs rapports avec Lisungi.

Un enjeu central de la nouvelle période qui s'ouvre à partir de 2018 sera de savoir si les agents sociaux seront satisfaits du nouveau système de paiement à la performance, instauré par l'UNICEF, et si ce dernier effacera les critiques et les frustrations de la première phase de Lisungi. Des recherches complémentaires permettraient d'analyser ainsi les évolutions du processus de mise en œuvre de Lisungi.

Enfin, nous avons constaté une constante demande de formation de la part des agents sociaux. Le paradoxe, c'est que cette demande ne semble pas suffisamment prise en compte par l'UGP, alors que l'UGP reproche justement aux agents sociaux en service actuellement de ne pas être suffisamment formés, en particulier parce qu'ils n'ont pas reçu de formation initiale en travail social.

## CINQUIÈME PARTIE. LA QUESTION DÉLICATE DU CIBLAGE

Avec le paiement et les conditionnalités, le ciblage est un des trois dispositifs fondamentaux des programmes de transferts monétaires, et il est sans doute le dispositif qui peut poser le plus de problèmes, en particulier en Afrique pour trois raisons majeures : (a) les données statistiques fiables font le plus souvent défaut ; (b) l'effet de seuil créé par les transferts monétaires en distinguant entre les familles très pauvres (bénéficiaires) des familles pauvres (non bénéficiaires) est mal perçu par les populations dans un contexte de dénuement général pour une majorité de la population<sup>40</sup> ; (c) une « culture de l'argent-roi » est alimentée par l'enrichissement des élites et la « rente du développement » (« effet de manne » - cf. ci-dessus – et « dépendance à l'aide » entretenue par l'intervention des « projets »). Bénéficier soi-même ou faire bénéficier ses proches et protégés d'une distribution d'argent est légitime pour beaucoup d'acteurs, d'autant que les critères d'inclusion/exclusion sont venus « d'en-haut » et n'ont pas été débattus avec les intéressés.

Une caractéristique de Lisungi est de combiner un instrument de ciblage très technique, à base statistique (le *proxy*, promu depuis longtemps par la Banque mondiale) à un instrument de ciblage communautaire qui fait participer des représentants des populations à la détection de familles vulnérables et à la validation des bénéficiaires.

---

<sup>40</sup> Cf. Olivier de Sardan 2014.

Cet assemblage original du proxy et de l'approche communautaire a débouché sur un processus de ciblage pour la zone pilote très complexe, très lourd et très coûteux, qui a soulevé en outre de nombreuses critiques tant de la part des populations que du côté de l'INS. Il n'a pas non plus satisfait l'UGP, qui a allégé quelque peu la procédure pour la première extension.

***Le ciblage dans la zone pilote (quatre arrondissements à Brazzaville, un à Pointe Noire, deux dans le département de la Cuvette)***

La phase pilote de Lisungi a couvert quatre arrondissements à Brazzaville, un à Pointe Noire et deux dans le département de la Cuvette.

« ...Au début on mettait les CCC devant, on s'est rendu compte qu'il y avait trop de biais. Et cela nous coûtait cher. Ce n'était pas des agents du ministère [des affaires sociales] » (agent INS)

Voici le processus tel que nous avons pu le mettre en forme.

1. Mise en place des membres des CCC (24 par comité, plus un agent social de la CAS) par une assemblée générale. En fait il s'est agi plutôt d'une cooptation entre notables de chaque quartier, auto-désignés ou choisis par les maires et chefs de quartier, plutôt que « élus » par les populations. Les membres des CCC sont ensuite formés en une heure ou deux. En fait il s'agit d'une brève information sur Lisungi, les niveaux de pauvreté - « moins pauvres », « pauvres » et « très pauvres » -, et les critères de choix des « très pauvres » ciblés par Lisungi.
2. Les membres des CCC vont sur le terrain durant deux jours avec l'agent social pour identifier les « très pauvres » et établir une pré-liste
3. Validation de cette pré-liste par une seconde assemblée générale

4. Enquête socio-démographique (ESD) de l'INS, c'est-à-dire passage d'un « full questionnaire » par des enquêteurs sur la base de la pré-liste (enquête très contestée par les CCC et les CAS car beaucoup de familles de la pré-liste n'ont pu être retrouvées par les enquêteurs)
5. Enquête de rattrapage (dite parfois « contre-enquête ») par des étudiants de l'INTS pour retrouver les familles où le full questionnaire n'avait pu être administré lors de l'enquête principale (enquête très contestée par les CCC et les CAS)
6. Traitement informatique par le proxy et sortie de la liste définitive, plus courte que la pré-liste (les critères statistiques étaient très sélectifs)
7. Validation par une troisième assemblée générale de la liste définitive (contestée par les CCC et les mairies du fait de la disparition de nombreux ménages figurant sur la pré-liste)
8. Forums d'enregistrement (enrôlement des bénéficiaires, photos et prises d'empreintes digitales)
9. Paiements des enrôlés
10. Plaintes auprès des CAS des ménages « oubliés » ou « ratés », et auto-enregistrements (erreurs d'exclusion), puis validation de la liste des « rattrapés » par des « comités ad-hoc » (comprenant le maire, des membres des CCC, des agents sociaux, un représentant de l'UGP)
11. Enquêtes complémentaires par l'INS (très contestées par les CCC et les CAS) sur les cas rattrapés et les cas litigieux (erreurs d'inclusion)
12. Fiches de renseignements par ménage bénéficiaire, établies par les responsables suivi-évaluation de Lisungi après les premiers paiements, et saisies dans les CAS en vue de permettre ultérieurement la mise à jour des données et le suivi des conditionnalités (saisies effectuées par des étudiants contractuels, ce qui est critiqué par les agents qui auraient voulu être formés pour le faire eux-mêmes)

Ce processus s'est révélé extrêmement long et onéreux (pour toutes les réunions, une somme de 5.000 FCFA devait être remise à chaque participant)<sup>41</sup>, et a engendré beaucoup de contestations et de frustrations chez les agents sociaux, et les membres des CCC (cf. ci-dessous).

### ***Les biais du ciblage communautaire de la phase pilote***

Il est difficile de distinguer, dans les dimensions de ciblage communautaire du projet Lisungi, ce qui relève des CCC, représentants de la communauté aux yeux du projet, et ce qui relève des agents sociaux (personnels des CAS), qui sont des agents de l'Etat.

En effet, les agents sociaux se retrouvent étroitement mêlés aux membres des CCC pour deux raisons. D'une part, les agents sociaux et les membres des CCC se connaissent mutuellement très bien, comme ils connaissent bien les uns et les autres les habitants de leurs quartiers, et les uns et les autres ont eu des réactions très similaires face à Lisungi. D'autre part, dans chaque CCC il y a un agent social, qui joue un rôle central.

Il faut rappeler que, initialement, c'étaient les agents sociaux qui devaient faire l'enquête technique (administrer le full questionnaire), et c'est ainsi que le processus a commencé à Pointe Noire. Mais l'UGP a constaté que le travail accompli était très insatisfaisant, et que les agents sociaux n'avaient pas un niveau suffisant pour administrer correctement le questionnaire. Il a donc été décidé de confier cette tâche à l'INS, disposant d'enquêteurs professionnels

---

<sup>41</sup> Signalons que les membres de l'UGP qui animent ces réunions reçoivent 30.000 FCFA par jour de frais de déplacement



## LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

A Brazzaville, les agents sociaux des CAS comme les CCC se sont sentis exclus du « vrai » ciblage technique et statistique (administration du full questionnaire), pour lequel seul l'INS a été mobilisé. Or les enquêteurs de l'INS, étrangers aux quartiers, ont « manqué » beaucoup de ménages, en particulier dans des quartiers reculés, du fait de leur méconnaissance des lieux, sans demander le concours des CAS et des CCC alors que ceux-ci connaissent bien le terrain.

D'autre part, les agents sociaux et les membres des CCC partagent la même amertume et expriment les mêmes revendications face à l'absence de concertation et aux maigres retombées dont ils bénéficient de la part du projet (« collations » dérisoires : cf. ci-dessus) lors de sa première phase. Les membres des CCC expriment contre le projet les mêmes critiques que les agents sociaux.

« Notre réaction violente contre Lisungi se justifie un peu : ils veulent nous enfermer dans le bénévolat » (CCC)

« Le projet Lisungi est en soi très bien. Il répond aux besoins de la population. Mais les agents sont arrogants. Quand nous réclamons, ils nous disent que c'est à prendre ou à laisser » (CCC)

« Comme les gens de Lisungi réfléchissent à notre place, c'est normal que les choses ne puissent pas bien marcher. Dans un projet comme celui-ci, nous devons parler, discuter régulièrement. Apparemment, ils évitent que nous puissions parler avec eux sur les choses qui concernent l'argent » (CCC)

Le résultat est que les agents sociaux et les membres des CCC ont développé en matière de sélection des familles la même stratégie : le « jeu du favoritisme ». Autrement dit, ils ont converti leur déception envers Lisungi en une légitimation de stratégies opportunistes visant à faire autant que possible désigner comme bénéficiaires leurs protégés ou leurs connaissances.

« Les enquêteurs sont passés, mais c'était sous forme de contrôle. Nous n'avons pas digéré ça. Cette attitude a provoqué la tricherie. A partir de leur travail, nous avons assisté aux doublons des listes » (CCC)

## *Le jeu du favoritisme et de la corruption dans le ciblage des bénéficiaires*

Un premier niveau de favoritisme concerne les parents et amis, de préférence dans le quartier, mais parfois même à l'extérieur.

« Nous avons nous aussi recrutés nos membres de famille en les proposant sous forme de plaintes et des réclamés » (CCC)

« En République du Congo, on est habitué à prendre les gens par affinité. C'est ce qui s'est passé avec certains agents des CCC et des CAS. Il est vrai qu'on a laissé parfois les vrais pauvres pour les remplacer par nos membres des familles. (CCC)

« Comme il fallait faire les choses rapidement, alors les CCC prenaient leurs amis, leurs membres des familles et leurs voisins (parfois ils venaient des autres quartiers). Ainsi, nous avons vu notre liste des bénéficiaires bien gonflée. Il n'y a que les agents sociaux qui peuvent découvrir ça ou les CCC, mais quelqu'un de l'extérieur ne peut pas réussir. Tout le monde disait que c'est l'argent gratuit, il faut en profiter, car il n'appartient à personne » (chef secteur)

« Les chefs de quartier ont mis des noms de parents qui ne vivent pas dans le quartier » (enquêteur INS)

« Je ne dis pas dans quel secteur, mais nous avons trouvé sur la liste certains bénéficiaires qui ont leurs enfants en Europe. Et encore, ils habitent dans des belles maisons avec des locataires. Au moment des enquêtes, ils ont changé d'adresse, alors qu'ils habitaient loin de notre secteur » (chef secteur)

Une autre modalité consiste à suggérer aux bénéficiaires potentiels d'ajouter des enfants de leur entourage (pratique très développée). Il faut en effet rappeler que, outre la prestation mensuelle de 10.000 FCFA par famille, une somme de 5.000 par enfant scolarisé est versée (avec un plafond de trois enfants). De faux actes de naissance se seraient ainsi multipliés.

« Il y avait des ménages pléthoriques, on a mobilisé tous les enfants et petits-enfants avec des actes de naissance pour être enquêtés » (enquêteur INS)

## LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

« On ajoute le nombre d'enfants ou on les invente même quand on n'en a pas. C'est pourquoi vous allez trouver que les enfants viennent même de chez les voisins » (chef secteur)

« S'il y a des tricheries chez nous, c'est parce que ces gens sont tricheurs depuis longtemps. Ils ont appris ça dans leurs familles. Ce que je sais personnellement, c'est le fait d'avoir encouragé qu'on ajoute le nombre d'enfants dans les ménages » (CCC)

### *Une famille congolaise n'est pas un ménage statistique*

Ceci pose un problème plus vaste. Les projets de filets sociaux comme Lisungi reposent sur une vision occidentale de ce qu'est un ménage, du point de vue statistique : autour des deux parents, on trouve un nombre restreint d'enfants, stables et bien identifiables par l'état-civil. Mais dans les contextes des quartiers de Brazzaville, les enfants sont souvent mobiles entre les ménages d'une famille élargie, en particulier en milieu populaire. Par exemple, certains peuvent passer la journée chez leurs parents et la nuit chez une tante, d'autres sont confiés pour des années à une parente sans enfant<sup>42</sup>. Ils ne peuvent pas être comptés pour les allocations « enfants » de Lisungi car leur acte de naissance n'est pas au même nom que celui du ménage bénéficiaire. Alors que le projet Lisungi évoquait initialement une prise en compte des « enfants à charge », les formalités bureaucratiques limitent les bénéficiaires aux seuls enfants biologiques (ou adoptés officiellement) dont la filiation est prouvée par un acte de naissance. Un agent social nous a fait part du cas des enfants de son frère décédé, élevés désormais par leur tante : ils n'ont pas pu être enregistrés.

Une autre stratégie est de scinder un ménage en plusieurs pour avoir plus de bénéficiaires.

---

<sup>42</sup> Sur le « confiage » (*fosterage*) d'enfants en Afrique, cf. Isiugo-Abanihe 1985 ; Lallemand 1988 ; Alber 2003.

« On constate qu'ils se scindent en plusieurs ménages, ils ont certainement été sensibilisés par les CCC sur comment il fallait faire » (enquêteur INS)

Une pratique plus rare consiste à mettre des noms fictifs.

« Les gens ont pensé au 4 mars [l'explosion des munitions à Mpila : les victimes du 4 mars ont reçu officiellement 3 millions chacun], ils ont mis des noms fictifs pour avoir de l'argent. C'est le problème des trois millions qui est resté dans les têtes » (enquêteur INS)

Ces pratiques s'appuient toutes sur une certaine complicité entre les familles sélectionnées et les agents sociaux et/ou les CCC, qui connaissent la situation réelle des bénéficiaires potentiels. Parfois les agents sociaux guident les familles pour qu'elles donnent les « bonnes réponses » qui leur permettront d'être retenues comme bénéficiaires. Il existe en effet une inégalité de fait entre les potentiels bénéficiaires, selon qu'ils sont ou non « bien conseillés » par des membres des CCC ou des agents sociaux pour répondre au questionnaire. Il en est de même pour l'auto-enregistrement.

Ces « conseils » impliquent parfois des rétributions monétaires, qui peuvent relever de formes de corruption caractérisées (quand les agents sociaux demandent *ex ante* de l'argent pour inscrire une personne), ou être des « remerciements » *ex post*. Souvent une récompense (appelée « jus ») est donnée au CCC ou au CAS par la personne qu'il a inscrite (5.000 FCFA en général).

Mais parfois cette récompense plus ou moins volontaire devient une exigence, certains disent un racket, ou une escroquerie, en général au moment des paiements.

« Il y a des agents sociaux qui voulaient avoir un pourcentage sur la paie des bénéficiaires » (chef secteur)

« Certains membres des CCC s'adonnent à des pratiques d'escroquerie auprès des bénéficiaires. On m'a rapporté récemment qu'un Monsieur passait dans les maisons des bénéficiaires pour réclamer 5.000 FCFA pour que leurs noms

## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

figurent sur la liste des paiements, alors que les listes étaient déjà affichées à la CAS » (un cadre de l'UGP)

Extrait d'une observation par un chercheur du LASDEL au cours d'une séance de paiement à la Banque postale : « Une jeune femme était déjà payée mais elle continuait à rester là. Elle avait en fait peur de sortir, car deux gars l'attendaient au dehors. Elle nous a expliqué qu'ils étaient venus la trouver à la maison et lui avaient dit que les paiements des bénéficiaires sont en cours, qu'elle devrait aller récupérer son argent mais pour que son nom soit la liste des bénéficiaires prochainement, elle devait leur donner la moitié de l'argent qu'elle recevra. Elle venait de recevoir 150 000 FCFA et devait donc leur remettre les 75 000. Ils l'avaient déjà accompagnée un autre jour mais ils étaient arrivés après la fermeture des guichets. Cette fois-ci ils l'ont pressée pour venir parce que c'était la veille d'un jour férié. Elle nous a affirmé qu'ils sont passés chez tous les bénéficiaires de son quartier qui devaient être payés ce jour-là, ils étaient 22, les 21 autres étaient déjà passés, tous devaient donc avoir versé ce qu'on leur a demandé »

### *Les difficultés du ciblage technique et statistique*

L'INS est intervenu à plusieurs étapes.

Après un test des outils d'enquête à Bacongo, le « full questionnaire » (enquête dans les ménages) a été administré auprès des familles identifiées comme « très pauvres » sur la liste fournie par les CAS et CCC, et donc comprenant les bénéficiaires potentiels.

Puis le proxy a établi l'éligibilité des ménages enquêtés sur la base de critères statistiques et de seuils définis à l'échelle nationale

Enfin des enquêtes de contrôle ont été menées après les plaintes pour figurer sur la liste des « rattrapés »

### *Le passage du questionnaire*

Celui-ci a été très généralement considéré par les agents sociaux et les CCC comme bâclé. Seulement deux jours étaient prévus par quartier, et les

enquêteurs, ne connaissant pas les quartiers, ne trouvaient pas les domiciles (ou ne les cherchaient même pas lorsqu'ils étaient éloignés ou difficiles d'accès). En outre, ils n'ont pas demandé à se faire aider par ceux qui connaissent les quartiers (CAS ou CCC)

« Il était très difficile de retrouver les ménages, les fiches qu'on nous a données ne fournissent pas assez d'informations pour nous permettre de les retrouver » (enquêteur INS)

« Il y avait aussi le problème de langue qui s'est posé. On a envoyé certains dans des zones où ils ne parlaient pas la langue du milieu » (enquêteur INS)

« Ils ont faussé le travail fait par nous » (chef secteur)

Initialement c'étaient les agents sociaux qui devaient procéder au recueil des données. Mais il est apparu que leur faible niveau scolaire faisait problème, et il a été décidé de confier cette tâche à l'INS.

Les conditions très contestées de ces enquêtes, du point de vue des agents sociaux et des CCC, sont souvent invoqués par ceux-ci pour justifier les pratiques de favoritisme et de fraudes développées par de nombreux agents sociaux et CCC lors de la phase qui a suivi (recension des plaintes et signalement des « oubliés »)

« Les CCC ont pensé que ce sont eux qui allaient remplir le full questionnaire pour mettre les parents et amis mais ils ont été déboutés » (superviseur INS)

« Aujourd'hui s'il y a des tricheries, il ne faut pas vous étonner. C'est parce qu'ils nous ont exclus dans le processus de la contre-enquête » (chef de CAS)

*Le proxy*

C'est, pour opérer le ciblage dans les programmes de transferts monétaires, l'instrument favori de la Banque mondiale, qu'elle diffuse internationalement<sup>43</sup>. Basé sur des scores et des seuils statistiques et utilisant des critères très sélectifs, il a « recalé » une partie des listes établies par les CCC et les CAS, de façon qui est apparue comme très arbitraire (d'autant plus qu'il y a eu en fait une non atteinte des objectifs du projet en termes de nombre de bénéficiaires). Il y a eu partout une réduction importante du nombre de bénéficiaires entre la liste communautaire et la liste après l'enquête de l'INS et le traitement par le proxy.

« Après la contre-enquête sur notre ciblage, ils ont réduit nos bénéficiaires de 200 à 90 sans raisons. Ils disent qu'ils ont besoin de beaucoup de bénéficiaires, mais en même temps, ils les enlèvent. De 90, on a retenu seulement 25 pour la première fois [proxy après première phase ESD]. Après insistance et un travail de contrôle, ils ont intégré les 65 [seconde phase ESD] » (chef secteur).

« Eux, ils ont traité ces données avec un programme [proxy]. En faisant le ciblage, nous n'avons pas suivi les profils de pauvre, moins pauvre et plus pauvre. Nous avons fait un travail très sérieux en insistant sur les plus pauvres simplement. Mais eux, ils ont utilisé cette méthode qui mettait avant tous ces profils. Avec leur méthode, ils ont ramené les bénéficiaires de 93 à 53 sans nous expliquer. Quand on regarde bien, ils ont le même profil que tous ceux qui étaient retenus par nous. Pour moi, cette méthode ne convient pas du tout. Elle est utilisée en Europe, ici, elle est inadaptée et peut favoriser la magouille. Ils devraient avoir confiance aux agents sociaux » (chef secteur)

« Moi, j'accuse le proxy... on a tellement voulu sélectionner... une fois que les ménages sont passés au proxy, beaucoup sont restés dans la catégorie des pauvres [et non pas des très pauvres, seuls éligibles]... le proxy nous a aidés, mais on n'a pas atteint nos objectifs parce qu'on a été très sélectif ! », (un agent de l'UGP)

Le tri statistique effectué par le proxy entre les « très pauvres » et les « pauvres » crée des « effets de seuil » incompréhensibles pour les CCC et les

---

<sup>43</sup> Australian Aid 2011.

agents sociaux : rien de différence en effet, aux yeux des acteurs locaux, le dernier pris et le premier non pris. Les effets de seuil sont plus généralement une source importante de malentendus en Afrique dans la mesure où les critères de ciblage (statistiques ou médicaux)<sup>44</sup> des institutions de développement sont en décalage avec les perceptions locales, et donc apparaissent comme arbitraires, et donc illégitimes, aux yeux des populations

*Les enquêtes pour les plaintes et les « rattrapés »*

Les plaintes ont concerné :

- Les ménages ayant refusé de se faire enregistrer pour une raison ou une autre
- Les ménages enregistrés que le proxy a classés comme non éligible
- Les ménages oubliés et qui se sont auto signalés ou été signalés par les chefs des quartiers ou agents sociaux

Ces plaintes ont concerné environ 2.100 ménages, dont 1.600 ont été enquêtées par l'INS (le domicile des autres n'a pas été retrouvé, ou les ménages avaient déménagé entretemps), parmi lesquels finalement 726 ont été considérés comme éligibles.

« La gestion des plaintes n'a pas bien marché » (responsable d'une agence internationale)

La gestion des plaintes a été défectueuse en particulier parce que l'UGP ne disposait plus de ressources suffisantes pour faire fonctionner le dispositif. Tout a été improvisé. Des comités ad-hoc ont été organisés dans tous les arrondissements pour la validation de ces listes (à la place des AG), sans pouvoir examiner les

---

<sup>44</sup> Pour le cas des ciblage économiques de transferts monétaires au Niger, cf. xx ; pour le cas des ciblage médicaux relatifs à la malnutrition infantile, cf. Koné xx



plaintes au cas par cas. Certaines plaintes dans un arrondissement de Brazzaville n'ont jamais eu de suite.

### *La mise à jour des données*

Au-delà des plaintes et des « rattrapés », la question de la mise à jour des données est une contrainte importante, qui n'a pas été encore suffisamment prise en compte. Les familles recensées comme bénéficiaires à un temps  $t$  n'ont pas nécessairement la même composition à un temps  $t + 1$ , elles ont aussi pu déménager, ou leur statut économique a pu changer.

Cette mise à jour est aujourd'hui un objectif à court terme pour la zone pilote. Elle doit être menée à bien pour que l'UNICEF commence le suivi des activités et le PBF pour les agents sociaux et les relais communautaires.

« Mettre à jour la base de données, ça c'est fondamental ; sinon on va déclarer des données qui ne sont plus justes. Soit ça va baisser, soit ça va augmenter. Est-ce que la situation des ménages reste la même ? Est-ce qu'il n'y a pas eu de nouvelles naissances ? Est-ce qu'il n'y a pas eu des déplacés ? » (cadre de l'UGP)

Il est aussi envisagé de recourir à l'avenir à des associations locales pour cette mise à jour, afin de minimiser les fraudes et contrôler les agents sociaux (cf. ci-dessous).

### *Un ciblage contesté*

Différents problèmes sont à relever quant aux bénéficiaires qui sont issus du processus de ciblage.

Tout d'abord, le nombre de bénéficiaires enregistrés est nettement inférieur aux objectifs assignés à Lisungi. Pour la phase pilote, sur 6.000 ménages et personnes âgées prévus, 3.697 ont été déclarés éligibles et 3.455 ont été payés.

Pour la phase d'extension 1 (AFD) 15.000 bénéficiaires étaient prévus, un peu plus de 8.000 auraient été enregistrés début 2017, et, sur Brazzaville, fin 2016, il manquait 40% environ des ménages prévus.

Les erreurs d'inclusion sont nombreuses. Autrement dit, beaucoup de bénéficiaires ne correspondent pas aux critères de grande vulnérabilité qui avaient été définis préalablement.

Une enquête menée par un membre de notre équipe, en collaboration avec un agent de l'UGP, sur 72 ménages bénéficiaires de Lisungi du quartier Talangai, a donné des écarts très importants. Il a estimé que moins de 10 ménages relevaient de la très grande vulnérabilité. On peut par exemple noter que près de la moitié des ménages interrogés (34) ont des enfants dans des écoles privées payantes<sup>45</sup>. Selon l'agent de l'UGP, un tiers des bénéficiaires ne répondent pas aux critères d'inclusion.

Ces erreurs d'inclusion sont minimisées par les responsables du projet ou les experts. Le pourcentage d'erreurs d'inclusion à Talangai a été revu à la baisse au niveau de l'UGP et ramené à 10% dans la version finale du rapport interne. L'INS aurait fourni une estimation globale de 20% d'erreurs d'inclusion

Selon un responsable d'une agence internationale, les erreurs d'inclusion ne sont pas graves, car elles aboutissent simplement à inclure des « pauvres » au lieu de « très pauvres ». Mais si ces erreurs d'inclusion sont peut-être secondaires dans une appréhension statistique de la pauvreté par des experts, elles sont par contre très mal perçues au niveau d'une partie des populations, car elles relèvent clairement de stratégies de favoritisme et de fraude. Le sentiment que beaucoup de bénéficiaires ne sont pas vraiment très pauvres est assez largement répandu, et donne une mauvaise image de Lisungi.

---

<sup>45</sup> Ce n'est toutefois pas un signe d'aisance, dans la mesure où les tarifs sont faibles et où, dans certains quartiers, les écoles publiques font défaut.

## LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

« Les véritables pauvres ont été mis de côté » (enquêteur INS)

« Il y a des gens qui ont une maison à étage et qui se sont fait domicilier chez un indigent » (cadre de l'INS)

La phase de ciblage communautaire a coûté beaucoup plus cher que prévu (per-diem pour les réunions, les assemblées, et les déplacements). C'est un constat paradoxal si l'on le compare à l'insatisfaction généralisée des acteurs de ce ciblage (CAS et CCC), qui estiment quant à eux ne pas avoir été rémunérés sérieusement pour leur travail et leurs déplacements, sans grille claire de défraiement et sans gestion transparente

« Quand moi je paye 6.000 FCFA de taxi en aller-retour pour participer à une réunion du projet et qu'au retour on me donne 1.000 FCFA pour le transport, ce n'est pas bien » (chef de quartier CCC)

Certains disent avoir reçu 5.000/jour pendant 2 jours, d'autres 8.000 pour 2 jours. Parfois les 24 personnes du CCC ont touché ces frais, parfois seulement les 4 membres du bureau.

La phase d'enquête par des agents de l'INS (administration du « full questionnaire ») n'a pas non plus donné pleine satisfaction dans la mesure où beaucoup de familles de la liste issue du ciblage communautaire n'ont pas été interrogées.

Même si le traitement des plaintes suite à la première étape (les « oubliés » ou les « recalés » du premier ciblage, autrement dit des erreurs d'exclusion) a permis de réintégrer des ménages victimes d'erreurs d'exclusion, il resterait encore selon certains agents sociaux des personnes très pauvres non bénéficiaires (entre autres quand il s'agit de personnes sans enfants, en particulier des personnes âgées)

### ***La première extension (financée par l'AFD)***

Une certaine simplification a été recherchée pour l'étape actuelle d'extension à quatre nouveaux arrondissements, financée par l'AFD (extension 1). Les agents sociaux, après une formation, établissent une pré-liste sur la base de deux jours d'enquête. Une première assemblée générale met en place les CCC (qui ont été réduits à 12 membres), qui vont procéder à leur tour à une enquête de deux jours pour confirmer et compléter la liste. Une seconde assemblée générale valide la liste.

Après l'administration du full questionnaire et le traitement par le proxy aux ménages identifiés, l'enrôlement se fait directement sur la base de la liste du proxy.

En même temps, un processus d'auto-signallement en continu est mis en place, auprès de sites où les familles peuvent retirer et déposer les formulaires : outre les CAS, les écoles, les églises, auprès des chefs de quartier...

L'INS devait cette fois intervenir pour l'ensemble du ciblage : formation des agents sociaux (carte sociale, fiche d'inscription au RSU), mise en place et formation des CCC, sensibilisation des populations pour l'auto-signallement ; et, bien sûr, enquête sociale avec passage du « full questionnaire ». Il faut remarquer que la mise en œuvre des dimensions communautaires ne rentre pas dans son périmètre habituel de compétence.

La première étape de la formation des agents sociaux et de la mise en place et de la formation des CCC a été néanmoins menée à bien par le chargé de mission de l'INS, mais il a été assisté, fautes de compétences à l'INS, par des membres de l'UGP (percevant leurs per-diem sur le budget de l'INS).

Cette mise en place des CCC a été mal organisée (cf. ci-dessous). Nous avons aussi observé beaucoup de contestations sur le montant (parfois variable) des per-diem effectivement distribués aux participants aux assemblées et aux membres des CCC.

Par contre, une autre partie des activités n'a pas été menée à bien par l'INS : le processus a pris beaucoup de retard. Seulement environ 8.000 bénéficiaires avaient été enregistrés début 2018, pour 15.000 prévus, alors que le contrat avec l'INS avait pris fin. La sensibilisation des populations en vue de promouvoir l'auto-signallement a été alors assurée par l'UNICEF. Et c'est la collaboration avec le PDSS 2 (cf. ci-dessous) qui a permis l'administration du full questionnaire, dans la mesure où le PDSS 2 intervenait dans les mêmes arrondissements et devait cibler la même catégorie de population pour son programme d'exemption de paiements des soins de santé pour les « très pauvres ». Par ailleurs un clash (cf. ci-dessus) est survenu entre l'INS (le chargé de mission) et l'UGP (le coordinateur),

### ***Une assemblée générale de constitution des CCC de la première extension***

Chaque assemblée générale a ses particularités, et désigne à sa façon les membres du CCC. Parfois, près d'une cinquantaine de personnes sont présentes. Parfois, ce sont seulement les 12 personnes qui ont été cooptées ou désignées par le chef de quartier qui se présentent.

De façon générale, les séances de mise en place ont été menées de façon précipitée et improvisée : la tenue de l'AG (convoquée peu de jours avant, voire la veille), et la réunion immédiatement après des CCC pour la « formation » - en fait l'information –, se tiennent en deux ou trois heures (avec fréquemment de longs

délais d'attente en amont en raison de l'arrivée tardive des représentants de Lisungi).

Voici la description d'une après-midi consacrée à la mise en place de ces assemblées, à partir des observations d'un de nos chercheurs.

L'équipe est composée d'un cadre de l'INS, d'un cadre de l'UGP (qui doit jouer le rôle de formateur) et d'un agent de la CAS de Loundjili. Nous sommes arrivés au quartier 401 à 15h12, les participants, qui étaient au nombre de 12 y compris le chef de quartier et la chef de secteur, s'impatientaient. On leur a rappelé que l'AFD ne va pas accepter que le CCC de 12 personnes soit mis seulement en place par ces 12 personnes. En plus il a été constaté que la zone 7 n'était pas représentée à l'AG. La déception et la gêne étaient totales. Soit les gens n'avaient pas compris le message passé la veille soit ils s'étaient arrangés pour imposer ces douze personnes.

Des propositions sont alors formulées pêle-mêle : 'Il faut sortir chercher des jeunes du quartier pour augmenter le nombre' ; 'que chaque représentant retourne dans sa zone pour trouver deux personnes à rajouter'... Il a été décidé que nous allions partir et revenir plus tard dans l'après-midi, le temps qu'ils élargissent le nombre de participants. Mais le formateur explique d'abord comment déterminer qui sont les très pauvres ? et qui va les trouver ? Il décrit le processus : les 12 membres du CCC recevront une liste établie par les agents sociaux, ils devront la vérifier, puis passer une journée sur le terrain pour signaler des ménages qui auraient été oubliés par les agents sociaux. Le secrétaire du CCC, qui est l'agent social, amènera les résultats à la CAS. Ce discours constitue la séance de formation.

L'équipe continue et arrive au quartier 402 à 15h 49. Là aussi seulement 12 personnes étaient présentes pour mettre en place le CCC. Là aussi il a été proposé de compléter avec d'autres personnes, « il faudrait en avoir 50 si possible » dit le formateur. Ce dernier explique en quoi consiste la mission des CCC (séance de formation).

L'équipe continue et arrive au 403 à 16h26. Là encore 12 personnes attendaient dont 11 membres du CCC élus et le représentant du chef du quartier : ils nous ont dit qu'ils avaient déjà fait leur AG, mis en place leur CCC et élu les 3 membres du bureau. Sur la liste de présence de l'AG il y avait 21 inscrits. Le cadre de l'INS leur a remis le format de PV à remplir

Entre temps, dans les différents quartiers, l'impatience avait gagné les gens qui attendaient et ils l'exprimaient ouvertement. Les coups de fil avaient commencé avant même que nous soyons arrivés au 401. Alors qu'on était au 401, déjà ceux du 402 et du 403 appelaient sans cesse l'agent de la CAS. Ceux du 403 avaient même menacé de s'en aller si nous n'arrivions pas.

## *LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

Il était 17h34 quand l'équipe est arrivée au quartier 404. Il avait été demandé à tout le monde d'être là à 14h30 pour débiter l'AG à 15h00, donc certains attendaient depuis 3h environ. La liste de présence comportait 29 noms, mais il n'y en avait plus que 12 présents. Ils avaient eux aussi déjà élu les 12 membres du CCC, dont 5 étaient encore là. Il n'a plus été question de formation finalement, seules les questions de PV, de liste de présence et de frais de transport ont été abordées. Le cadre de l'INS a donné aux 12 qui étaient là leurs frais de transport mais pour les absents il a promis de passer plus tard. Quelques jours après, j'ai entendu le chef de secteur du 404 dire que ceux qui n'avaient pas perçu leurs frais de transport étaient venus coincer le cadre de l'INS à son bureau très tôt le lundi 31 octobre.

Quand nous avons quitté le 404 il faisait déjà nuit, tout le monde était fatigué. Mais il fallait revenir dans les 3 autres quartiers où les participants des AG attendaient toujours. Au 403, le cadre de l'INS a refusé de donner frais de transport pour ceux qui n'avaient pas attendu, on avait perdu autour de 45 mn parler argent. Ceux du 402 et du 401 appelaient sans cesse.

Quand on est revenu au 402 il y avait 50 participants et le CCC avait déjà été mis en place. Le cadre de l'INS a dit qu'il n'avait pas d'argent pour payer les frais de transport de tout ce monde, il a perdu du temps à expliquer que ce n'était pas prévu et qu'il va seulement donner à ceux qui sont élus. Quelqu'un se lève pour demander « mais qui donc a été élu et qui les a élus ??? », les participants lui ont crié dessus et le chef du quartier lui a ordonné de se taire. Il a été finalement décidé de donner 10.000 FCFA aux membres des CCC (5.000 pour le transport et 5.000 pour le terrain) comme ailleurs, et 2.000 FCFA au 38 autres. Le formateur a expliqué rapidement aux CCC ce qu'ils doivent faire et nous avons continué jusqu'au 401.

Nous sommes arrivés à 19h24. Là-bas, personne n'a voulu répondre à nos salutations, le chef a même détourné la tête. Le CCC avait été finalement déjà mis en place, il y avait 25 personnes sur la liste de présence de l'AG. Le cadre de l'INS n'a pas cette fois discuté les frais de transport, il a remis au chef de quartier 120.000 FCFA pour les 12 membres du CCC, 65.000 FCFA pour les 13 autres participants et 5.000 FCFA pour la reprographie des listes.

Nous avons terminé à 19h42mn.





## SIXIÈME PARTIE. LES CONDITIONNALITÉS ET LE CONTRÔLE

Alors que les conditionnalités sont un élément central de l'architecture de Lisungi, en tant que programme pilote en Afrique francophone de transferts monétaires conditionnels, il faut constater que ce volet est très en retard. Il est vrai que, dans l'esprit des responsables et des partenaires, les conditionnalités devaient être mises en œuvre progressivement, et n'étaient pas une priorité de la première étape.

Néanmoins le suivi des conditionnalités a commencé à Pointe Noire et dans les sites ruraux (comme Makoua), de même que le contrôle des ménages bénéficiaires (domicile réel, composition réelle du ménage). Des fraudes dans les scolarités déclarées ou dans la composition des ménages ont entraîné l'exclusion de quelques bénéficiaires (3 à Makoua et 31 à Mvoumvou)

Par contre, dans le contexte de Brazzaville, les contrôles ne sont pas encore vraiment opérationnels, d'autant plus que la mise à jour des fichiers concernant les ménages bénéficiaires de la zone pilote n'a pas encore commencé.

Le contrôle des conditionnalités s'est révélé beaucoup plus complexe que prévu. Il y a eu certes des tentatives pour commencer la mise en place de dispositifs de contrôle pour la santé et pour l'éducation fin 2016, mais le problème de ressources (défaillance de l'Etat) a retardé leur mise en œuvre. Contrôler que les familles bénéficiaires respectent effectivement ces conditionnalités est loin d'être une tâche facile. Cela implique à la fois une mise à jour régulière des fiches

des ménages bénéficiaires (mise à jour qui n'a pas encore commencé à Brazzaville) et à la fois des moyens de vérifier que les vaccinations des enfants ou leur présence scolaire pour chaque ménage sont effectives.

Du côté de l'éducation, il n'existe bien sûr pas de fichier centralisé sur la présence effective des élèves, et ni les inspecteurs, ni les directeurs d'établissement ni même parfois les maîtres ne disposent de ces données, qui devraient donc être recueillies classe par classe puis compilées, ce qui est une tâche démesurée pour Lisungi. En outre, à Brazzaville, de nombreux enfants de foyers bénéficiaires ne sont pas retrouvés dans les écoles de leur quartier, et de nombreux autres sont inscrits dans des écoles privées, officiellement non concernées par Lisungi.

Mais une solution semble désormais se dessiner avec la création d'un livret scolaire pour toutes les familles bénéficiaires (valable y compris pour les établissements privés): l'assiduité des élèves sera validée sur ce carnet par leurs enseignants, et il sera contrôlé chaque trimestre dans les familles par les agents sociaux.

Du côté de la santé, la solution d'un carnet de santé était déjà disponible, dans la mesure où ce type de support est déjà largement répandu. Un nouveau carnet de santé doit être élaboré. Il sera contrôlé au niveau des centres de santé par les RSEL.

Une analyse du fonctionnement sur le terrain de ce contrôle des conditionnalités n'a hélas pas été possible dans le temps imparti au LASDEL. C'est une tâche importante qui reste à faire.

A l'intérieur du pays, le faible maillage sanitaire et scolaire et le manque de maîtres et d'infirmiers<sup>46</sup> peuvent rendre problématique l'application des conditionnalités. Cependant un des critères du choix des sites de la zone pilote a été l'existence d'un minimum de maillage scolaire et sanitaire.

Il faut noter aussi que jusqu'à ce jour aucune convention n'a été signée avec les Ministères concernés. Les relations avec ces Ministères reposent essentiellement sur des « points focaux » informels. Et le projet n'a pas encore véritablement impliqué, au moins à Brazzaville, les agents de terrain de l'éducation et de la santé (instituteurs et infirmiers), qui devraient pourtant collaborer étroitement avec les agents sociaux. On doit enfin souligner deux points importants

- Non seulement la disponibilité de centres de santé et d'écoles est un pré-requis pour toute mesure d'incitation financière des ménages à leur fréquentation mais aussi la *qualité* des services délivrés est un autre pré-requis. A cet égard, il y a encore un très long chemin à parcourir.
- Il existe d'autres dispositifs d'incitation : les cantines scolaires distribuant des repas gratuits par exemple pour l'école<sup>47</sup>, ou les mesures d'exemption de paiement pour les centres de santé. Si la collaboration avec le PDSS 2 est un acquis à propos de la santé, il n'y a pas actuellement de dispositif analogue pour l'école.

---

<sup>46</sup> Pour une histoire de la dégradation progressive (et catastrophique) du système scolaire congolais (sur la base du cas du Niari) cf. Joncheray & Dorier 2010.

<sup>47</sup> Joncheray & Dorier 2010.



## SEPTIÈME PARTIE. UN PROJET ÉVOLUTIF QUI APPREND DE SES DIFFICULTÉS

Mais il faut reconnaître une grande qualité à l'UGP, en particulier au coordinateur, mais aussi à la directrice générale de la solidarité. Tous deux ont montré une capacité réelle à tenir compte des problèmes rencontrés, des échecs, des impasses, afin de faire évoluer Lisungi, de l'adapter aux nouvelles données, de tracer de nouvelles pistes. Ils ont une parfaite maîtrise du projet et une connaissance claire de ses objectifs. Ce pragmatisme évolutif est aussi à mettre au crédit des responsables des deux institutions (Banque mondiale et AFD) qui appuient Lisungi, et à celui du MASAHS.

Il faut rappeler que tout projet pilote, en particulier quand il est ambitieux et novateur (dans le contexte du Congo) connaît inévitablement de nombreux balbutiements et implique de constantes improvisations. Lisungi a su faire preuve d'adaptabilité.

Dans la durée, le projet a été géré en fait par une suite de micro-réformes, qui sont autant d'ajustements face aux difficultés internes comme externes. Certes ces ajustements donnent parfois une impression supplémentaire d'incohérence, d'improvisation et d'instabilité, qui est liée aux problèmes évoqués ci-dessus. D'ailleurs le comité d'orientation stratégique (COS), organe de pilotage officiel, n'est pas un véritable outil de pilotage opérationnel qui pourrait conseiller, contrôler, valider et appuyer l'UGP dans ce processus de micro-réformes. Une telle instance fait défaut.

Ces ajustements ne sont pas non plus introduits sans résistance des uns ou des autres, et, en outre, un certain manque d'information ou de consultation amplifie parfois les mécontentements. Les règles du jeu sont souvent changées en cours de route, ce qui permet de rectifier les insuffisances détectées et de préserver le fonctionnement du projet, mais peut créer des incompréhensions ou des frustrations

Ces modifications des règles du jeu sont bien sûr discutées et négociées avec d'un côté côté la Ministre, de l'autre côté la Banque mondiale et l'AFD, mais elles ne sont pas discutées et négociées avec les acteurs de terrain (DDAS, agents sociaux et CCC), ce qui est sans doute dommage et peut engendrer des blocages ou des mauvaises volontés.

Quoi qu'il en soit, on peut y voir un réel processus de « *learning by doing* » qui a sans doute permis de sauver le projet malgré les difficultés, et qui lui donne un espoir de perpétuation dans la durée. Nous ne savons pas dans quelle mesure notre rapport provisoire, malgré le fait qu'il ait été mal accueilli par l'UGP, malgré son incomplétude, et malgré certaines maladresses ou approximations, a pu contribuer ou non à des modifications du dispositif.

On décrira ici quelques exemples de ces micro-réformes intervenues au cours de la mise en œuvre du projet.

Certaines sont d'ordre institutionnel : il s'agit de l'introduction de nouveaux partenaires ou d'une nouvelle architecture des rapports avec le MASAHS. D'autres concernent des améliorations internes aux processus spécifiques de Lisungi.

### *L'AFD*

Pour mémoire, rappelons que l'AFD a rejoint Lisungi ultérieurement, ce qui a permis une première extension de la zone pilote à quatre nouveaux arrondissements

C'est évidemment une innovation majeure introduite au cours de la mise en œuvre du projet. Malgré quelques tensions ou incompréhensions initiales, l'AFD joue désormais un rôle important, et la collaboration avec la Banque mondiale semble effective.

### *L'UNICEF*

L'entrée récente de l'UNICEF dans le dispositif, à l'initiative de l'AFD, constitue une autre innovation institutionnelle importante. Rappelons que la communication communautaire a été transférée de l'agence de communication à l'UNICEF. Cette communication doit passer par les agents sociaux et ne porte pas seulement sur Lisungi, mais concerne aussi le renforcement de l'accès aux services sociaux de base, l'inclusion productive et l'économie familiale, et, enfin, les pratiques familiales essentielles (PFE), qui sont un des programmes majeurs de l'UNICEF en Afrique dans le domaine de la santé infantile. L'UNICEF a déjà mis en œuvre des formations sur ces thèmes, à destination des agents sociaux.

Mais la principale réforme du côté de l'UNICEF devrait être le paiement basé sur la performance (PBF) des agents sociaux des CAS, qui pourrait être un remède à la démotivation de ces agents. De même le PBF doit concerner la hiérarchie (DDAS, inspection générale des affaires sociales) afin d'impliquer celle-ci, jusqu'ici tenue à l'écart, dans le fonctionnement du projet et dans une démarche d'amélioration de l'efficacité. Toujours dans le cadre du PBF, l'UNICEF doit entreprendre le recrutement et la formation de relais

communautaires pour pallier au manque d'effectifs des CAS (en fournissant des supplétifs).

Sur cette question du PBF, des enquêtes complémentaires seraient particulièrement utiles dans le futur.

### *Les extensions*

C'est aussi le pragmatisme et la recherche d'opportunités de financement qui guident le processus d'extension au-delà de la zone pilote. Après la première extension (AFD) sur Brazzaville et Pointe Noire, pour laquelle les versements vont bientôt commencer, une seconde extension (dans le cadre du fonds additionnel de la Banque mondiale) est déjà en chantier<sup>48</sup>. Une troisième extension est en préparation : elle concerne des populations réfugiées (de l'extérieur) et déplacées (de l'intérieur).

### *Le MASAHS*

Toujours en vue d'avancer dans l'appropriation (jusqu'ici faible) de Lisungi par le MASAHS, les cadres consultants démissionnaires de l'UGP ont récemment été presque tous remplacés par des fonctionnaires du Ministère.

De même, les RSEL doivent désormais être recrutés au sein du MASAHS. Ils seront placés plus clairement sous l'autorité des chefs de CAS ou des DDAS, en vue de mettre fin à un problème majeur dans les relations jusqu'ici ambiguës entre chefs de CAS et RSEL (cf. ci-dessus)

---

<sup>48</sup> Il s'agit de localités de l'intérieur du pays : Gamboma et Ngo (Plateaux), Goma Tsé Tsé Nganga Nigolo (Pool) Dolisie (Niari)



L'architecture globale du programme va être modifiée, avec le projet de création d'un « grand Lisungi » composé de deux unités : une unité « transferts sociaux » (incluant les AGR), et une unité « RSU ». Si le coordinateur doit très probablement piloter ce grand Lisungi, il n'est pas sûr que ce soit par le biais de l'UGP, qui pourrait disparaître afin de réintégrer Lisungi comme une activité directe du MASAHS. Comme le projet PARFETES d'appui au MASAHS cette nouvelle orientation pourrait résoudre certains des problèmes que nous soulignons dans le présent rapport.

#### *La collaboration avec le PDSS 2*

Intervenue au moment de la suspension des paiements, cette collaboration a constitué une bulle d'oxygène pour Lisungi, qui a effectué diverses prestations pour le compte du PDSS 2 (fabrication de matériels et supports, appui à la collecte de données par les agents sociaux, saisie des données). En fait les deux projets sont fortement complémentaires : le PDSS 2 cible en effet les ménages vulnérables pour les faire bénéficier de la gratuité des soins. Lisungi a apporté son expérience du ciblage, et son maillage informatique reposant sur les CAS. L'intégration des fichiers est donc logique.

Le fait que ce soit un projet également financé par la Banque mondiale (et logé au MASAHS) a bien sûr facilité cette collaboration. Un des objectifs du PDSS 2 est l'accès des familles les plus vulnérables aux services de santé par la gratuité des soins (confection d'une carte d'indigent) et il repose désormais sur Lisungi et les agents des CAS pour les enquêtes et la saisie des données dans les zones déjà couvertes par Lisungi, tout en fournissant à Lisungi les données relatives aux autres zones où intervient le PDSS 2. Là où le PDSS 2 intervient, il collecte toutes les données sur les familles pauvres (y compris le passage du questionnaire, en recrutant des enquêteurs) et alimente la base de données de Lisungi. Les populations pauvres déjà enregistrées par le PDSS 2 sont nombreuses

(près de 50.000), plus importantes que celles déjà enregistrées par Lisungi. Le registre social unique de Lisungi est donc désormais aussi alimenté par le PDSS 2.

Un autre facteur de collaboration est le recours au paiement basé sur la performance, développé par le PDSS 2 dans certains départements à l'égard des personnels de santé, conformément à la stratégie globale de la Banque mondiale, et qui doit être introduit par l'UNICEF dans le cadre de Lisungi.

Mais le PDSS 2 va bientôt fermer. Sa durée de vie a été ramenée à 2 ans suite là aussi à la défaillance de l'Etat du Congo.

### *L'informatique*

La refonte du système informatique a été permise grâce au recrutement récent d'un expert local compétent (avec l'appui de l'AFD) et permet d'avancer enfin, après de nombreuses difficultés, vers une seule plate-forme et vers le registre social unique avec l'enregistrement individuel de chaque bénéficiaire.

### *Le ciblage*

Le processus de ciblage a été modifié et fortement allégé pour l'extension, avec un recours désormais prioritaire à l'auto-enregistrement des familles, et la création de nombreux sites pour déposer les demandes (c. ci-dessus)

### *L'inclusion productive*

Des activités génératrices de revenus, des travaux à haute intensité de main d'œuvre (provisoirement abandonnés pour permettre l'extension 2) et des prêts à faible taux sont désormais prévus pour accompagner Lisungi puis le relayer, et permettre aux bénéficiaires des allocations de devenir autonomes. Ces

projets additionnels, qui doivent jouer un rôle d'accompagnement ou de relais, sur financements de la Banque mondiale ou de l'AFD, ne sont pas encore opérationnels. Mais ce sont des éléments stratégiques à moyen terme, qui peuvent réconcilier partisans et opposants aux transferts monétaires

*Les associations locales*

Pour l'extension 2 l'UGP prévoit de mettre dans le circuit les associations locales, qui seraient aussi chargées de la mise à jour des listes de bénéficiaires dans la zone pilote. Il semble que cette initiative s'appuie sur une expérience antérieure du coordinateur dans un projet précédent.

S'agit-il d'introduire ces nouveaux acteurs afin contrôler le travail des agents sociaux et des CCC ? Comment seront perçus ces intervenants supplémentaires et comment joueront-ils leur partition ? Il y a là aussi matière à des enquêtes complémentaires.



## CONCLUSION. ET LES POPULATIONS ?

Nous n'avions ni les moyens ni les compétences pour évaluer l'impact économique de Lisungi sur la vulnérabilité des familles bénéficiaires, et moins encore sur la pauvreté urbaine au Congo (ce qui est l'objectif principal du projet). Ceci relève des techniques spécifiques de l'évaluation et renvoie à des méthodes quantitatives. Nos méthodes qualitatives permettent plutôt de mettre en évidence les effets inattendus (cf. introduction), les dimensions cachées du fonctionnement du projet.

Nous avons eu néanmoins de nombreuses discussions avec des bénéficiaires, et nous pouvons faire état de leurs perceptions de Lisungi, et des principaux usages qu'ils font de l'argent reçu. Il ne s'agit là ni d'un sondage d'opinion représentatif, ni d'une enquête statistique sur les dépenses des ménages, mais d'un coup de projecteur au plus près d'un certain nombre de ménages. Ceci peut fournir aux responsables du projet et des institutions partenaires des informations intéressantes sur ce qui se passe « en bas » et qui détermine ce qui se passe « en haut ».

### *Les perceptions des populations*

Les bénéficiaires, bien sûr, se félicitent tous de recevoir des allocations de Lisungi. Mais, plus généralement, nos entretiens montrent clairement de grandes variations dans le temps et dans l'espace quant aux perceptions populaires de Lisungi. A ses débuts, le programme a suscité des réactions contradictoires. D'un côté un espoir et des appétits dus à l'arrivée d'une nouvelle « manne ». De l'autre

côté une méfiance généralisée envers l'Etat congolais, qui était une pièce maîtresse du projet, et en assurait la promotion par les médias officiels. Et enfin une division politique majeure entre les quartiers Sud, bastions de l'opposition, prompts à estimer qu'ils seraient soit ignorés, soit dupés par Lisungi, et les quartiers Nord, favorables au régime, et plus dans l'expectative. De plus le lancement de Lisungi a coïncidé avec une période électorale, ce qui a déclenché au Sud le soupçon qu'il s'agissait d'une manœuvre du pouvoir. Parfois, les agents du projet ont été chassés dans la phase initiale. Néanmoins, le coordinateur, qui est originaire du Sud, a su rassurer les populations, limiter cette hostilité, et faciliter un minimum d'écoute du discours de Lisungi.

Il faut y ajouter diverses rumeurs *complotistes* dont la ville est fertile. Selon l'une d'entre elles, Lisungi serait l'émanation d'une manœuvre diabolique des « francs-maçons », qui couvrirait l'achat d'enfants au profit de Satan...

Il y a eu, pour cette raison, dans cette première phase, certains refus de se faire enregistrer. D'autres cas d'auto-exclusion ont eu pour origine la « honte » d'être déclaré « très pauvre ». Mais, assez vite, c'est l'objectif de bénéficier des allocations de Lisungi qui a largement prévalu.

Les premières distributions d'argent ont fait taire les médisants, et convaincu les quartiers bénéficiaires que les promesses faites seraient tenues, d'où un certain engouement dès lors pour Lisungi, et la multiplication de plaintes de la part de ceux qui estimaient avoir droit à cette aide mais n'étaient pas sur les listes, parce qu'ils n'avaient pas été signalés par les CAS et les CCC, parce qu'ils n'étaient pas présents, ou que leur domicile n'avait pas été trouvé par les enquêteurs, ou parce que le proxy les avaient éliminés comme pas assez « très pauvres ».

La cessation des paiements à Brazzaville a ravivé la méfiance envers l'Etat et/ou le sentiment d'être oublié, victime ou ostracisé. D'autres rumeurs ont surgi : l'arrêt des versements serait dû au détournement des fonds de Lisungi par les gens au pouvoir, entre autres pour financer leur campagne électorale...

L'amertume des CCC (cf. ci-dessus), qui sont bien intégrés dans les quartiers, n'est pas non plus sans avoir des effets négatifs sur les attitudes face à Lisungi, qui est perçu selon diverses rumeurs comme un projet de distribution d'argent (donc une manne potentielle), mais un projet décevant qui profiterait surtout à ses dirigeants.

Il est vrai que, à cet égard, Lisungi pâtit des conditions catastrophiques des indemnisations après les explosions qui ont détruit un quartier de Brazzaville en mars 2012.

Le 4 mars 2012, à Mpila, l'explosion du dépôt d'armes a fait des centaines de morts, et des milliers de blessés. Tout le quartier a été sinistré, plus de 15.000 personnes se sont retrouvées sans habitation. Le gouvernement aurait décaissé près de 30 milliards FCFA au profit des sinistrés, dont une partie en indemnités. Pour la population, c'était la première expérience de transferts monétaires à laquelle elle était confrontée. Des sommes d'argent considérables (3 millions par famille) ont alors été déversées dans les quartiers concernés, à partir de listes constituées à la va-vite, sans contrôle sérieux, sans critères clairs et avec des abus spectaculaires.

La mémoire locale garde donc trace de ce que « transferts monétaires » peut signifier : à la fois une manne gigantesque, et une foire d'empoigne où les plus malins et les plus proches du pouvoir (se) sont servis à satiété. Lisungi est jaugé parfois (injustement certes) à la lumière de cet épisode.

On voit ici à quel point il est difficile, pour les concepteurs d'un programme, de tenir compte de toutes les variables contextuelles locales.

### *Les usages des sommes reçues*

Nous avons rencontré un peu plus d'une centaine de bénéficiaires. La très grande majorité d'entre eux tient de très petits commerces de rue, et dit avoir pu commencer, reprendre ou développer, grâce à Lisungi, ces ventes de proximité (vente dans la rue ou au domicile de boissons, de pétrole lampant, de manioc, de condiments, de poissons fumés, de volailles, etc..), autrement dit des activités extrêmement répandues dans les rues de la capitale, et qui sont le plus souvent sporadiques et au jour le jour, mais assurent de modestes rentrées d'argent quotidiennes. Ce commerce est essentiellement le fait de femmes, souvent tombées dans la vulnérabilité suite au décès du mari ou à un divorce.

Certains bénéficiaires ont aussi des pièces ou « maisons » qu'ils louent à des taux mensuels variant de 15.000 FCFA à 30.000 FCFA. Le nombre de maisons mis en location par un seul ménage varie de 1 à 6. Pour ces catégories de personnes, Lisungi vient comme un complément.

Nous avons opéré un « coup de projecteur » sur 35 bénéficiaires choisis au hasard d'un quartier de Brazzaville, sous forme d'un inventaire systématique de leurs revenus et activités<sup>49</sup>. Il en ressort ces éléments saillants :

- 21 d'entre eux s'adonnent à du petit commerce

---

<sup>49</sup> Nous avons relevé aussi des cas extrêmes : d'un côté, un élève qui a pu reprendre ses études grâce à Lisungi; de l'autre côté, des bénéficiaires indus : un couple vivant à l'étranger, un « pinassier » gagnant 120.000 FCFA par mois, un jeune vivant chez son père inspecteur à la retraite et propriétaire de 6 maisons en location...



- 7 d'entre eux louent des maisons ou des chambres dont ils sont propriétaires
- 6 sont artisans (maçonnerie, menuiserie, mécanique, couture)

De fait, Lisungi n'intervient pas dans un contexte de « désœuvrement » ou de chômage total de la très grande majorité de ses bénéficiaires. Nos données de terrain montrent que la grande majorité d'entre eux avaient une occupation avant l'arrivée du projet, et donc une relative (mais faible) et précaire autonomie financière qui a été renforcée par les paiements effectués par le projet. Lisungi élargit ou renforce pour ces ménages les sources de revenus existant auparavant et fonctionne donc alors comme un appui à des activités déjà pratiquées.

Par ailleurs, la majorité des 35 ménages bénéficiaires étudiés a au moins un enfant à l'école. Inscrire son enfant dans une école publique ou privée constitue une préoccupation importante pour les parents. Mais, dans un contexte de désaffection pour le secteur public, ou d'absence d'écoles publiques dans certains quartiers, nombre de parents mettent leurs enfants à l'école privée, et doivent donc acquitter des frais de scolarité (relativement peu élevés). Les versements de Lisungi peuvent servir à couvrir ce type de dépenses. Mais les enfants étaient déjà scolarisés avant l'intervention de Lisungi.

Deux impressions plausibles (mais qui n'ont pas valeur de preuve statistique) se dégagent de ce « coup de projecteur ».

D'une part les sommes distribuées par Lisungi sont un réel « coup de pouce » pour les ménages bénéficiaires, et leur permettent des investissements minimes certes, mais bienvenus, dans des domaines où ils avaient déjà des compétences et exerçaient déjà certaines activités génératrices de revenus (commerce de rue, locations).

D'autre part, cet appoint ne semble pas susceptible de permettre un changement significatif de statut socio-économique ou de sortir de façon prolongée de la précarité.

Ces conclusions très provisoires et partielles sont convergentes avec de nombreuses études sur les impacts des programmes de transferts monétaires, en particulier en Afrique.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Barca & al. 2015.

RÉFÉRENCES

- Alber, E. 2003. « Denying biological parenthood: fosterage in Northern Benin ». *Ethnos*, 68(4), 487-506
- Andrews, C., Bassett, L., Castañeda, T., Gandara, M. C. S., Grosh, M., Lourerio, J., & Quintana, R. 2010 Safety nets how to. A toolkit for practitioners (version 1). Washington: World Bank
- Australian Aid, 2011 Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology (<http://www.unicef.org/socialpolicy/files/targeting-poorest.pdf>)
- Barca, V., Brook, S., Holland, J., Otulana, M. & Pozarny, P. 2015 Qualitative research and analyses of the economic impact of cash transfer programmes in Sub-Saharan Africa. Synthesis report. Roma: FAO
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. 1997 “ECRIS: Rapid collective inquiry for the identification of conflicts and strategic groups”. *Human Organization*, 56(2): 238-244
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2014 *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*. Leyden: Brill
- Coady, D., Grosh, M. & Hoddinott, D. 2004. Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experiences. Washington: World Bank
- De Herdt, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2015 *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*. London: Routledge
- Debonneville, J. & Diaz, P. 2013 « Les processus de transferts de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. La rôle de la Banque mondiale dans l’adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines ». *Revue Tiers Monde*, 216: 161-178
- Del Ninno, C. & Mills, B. (eds) 2015. Safety nets in Africa. Effective mechanisms to reach the poor and most vulnerable. Washington: World Bank

- Fiszbein, A., N. Schady, F. Ferreira, M. Grosh, N. Keleher, P. Olinthro & Skoufias, E. 2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank
- Hahonou, E. 2015. "Juggling with the norms. Everyday practice in an emergency service in Niger". In de Herdt & Olivier de Sardan (eds) *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*. London: Routledge
- Hamani, O. & Blundo, G. 2015. *Etude des dispositifs d'aide financière. Le cas du Niger*. Marseille: Prospective Coopération
- Hamani, O. 2013. « Les Pratiques Familiales Essentielles (PFE) au Niger. Socio-anthropologie d'une intervention à base communautaire ». *Etudes et Travaux du LASDEL*, 104
- Hamani, O. 2014 "‘We make do and keep going!’ The Use of Non-State Resources in the Functioning of the District Courts in Niamey and Zinder (Niger)". In Bierschenk & Olivier de Sardan (eds) *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*. Leyden: Brill
- Isiugo-Abanihe, U. C. 1985. "Child fosterage in West Africa". *Population and Development Review*, 53-73.
- Jerven, M. 2013. *Poor numbers. How we are misled by African development statistic and what to do about it*. London: Cornell University Press
- Joncheray, M. & Dorier, E. 2010. "L'éducation en crise au Sud du Congo-Brazzaville: quel réinvestissement de l'Etat ?". *Autrepart*, 54: 97-117
- Kalk, A., Amani Paul, F., Grabosch, E. 2009. "‘Paying for performance’ in Rwanda: does it pay off ?". *Tropical Medicine & International Health* 15 (2): 181-190
- Lallemand, S. 1988 "Adoption, fosterage et alliance". *Anthropologie et Sociétés*, 12(2), 25-40
- McCourt, W. & Minogue, M. (eds) 2001. *The internationalization of public management: reinventing the third world*. Northampton: Edward Elgar
- Monchuk, V. 2014. *Reducing poverty and investing in people. The new role of safety nets in Africa*. Washington: World Bank
- Mosse, D. 2005. *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*. Pluto Press

- M'Paka, A. 2005. *Démocratie et administration au Congo-Brazzaville: de la légitimité politique à la rationalité normative*. Paris: Éditions L'Harmattan.
- Ngouari, A. 2005. Économie informelle et pratiques populaires au Congo-Brazzaville : État des lieux et perspectives. Université du Québec en Outaouais, Comparaisons internationales, 24
- Olivier de Sardan, J.P. 2008. *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain La Neuve: Academia-Bruylant
- Olivier de Sardan, J.P. 2011. « L'anthropologie peut-elle être un sport collectif ? ECRIS, vingt ans après... In Schareika, Spies, & Le Meur (eds) *Auf dem Boden der Tatsachen. Festschrift für Thomas Bierschenk*, Köln: Rüdiger Köppe Verlag, (Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung, 28)
- Olivier de Sardan, J.P. 2014. « La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vue d'en bas ». *Revue Tiers Monde*, 219
- Olivier de Sardan, J.P. 2015a. « Practical norms: informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond) ». In De Herdt & Olivier de Sardan (eds) *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*. London: Routledge
- Olivier de Sardan, J.P. 2015b. « La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur », *Études et Travaux du LASDEL* 119
- Olivier de Sardan, J.P. 2016. "For an Anthropology of Gaps, Discrepancies and Contradictions". *Antropologia* 3, 1:111-131
- Olivier de Sardan, J.P. 2018. "Miracle mechanisms, travelling models and the revenge of the contexts. Cash transfer programmes: a textbook case". In Olivier de Sardan & Piccoli (eds) *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*. London : Berghahn Books
- Olivier de Sardan, J.P., Diarra, A. & Moha, M. 2017. "Travelling models and the challenge of pragmatic contexts and practical norms: the case of maternal health". *Health Research Policy and Systems*, 15 (suppt 1) : 60 (DOI: 10.1186/s12961-017-0213-9)

- Olivier de Sardan, J.P., Hamani, O., Issaley, N. Issa, Y., Adamou, H. & Oumarou, I. 2014. « Les transferts monétaires au Niger: le grand malentendu ». *Revue Tiers Monde*, 218: 107-130
- Olivier de Sardan, J.P. & Piccoli, E. (eds) 2018. *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*. London : Berghahn Books
- Paul, E., Sossouhounto, N. & Eclou, D. 2014. “Local stakeholders’ perceptions about the introduction of performance-based financing in Benin: a case study in two health districts”. *International Journal of Health Policy Management*, 3 (4): 207-214
- Rocha, S. 2014. *Allocations Sociales et Pauvreté au Brésil. Le bon combat ?* Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme
- Soeters, R., Habineza, C., & Peerenboom, P. B. 2006. “Performance-based financing and changing the district health system: experience from Rwanda”. *Bulletin of the World Health Organization*, 84(11), 884-889.
- Tamiru, K. 2013. What is the role of informal safety nets in Africa for social protection policy ? Washington: World Bank
- Tonda, J. et Missie, J.P. 2007. *Les Eglises et la société congolaise aujourd'hui : Economie religieuse de la misère en société postcoloniale*, Paris, Editions l’Harmattan

*LE PROGRAMME LISUNGI DE TRANSFERTS MONÉTAIRES*

*Ce rapport est issu d'une recherche financée par l'Agence française de développement*

*Le LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) est un centre de recherche en sciences sociales implanté au Niger et au Bénin), dont les principaux axes de travail portent sur la délivrance des services publics, la mise en œuvre des politiques publiques et les interactions avec les usagers (santé, hydraulique, pastoralisme, éducation, justice, etc.), les pouvoirs locaux et la décentralisation, et l'intervention des institutions de développement. Le LASDEL recourt à des méthodes qualitatives fondées sur les enquêtes de terrain approfondies. Il met à la disposition des chercheurs et doctorants son Centre de Documentation de Niamey. Il contribue à la formation de jeunes chercheurs, en particulier avec son Université d'été.*

La collection « *Etudes et Travaux du LASDEL* » propose des rapports de recherche issus des travaux menés par le LASDEL. Ils sont disponibles en ligne ([www.lasdel.net](http://www.lasdel.net)) ou en vente à son secrétariat.

Derniers numéros parus :

- N° 124 « Les dossiers médicaux au Niger », par O. Hamani (2015) parution 2019
- N° 123 « Genre et population. Etude socio-anthropologique sur les déterminants des politiques de populations au Niger », par A. Sounaye, A. Diarra, I. Younoussi (2017), parution 2019
- N°122 « Les collectivités territoriales et le service de santé au Niger », par A. Oumarou (2015) parution 2018



