

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Les Afriques dans le monde

**RÉFORMER L'ADMINISTRATION
POUR RENÉGOCIER LA CENTRALITÉ DE L'ÉTAT**
Une analyse des municipalités de Beira, Mueda et Quissico (Mozambique)

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Michel CAHEN

présentée et soutenue publiquement
le 10 novembre 2016 par

Egídio GUAMBE

Composition du jury :

Dominique DARBON, professeur des universités, IEP de Bordeaux, *président du jury*

Michel CAHEN, directeur de recherche CNRS, *directeur de thèse*

Joana Pereira LEITE, professeur des universités, Université de Lisbonne, *rapporteuse*

Valérie LOZAC'H, maîtresse de conférence, Université de Strasbourg, *rapporteuse*

Gilles MASSARDIER, chercheur au CIRAD, Montpellier

Rozenn NAKANABO-DIALLO, maîtresse de conférence, IEP de Bordeaux

RESUME

Ces dernières années les États du Sud aussi bien que du Nord, se sont engagés dans une succession de réformes des administrations qui semblent suivre les mêmes modèles. La plupart des lectures de ces réformes, dans le contexte des pays du Sud, notamment africains, ne cessent d'invoquer leur caractère imposé, auquel les soumettent les bailleurs de fonds. Sans une vraie analyse au niveau local et sans une étude approfondie, ces réformes sont, *grosso modo*, présentées comme des échecs successifs. Cette thèse se veut donc une contribution à une lecture critique de ces réformes, de leur mise en œuvre et des pratiques résultant de leur apprentissage, comme modes d'exercice de pouvoir.

À partir d'une restitution empirique de la mise en œuvre des réformes de décentralisation, notamment à travers le fonctionnement des municipalités, pour la ville de Beira et les bourgs de Mueda et Quissico au Mozambique, la thèse montre que l'apprentissage d'une réforme est influencé par les trajectoires spécifiques des rapports entre État et Sociétés, dans les espaces de mise en œuvre.

En combinant diverses approches de sociologie historique pour l'étude de l'administration à travers ces réformes successives, de sociologie de construction de l'État et de sociologie de l'action publique, ce travail défend la thèse que la réforme de l'administration, notamment décentralisatrice, en permettant une modification des modes d'articulation entre administration et citoyens, participe au redéploiement de l'État. En effet, les observations empiriques du fonctionnement quotidien des municipalités permettent de les voir comme de nouvelles arènes de diffusion et d'apprentissage entre État et administrés. C'est un processus qui doit forcément être resitué à l'intersection des enjeux spécifiques des lieux de mise en œuvre et des cadres sous-jacents des réformes.

Mots-clés : Réforme de l'administration, formation de l'État, municipalités, mise en œuvre de l'action publique, apprentissage des réformes, Beira, Mueda, Quissico, Mozambique.

Reforming the administration to renegotiate the State's centrality.

An analysis based on the municipalities of Beira, Mueda and Quissico (Mozambique)

ABSTRACT

Over the last few years, States in the South and in the North have engaged in a series of government reforms that appear to have been created out of the same model. Most studies of these reforms insist on the idea that these reforms were imposed by donors, particularly in the context of developing countries, and especially for Africa. However, these analyses do not take into account local specificities and they therefore tend to present the reforms as successive failures. This thesis contributes to a critical reading of these reforms, their implementation and the practices resulting from their execution, demonstrating that they are means for exercising power.

Indeed, starting from an empirical restitution of the implementation of decentralization reforms, notably through the proceedings of the municipalities for the city of Beira and the boroughs of Mueda and Quissico in Mozambique, the thesis shows that the learning curve of integrating reforms is influenced by the specific trajectory of the relationship between the State and society in the areas of implementation.

By combining various approaches to historical sociology to the study of administration through these successive reforms, coupled with theories of sociology of state building and public action, this thesis argues that allowing changes in the relation between government and citizens through administrative reforms, especially decentralization, contributes to and participates in the redeployment of the state.

In fact, empirically observing the daily functioning of municipalities undergoing reforms enables to look at them as new arenas for propagation and learning in the linkage between States and their citizens. This process must necessarily be resituated into the intersection of the specific issues facing the locations of implementation and the underlying frameworks of reforms.

Keywords : Administrative reform, state building, municipality, implementation of public policy, reform learning, Beira, Mueda, Quissico, Mozambique.

Sommaire

SOMMAIRE	3
TABLE DES TABLEAUX	9
TABLE DES GRAPHIQUES	9
TABLE DES CARTES	9
TABLE DE PHOTOGRAPHIES	10
REMERCIEMENTS	11
LISTE DE SIGLES	15
INTRODUCTION	17
<i>Des intentions de réforme aux pratiques administratives : une mise en perspective de la grille d'analyse.....</i>	22
La politique de réforme de l'administration par des pratiques. Les municipalités espaces de production et reproduction de l'État	24
Apprentissage de réformes et changement du système administratif	28
<i>État et société dans la succession de réformes administratives : objet et problématisation de la recherche.....</i>	33
<i>Justification du choix de nos terrains d'observation</i>	43
<i>Les démarches méthodologiques</i>	46
Plan de la thèse	51
1^{ÈRE} PARTIE. UNE ADMINISTRATION POUR « FABRIQUER » LE MOZAMBIQUE	55
CHAPITRE I. SITUATION ADMINISTRATIVE COLONIALE : QUELS EFFETS SUR LA MUNICIPALISATION POSTCOLONIALE ?	57
<i>1.1. La Compagnie du Mozambique, la mémoire de l'autonomie administrative de Beira.....</i>	<i>64</i>
1.1.1. Des enjeux économiques aux enjeux de « pacification »	66

1.1.1.1. Les rapports avec la British South African Company	68
1.1.1.2. À la fin de l'empire de Gaza	71
1.1.1.3 Le contrôle sur la rébellion du Bárue	74
1.1.2. La Compagnie du Mozambique à Beira : « un État dans l'État »	76
1.2. <i>La Compagnie du Niassa et la résistance anticoloniale des Makonde</i>	83
1.2.1. Une région colonisée tardivement	85
1.2.2. La faiblesse administrative et l'insoumission des Makonde	89
1.3. <i>Quissico dans la politique de l'administration migratoire</i>	93
1.3.2. Entre administration directe portugaise et délégation à l'Afrique du Sud	96
1.3.2. La « diplomatie Chope » et le renforcement de l'administration portugaise au sud du Mozambique.....	101
<i>Conclusion. La structuration des espaces de mise en œuvre et l'apprentissage des réformes</i>	105
CHAPITRE II. L'ADMINISTRATION «UNIFIÉE» DE L'«ESTADO NOVO» : D'UN PROJET UNIFORMISATEUR À UNE PRATIQUE DIFFÉRENCIÉE	109
2.1. <i>La fin de la Compagnie du Mozambique et les dynamiques de centralisation coloniale à Beira</i>	117
2.1.1. Une expérience d'autonomie non oubliée	119
2.1.1.1. L'évêque Sebastião Soares de Resende et la « revanche » sur la politique de Lisbonne à Beira	122
2.1.1.2. Jorge Jardim : de l'obsession du salazarisme à la passion pour le Mozambique ?	126
2.1.2. Beira et les mouvements anticoloniaux : participation marginale ou marginalisée ?	130
2.1.2.1. De la question religio-associative au protonationalisme	131
2.1.2.2. L'intégration des anticolonialistes au Frelimo ou l' (auto)marginalisation de Beira ?	136
2.2. <i>Mueda : d'une conquête coloniale tardive à une résistance anticoloniale précoce</i>	143
2.2.1. Une gestion portugaise de courte durée et la liberté des Makonde.	144
2.2.2. Une géopolitique avantageuse pour la lutte anticoloniale	148

2.3. <i>Quissico dans le « Sud dominant » ?</i>	151
2.3.1. Le basculement de la capitale vers le Sud et les dynamiques de pouvoir au Mozambique	153
2.3.2. La domination du Sud dans le mouvement anticolonial : quelle place pour Quissico ?	157
<i>Conclusion. Les arrangements politiques via la réforme de l'administration</i>	163

2^{ÈME} PARTIE. LA CONSTRUCTION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT-NATION : UNIFORMISATION COMME VECTEUR DE DOMINATION 167

CHAPITRE III. L'AUTORITARISME MODERNISATEUR DE L'ÉTAT ? D'UNE ADMINISTRATION EXCLUANTE AU DÉSIR D'INCLUSION DE LA MUNICIPALITÉ 169

3.1. <i>Les « nouveaux assimilés » de Beira et le projet modernisateur du Frelimo</i>	175
3.1.1. L'administration comme instrument de surveillance : Beira, ville des « réactionnaires » ?	177
3.1.2. Beira : contre la centralisation administrative et le Frelimo	183
3.1.1.1. Les Changanas envahisseurs	185
3.1.1.2. « Beirense » comme opposition	188
3.2. <i>Mueda, des zones libérées de la lutte anticoloniale au projet modernisateur postcolonial</i>	190
3.2.1. Du « modèle » des zones libérées de Mueda à l'administration de la nation	193
3.2.2. « Le Frelimo c'est nous » : récompenses néo-patrimoniales contre développement ?	198
3.3. <i>Quissico : l'ambiguïté chope et l'administration « nationiste »</i>	204
3.3.1. L'« individualisation » chope face à l'esprit du projet administratif « socialiste » du Frelimo	207
3.3.2. Quissico dans la construction de la nation : des <i>Timbila</i> locales aux <i>Timbila</i> « révolutionnaires », puis marchandisées	211
<i>Conclusion. L'administration : attentes de la société et légitimité de l'État</i>	217

CHAPITRE IV. LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT DANS UNE ADMINISTRATION INTROUVABLE À L'ÉPOQUE PLURALISTE..... 221

<i>4.1. La Municipalité de Beira « autonome » — à l'écart des défis nationaux ?</i>	229
4.1.1. « <i>Agora é a nossa vez</i> » : un défi d'organisation de l'administration municipale.....	231
4.1.1.1. Le « centralisme démocratique » : le Frelimo et l'instauration de l'administration municipale à Beira (1998-2003)	232
4.1.1.2. La Renamo et les courtiers du clientélisme (2003-2008)	237
4.1.1.3. Le Maire indépendant et la légitimation des plans municipaux d'action (2008-2013)	243
4.1.2. Entre dynamiques locales et défis de participation politique nationale	249
4.1.2.1. L'approche « localiste » du MDM.....	252
4.1.2.2. L'imaginaire national, les négociations par la force des armes	255
<i>4.2. La municipalisation de Mueda : une récompense politique et le centralisme en question.....</i>	258
4.2.1. « Maputo à Mueda », et les transformations locales ignorées (2008-2013).....	260
4.2.2. Changer le Maire et changer la couleur de la mairie : le défi de la continuité administrative	266
<i>4.3. L'administration municipale avec un « big man » à Quissico.....</i>	271
4.3.1. Politisation et privatisation des affaires locales.....	273
4.3.2. La municipalité comme investissement de marché.....	277
<i>Conclusion. Les municipalités comme nouveaux espaces d'action publique</i>	281

3^{ÈME} PARTIE. RÉINVENTER L'ÉTAT PAR LE QUOTIDIEN DES MUNICIPALITÉS. LA CENTRALITÉ DU LOCAL..... 285

CHAPITRE V. LES SERVICES PUBLICS ET LA FORMATION DE L'ÉTAT : UNE MISE EN SCÈNE MUNICIPALISÉE 287

<i>5.1. Les enjeux politiques du transfert des services à la gestion de la municipalité de Beira.....</i>	295
5.1.1. Les services publics comme « zone d'incertitude » politique : duplication des administrations locales.....	297

5.1.2. Les enjeux du transfert du service de l'éducation: question de gestion ou de contrôle politique du professeur ?	302
5.2. <i>Mueda, la municipalité ou l'administration déléguée aux intermédiaires</i>	309
5.2.1. La politique de « l'inexistence » des services publics	311
5.2.1.1. Compétences de gestion financière.....	312
5.2.1.2. Compétences de gestion de « dons »	315
5.2.2. Les ONG à l'origine des changements administratifs ?.....	317
5.3. <i>Quissico : la municipalisation comme énonciation du changement</i>	326
5.3.1. La municipalité comme pratique d'« autoritarisme modéré »	328
5.3.2. La municipalisation comme urbanisation : la rumeur des « voleurs » des terres	334
<i>Conclusion. Municipalité : d'une agence de prestation de services à une arène d'apprentissage d'autosatisfaction</i>	341
CHAPITRE VI. LA RECONFIGURATION ADMINISTRATIVE PAR LES EXPÉRIENCES SITUÉES : UNE COPRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE ?	345
6.1. <i>Beira : la crédibilité de l'État à la loupe</i>	352
6.1.1. Participer à la gestion municipale ou s'approprier les limitations de l'administration ?	354
6.1.1.1. La tendance à l'articulation participative par les structures du parti Frelimo (1998-2003).....	356
6.1.1.2. La tendance à l'articulation participative technicisée (2003-2009)	359
6.1.1.3. La tendance à l'articulation participative de solidarité	367
6.1.2. L'informalité est-elle une force pour le déploiement de l'État ?....	371
6.1.2.1. La période de répression de l'informalité	373
6.1.2.2. La période du rôle social de l'informalité.....	374
6.1.2.3. La période de l'informalité comme entrepreneuriat/partenariat	375
Le cas de Claudete Martins : une « réussite » municipale de gestion des activités informelles ?	377

6.2. Mueda : La « démocratie administrative » dans la pénurie. Quand les usagers deviennent producteurs de services	380
6.2.1. Des patrouilles de surveillance communautaire comme coproduction de service public	382
6.2.2. L'administration orpheline et la « débrouille » politique : le MDM à Mueda, un défi à la transition du militantisme traditionnel du Frelimo ...	388
6.3. La collaboration et l'imputabilité dans l'action administrative à Quissico	396
6.3.1. S'installer, faire et faire faire : la cogestion de l'eau par la cartographie municipale	398
6.3.2. Différentiation des usagers et nature politique des relations de l'accès à l'eau	404
Conclusion. La simplification administrative par les pratiques municipales, un changement tendanciel du rôle de l'État	408
CONCLUSION GÉNÉRALE. L'ÉTAT EN NÉGOCIATION.....	413
LA RÉFORME ADMINISTRATIVE DANS LA GOUVERNANCE NÉGOCIÉE	415
<i>La négociation par les instruments</i>	418
<i>La négociation par le biais des plateformes de concertations</i>	420
<i>La négociation de la concrétisation de l'action administrative</i>	423
<i>La négociation des résultats et impacts des réformes</i>	424
SOURCES.....	429
TABLE DES ANNEXES	481

Table des tableaux

Tableau 1. Population de nationalité portugaise à Beira entre 1928-1960	119
Tableau 2. Indicatif de l'adhésion aux coopératives de Zavala	159
Tableau 3. Composition ethnique des zones libérées en 1967	194
Tableau 4. Résultats des élections municipales 2013	250
Tableau 5. Résultats élections générales 2014	250
Tableau 6. Composition des élus de la municipalité de Mueda (2008-2013)	261
Tableau 7. Évolution de nombre d'enseignants d'école primaire	304
Tableau 8. Recettes exploitées par la municipalité de Mueda	312
Tableau 9. Recettes de la municipalité de Mueda pour l'année 2014	314
Tableau 10. Dons reçus par la municipalité de Mueda en 2014	316
Tableau 11. Activités de la municipalité de Mueda	320
Tableau 12. Niveau de formation des fonctionnaires de la municipalité de Mueda	389

Table des graphiques

Graphique 1. Rapports entre l'État colonial portugais et la Compagnie du Mozambique	77
Graphique 2. Mémoire d'occupation nguni-Ngungunhane	186
Graphique 3. Service public gris à Beira	298
Graphique 4. Pyramides des âges à Mueda – 2013*(**)	394
Graphique 5. Différenciation de distribution de l'eau par cartographie municipale à Quissico	406
Graphique 6. Modalités de l'intervention de l'État dans les administrations municipales	418

Table des cartes

Carte 1. Division administrative du Mozambique	17
Carte 2. Localisation des terrains d'observations	43
Carte 3. Stratégie différenciée de la présence coloniale au Mozambique	61
Carte 4. Localisation géographique de Beira	65

Carte 5. Territoire de la Compagnie du Mozambique.....	70
Carte 6. Localisation de Mueda	84
Carte 7. Localisation géographique de Quissico	95
Carte 8. Municipalité de Beira.....	363

Table des photographies

Photo 1. Manifestation à Gurué	254
Photo 2. Changement de couleur de la mairie de Mueda.....	266
Photo 3. Monument aux professeurs à Beira	307
Photo 4. Intervention du Maire à la réunion au quartier Nhangave (Quissico) ...	334
Photo 5. Intervention populaire à la réunion avec le Maire dans le quartier Nhangave.....	336
Photo 6. Négociation entre les organes municipaux et les vendeurs de la rue à Beira	377
Photo 7. Intervention du leader communautaire Severino Estêvão	383
Photo 8. Secrétaire du parti Frelimo, Sofina Mário.....	384
Photo 9. Réservoirs de l'eau à Quissico.....	402

Remerciements

La thèse est sans doute un long parcours solitaire, plein de fluidité dont on ne sait pas bien au début quelle en sera la fin. Sur la route, on rencontre de nombreuses personnes qui, de différentes façons, nous aident à continuer et avancer. Je remercie toutes ces personnes qui, consciemment ou pas, m'ont permis de bien mener ce travail.

Je tiens d'abord à exprimer toute ma reconnaissance à Michel Cahen pour avoir accepté de diriger cette thèse, son enthousiasme envers les jeunes mozambicains est vraiment motivant. Et à Dominique Darbon pour m'avoir accompagné durant tout le processus de conception de ce travail. Je leur suis reconnaissant sincèrement pour leur encadrement, leurs conseils précieux et leur grande disponibilité qui m'ont permis d'affiner cette étude.

Je tiens à remercier très chaleureusement Sonia Chone et Domingos do Rosário pour leur soutien intellectuel et moral, leur disponibilité et surtout pour leur confiance. Mes remerciements vont aussi à Salvador Forquilha, José Jaime Macuane, Eduardo Siteo, Alexandrinho José, Nobre Canhanha, João Pereira, Inês Raimundo, Yves Montouroy et José Guambe pour leur conseil au début de ce travail.

Je remercie également Joana Pereira Leite, Valérie Lozac'h, Gilles Massardier et Rozenn Nakanabo Diallo pour avoir accepté de participer au jury de cette thèse et pour le temps qu'ils ont consacré à lecture de ce travail.

Mes pensées vont également aux amis qui m'ont accueilli à l'arrivée en France : merci à Remi Geoffray et à Patrick Trazzi. Un immense merci à la famille Geoffray pour son amitié. Je remercie aussi Patrick Zimmermann pour son aide pour m'intégrer.

Mon grand merci à Mikele Dumaz, Roland Lecoint et Brandon Raffestin, pour leur gentillesse et leurs précieuses corrections à ce travail. Je remercie également à mes chers collègues de Sciences Po, en particulier Laurent Duarte, Claire Dedieu, Brad Safarik, Marine Maitre, Pierre Feltz et Vincent Sacau. Je pense également à mes compagnons de thèse. Leur soutien a été important. Je pense à Arquimedes Varimelo, Maria de Lurdes, Sina Schlimmer, Cindy Morillas, Léa Barreau-Tran, Olivier Provini, Jacques Walumbwa et Andes Chivangue. Je pense aussi à l'équipe du LAM, notamment à Karine et au personnel des bibliothèques.

À l'Ambassade de France au Mozambique sans laquelle ce travail n'aurait pas été possible, j'adresse aussi mes vifs remerciements. Merci également au Campus France et l'Institut Français en Afrique du Sud pour leur soutien financier.

À Beira, Mueda et Quissico ! Mes pensées vont à tous ceux qui ont accepté de répondre à mes questions. Je leur adresse mes remerciements pour leur gentillesse et le temps qu'ils m'ont consacré. J'exprime ma reconnaissance d'abord à mon cher ami Pedro Guiliche, à Cândito Canaiba, Walter Sousa, Natércia Bata, Paulo Zandamela et à José Rocha pour leur aide précieuse, lors de l'organisation des entretiens. Merci également aux Pères Pedro et Maluzane pour l'excellent réception.

Merci à tous mes amis qui m'ont aidé pendant cette période de formation notamment Ernesto Nhanale, Carvalho Simão, Micas António, Egídio Chaimite, Magú Adriano, Vasco Mauiango, Elísio Muendane, Jaime Guiliche, Celso Monjane, Benildo Naene, Alice Matuca, Dito Muianga et Arsénio Langa. Je remercie ma famille toujours présente dans mes difficultés : *dona* Laura, Rodo, Themba et Vanessa Ana. Merci aussi à mes cousins Mikane et Maurício. Merci à la communauté de La Paillère, à Sœur Catherine et Père Eugene. Merci Père Mayorga, Lalo Avilla et Sœur Jacinta.

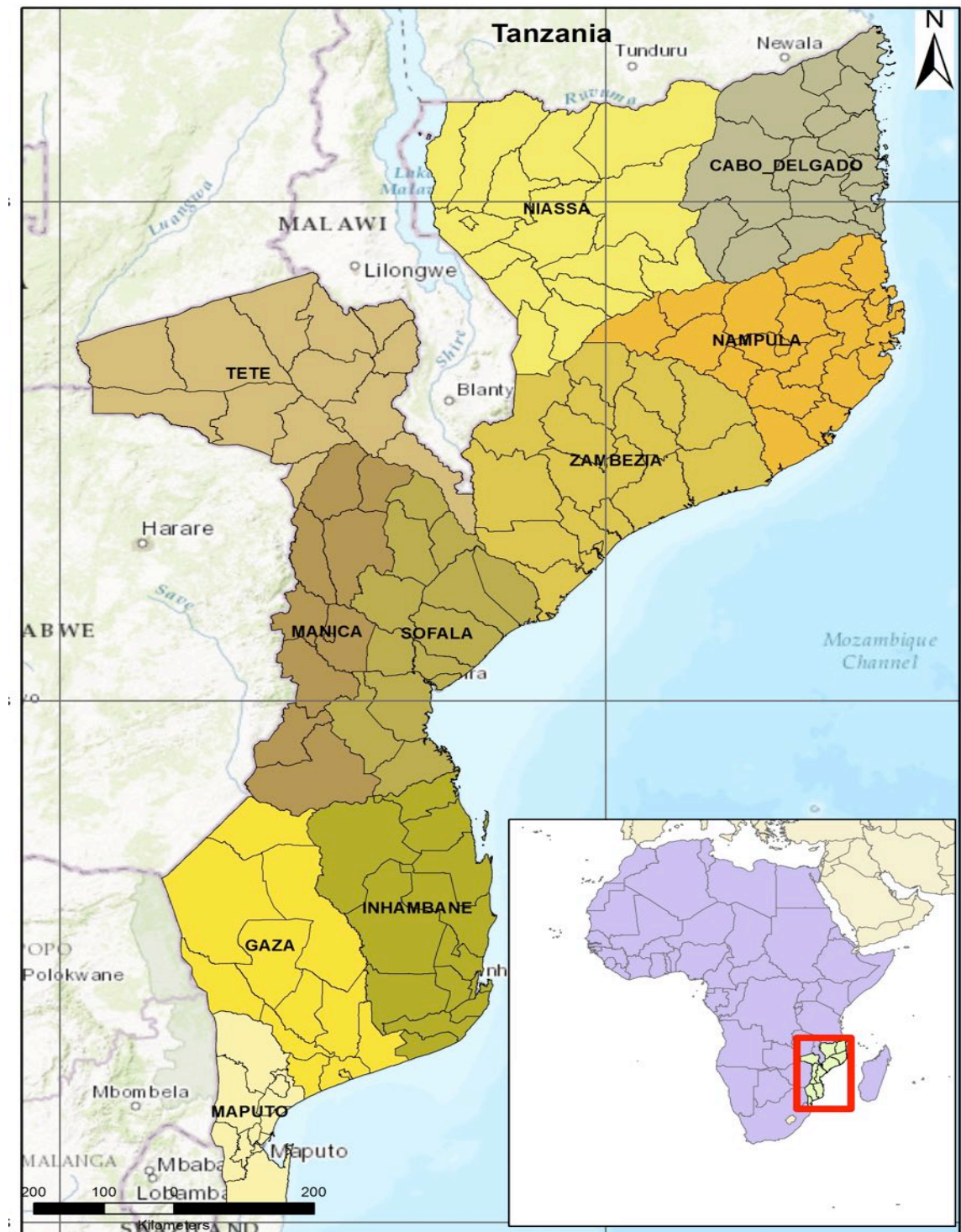
Pour mon père, Paulo David,
décédé au début de mes études en France, très loin de moi, et sans possibilité de
lui dire mon dernier au revoir.
Ce travail est un hommage que je veux lui rendre. Paix à son âme!

Liste de sigles

ACLLN	Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional - Association des combattants de la lutte de libération nationale
AECID	Agence Espagnole de Coopération et du Développement International
AHM	Arquivo Historico de Moçambique
AMIZAVA	Associação dos Amigos de Zavala
ANAMM	Association nationale des municipalités du Mozambique
ANE	Administração Nacional de Estradas
BCI	Banco Comercial de Investimento
BIM	Banco Internacional de Moçambique
BM	Banque Mondiale
CEA	Centre d'Étude Africain
CFM	Chemins de fer du Mozambique
CMCB	Conselho Municipal da Cidade da Beira
CMVM	Conselho Municipal da Vila de Mueda
CMVQ	Conselho Municipal da Vila de Quissico
COREMO	Comité révolutionnaire du Mozambique.
CRIAA	Centre de Recherche-Information-Action pour le développement
Danida	Agence danoise pour le développement international
DNAL	Direcção Nacional da Administração Local
DUAT	Droit d'utilisation et exploitation de la terre
EP1	Écoles primaires du premier cycle
EP2	Écoles primaires du second cycle
ESGRSP	Estratégia Global da Reforma do Sector Público - Stratégie globale en faveur de la réforme du secteur public
FCA	Fundo de Compensação Autárquico - compensation du pouvoir local
FIIL	Fondo de Investimento de Iniciativa local - fonds d'investissement de l'initiative locale
FMI	Fond Monétaire International
FOPROSA	Forum Provincial des ONG de Sofala
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique – Front de libération du Mozambique
GDB	Gropo para Democracia da Beira
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
GRM	Groupe de réflexion et changement
GRM	Grupo de reflexão e mudança
GTZ	Agence allemande pour la coopération technique
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INAV	Instituto nacional de viação
INE	Instituto Nacional de Estatísticas

IPCC	Institutions de participation et consultation communautaire
ISRI	Instituto Superior de Relações Internacionais
KANU	Kenyan African Nation Union
MAA	Mozambican African Association
MAE	Ministério da Administração Estatal
Manu	Mozambique African Union
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
NGP	Nouvelle gouvernance publique
NPM	Nouveau management public
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OJM	Organisation de la jeunesse Mozambicaine
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMM	Organisation des Femmes Mozambicaine
ONG	Organização Não Governamental
ORAM	Associação rural de ajuda mútua
PARPA	Plan d'action de réduction de la pauvreté absolue
PCN	Parti de coalition nationale
PDD	Partido para Paz Democracia e Desenvolvimento
PERPU	Programa Estratégico para Redução da Pobreza Urbana - Programme stratégique de réduction de la pauvreté urbaine
PIDE/DGS	Polícia Internacional de Defesa do Estado/Direcção Geral de Segurança
PIMO	Parti Indépendant du Mozambique
PPP	Partenariat public-privé
PRE	Programme de réhabilitation économique
PRES	Programme de réhabilitation économique et sociale
PRM	Police de République du Mozambique
RAU	Réforme administrative d'outre-mer
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique - Résistance nationale du Mozambique
Renamo-UE	Renamo-Union Électorale
RM	Radio Mozambique
SAAVM	Sociedade Algodoeira Africana Voluntária de Moçambique
SADC	Southern African Development Community
TANU	Tanganyika African Union
TPB	Transports publics de Beira
Udenamo	União Democrática Nacional Africana de Moçambique
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
Unami	União Nacional de Moçambique Independente
UP	Universidade Pedagógica
USAID	United States Agency for International Development
WNLA	Witwatersrand Native Labour Association

Carte 1. Division administrative du Mozambique



Introduction

« L'appareil d'État n'a pas réussi à être un instrument pour la réalisation intégrale des décisions du Parti. L'appareil d'État n'a pas réussi à être un instrument efficace d'exercice du pouvoir du peuple. C'est-à-dire qu'il n'est pas correctement structuré, il n'est pas organisé pour assumer son rôle historique [...] En résumé, l'appareil d'État n'est pas en capacité de mener intégralement le combat contre le sous-développement. Il porte en lui trop d'impuretés » (Samora Machel, 1980) ¹.

« La municipalité est l'État local qui s'assoie avec les populations pour penser les problèmes et chercher les solutions [...]. L'État se fait à partir d'elle. C'est par la municipalité que le gouvernement participe à la vie des personnes, à leurs activités. Il s'assoie même avec le paysan, avec le gardien [...]. Je sens que la municipalité est entrée dans les maisons des gens, elle fait contact avec les problèmes. Le gouvernement du district voyait seulement de loin, mais la municipalité, c'est l'émanation des quartiers et est en connexion directe avec les problèmes » (Mobirot Namiva, 2015) ².

Ces deux extraits sont liés à plusieurs points discutés dans ce travail. Le premier est tiré d'un discours de Samora Machel, premier Président du Mozambique indépendant. Ce discours fut prononcé lors d'un Conseil des Ministres en 1980, soit cinq ans après l'indépendance. Le propos relevait, au fond, d'un souci de considérer l'administration comme un outil de gestion la société. Le deuxième extrait est tiré d'un entretien, en 2015, avec l'ancien maire de Mueda, Mobirot Namiva (2008-2013). Il soulignait le rôle de la municipalité comme dispositif concret de la présence de l'État dans la vie quotidienne des populations. Les deux extraits mettent en lumière les dynamiques d'interaction et de construction réflexive, via l'administration, entre l'État et sa société.

Toutefois, il faut considérer qu'entre les deux discours existe un décalage de trente-cinq ans. Celui du président Samora Machel, qui date des premières années de l'indépendance, fut prononcé dans un contexte de construction de l'État, avec l'objectif d'en faire le centre unique, dominateur et intégrateur, de la société, ceci dans une logique de modernisation autoritaire. L'administration, instrument de réalisation de cette vision, était conçue comme le fer de lance qui devait assurer la

¹ Samora Machel, « Escangalhar as estruturas de Estado colonial », *Tempo*, n° 488, Maputo, 17 février 1980, p. 13.

² Mobirot Namiva, ancien maire de la municipalité de Mueda, entretien le 22 avril 2015.

base du déploiement de l'autorité et de la domination sur l'ensemble du territoire, matérialisant ainsi l'existence du projet étatique. Ce discours du président Samora Machel traduisait le souci de cette mission attribuée à l'administration. Selon ce discours, celle-ci ne semblait pas alors se concrétiser de manière satisfaisante.

En contrepartie, le discours de l'ancien maire, Mobiro Namiva, fut prononcé après une série de mutations politico-administratives, notamment liées à la réforme décentralisatrice censée rendre autonome l'échelon local. En effet les administrations municipales issues de cette réforme datent de 1998, après l'approbation de la loi n° 2 de 1997 qui les définit comme instances politico-administratives autonomes (*autarquias*). Le discours se place donc dans ce nouveau contexte d'articulation entre les autorités publiques et les autres acteurs et de changements importants dans la gestion publique. Le discours de l'ancien maire traduisait la vision d'un État qui négociait désormais jusqu'aux niveaux du quotidien des citoyens, un « État qui s'assied avec les populations », donc plus ouvert à son environnement.

En tout cas, il serait vain de rechercher un lien étroit entre les deux discours. Leur décalage dans le temps laisse en effet place à une forte évolution du rôle attribué à l'administration dans la gestion de la société. Toutefois, ils nous permettent une double lecture des processus de réforme de l'administration. D'une part, il y a la réforme vue comme recherche incessante d'une *gouvernementalité*³ de la société. C'est le souci d'un parti-État auquel se réfère le président Samora Machel dans son discours. D'autre part, il y a la réforme dans le quotidien des administrations, c'est-à-dire dans l'interface avec les citoyens ordinaires au jour le jour, articulation entre l'État et la population via l'administration municipale. C'est ce à quoi faisait référence l'ancien maire.

En ce sens, l'intervention du président Samora Machel ainsi que celle du maire Mobiro Namiva montrent les mutations dans la relation entre l'État et la société, via l'administration. La réforme de l'administration est concrètement un dispositif en vue de (ré)organiser, par arrangements ou ajustements, les rapports entre la puissance publique et la société. Ainsi, étudier les réformes de l'administration dans son fonctionnement concret n'a pas pour seul objet de

comprendre le souci de l'État d'une gestion de la société, mais également de mesurer les effets produits chez les destinataires et les finalités de la gestion.

Cette thèse, en partant de la réforme décentralisatrice, notamment par les pratiques administratives de fonctionnement de trois municipalités – la municipalité de ville (*cidade*) de Beira et les municipalités de bourgs (*vilas*) de Mueda et Quissico - issues de cette réforme, cherche à comprendre la matérialité de l'État, ses modes d'agir et les effets qu'il produit sur le destinataire final de ses actions, le citoyen. Ce dernier est aussi un « producteur d'État » par ses capacités d'agencement des propositions de réforme. La thèse s'intéresse moins à la décentralisation en elle-même qu'à sa signification gouvernementale. Il importe donc moins de décrire et définir cette décentralisation que d'esquisser une problématique à partir des actions qu'elle entraîne et de comprendre comment elle s'enracine dans le quotidien, là où elle est mise en œuvre. C'est tout ce qui participe à la transformation des modes de gouvernement / gouvernance, des modalités de régulation et de recomposition de l'État⁴.

La réforme de l'administration (dite aussi réforme de l'État) est considérée ici effectivement comme une négociation de la centralité (et non point de la centralisation) de l'État, au sens où elle est réalisée par une intermédiation articulée avec celui qui était censé en être le bénéficiaire, à savoir le citoyen. L'entrée par les pratiques de fonctionnement des municipalités permet de concevoir l'État non seulement comme entité de domination, dans son abstraction officielle, mais aussi comme produit d'interactions quotidiennes des administrations avec les citoyens.

³ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

⁴ Desmond King et Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 453- 480.

Des intentions de réforme aux pratiques administratives : une mise en perspective de la grille d'analyse

Nous exposerons ici notre démarche de recherche fondée sur une réforme de l'administration comprise d'une part comme ajustement mutuel entre l'État (y compris dans sa dimension de souveraineté internationale) et la société, d'autre part comme ressource politique de négociation qui permet à cet État, exprimé à la fois par ses représentants élus (le gouvernement au sens exécutif et législatif pour faire simple) et par ses fonctionnaires, de revendiquer son monopole d'entreprise de domination. Il s'agit donc d'une démarche qui considère la réforme de l'administration comme un dispositif concret par lequel l'État Mozambicain exerce matériellement le pouvoir.

Notre objectif n'est pas ici de proposer une revue de littérature exhaustive, mais seulement de donner un aperçu des grandes lignes qui encadrent notre construction et nos observations quant à la réforme de l'administration au Mozambique, notamment par la création des municipalités et les pratiques qui en résultent. Les approches mobilisées, notamment d'origine occidentale, sont utilisées ici avec précaution, sans jamais sous estimer les particularités différentes des contextes. C'est bien pour cela que, à chaque fois que nous faisons référence à tel ou tel concept, nous cherchons simultanément à l'éclairer dans son contexte par la présentation d'exemples précis.

À partir de la perspective mobilisée, nous cherchons à comprendre, de façon pragmatique, quelle place la réforme de la décentralisation occupe, à travers quelles stratégies et selon quelles actions elle s'y développe, quelles contraintes pèsent sur ses formulations initiales et ses mises en œuvre. Finalement il s'agit de saisir comment elle se concrétise, dans le quotidien des espaces de mise en œuvre, comme un dispositif de diffusion du pouvoir de l'État.

Les pratiques des municipalités, issues de la réforme de décentralisation, permettent de voir que si cette réforme fut, dans sa dimension de formulation, *grosso modo* réalisée à l'initiative des acteurs internationaux, la mise en œuvre pour sa part, résulte largement des interactions. Au-delà des errements liés à leur

faible capacité de mise en œuvre, les interactions constantes qui se déploierent entre la société, l'État et son administration et leurs ajustements constants sont fondamentaux pour comprendre la fabrication des politiques ⁵. L'État ne cesse de revendiquer son monopole d'entreprise de domination légitime⁶ via une réforme de l'administration qui ne peut cependant se pérenniser qu'en acceptant de se soumettre aux jeux et négociations imposés par les autres acteurs, au point de la transformer en une authentique politique publique singulière, c'est-à-dire négociée entre un grand nombre d'acteurs.

Nous privilégions ainsi une approche en termes d'action publique. Cela permet de voir la politique de réforme de l'administration comme une action concrète au jour le jour, faisant interagir de multiples acteurs⁷. On verra dans les municipalités de Beira, Mueda et Quissico qu'au-delà des enjeux d'interaction entre acteurs locaux, ces espaces représentaient bien des arènes de construction et de débats entre acteurs intervenant sur différentes échelles, locales, nationales et internationales.

En ce sens la réforme de l'administration serait à la fois productrice de la configuration des interactions, mais elle en serait aussi le résultat. Dit autrement, si elle façonne les rapports entre les acteurs, elle est elle-même, dans le même temps, objet de ces rapports. Cela signifie qu'il faut voir les pratiques produites par la mise en œuvre des réformes comme une imbrication entre un processus d'objectivation des propositions de réforme et de subjectivation (agencement) par les acteurs concernés. La réforme est donc la ressource concrète, l'arène ou le forum, des négociations et ajustements entre ces multiples acteurs. Le producteur et le produit, la matrice et le résultat.

⁵ Rozenn Nakanabo Diallo, *Politiques de la nature et nature de l'Etat : (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique*, Thèse doctorat, Université de Bordeaux, 2013.

⁶ Max Weber, *Économie et Société/I. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2008, (« Économie et société », 1).

⁷ Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 2010; Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2011.

La politique de réforme de l'administration par des pratiques. Les municipalités espaces de production et reproduction de l'État

L'entrée par les pratiques administratives des municipalités issues de la réforme de la décentralisation est celle que l'on propose ici. Cela signifie qu'il faut voir simultanément les contextes d'origine de la réforme de décentralisation, ses énonciations, les discours (idées), les contextes, les processus de mise en œuvre et les effets soulevés. Le tout dans un croisement qui configure les cadres d'interactions et les comportements des acteurs. C'est en effet ce croisement qui est producteur du contenu de la réforme *de facto*. En ce sens la réforme ne se définit pas seulement par ce qu'elle annonce et par ce qu'elle énonce, mais aussi par la déclinaison des actions qu'elle fait émerger et les apprentissages et les pratiques qui en résultent⁸.

Par ce type de démarche on rejoint d'abord des lectures par l'intermédiation des « administrations de proximité », c'est-à-dire les administrations d'interface avec les citoyens-usagers. On pense, par exemple à des lectures comme celle de Michel Lipsky⁹, Vincent du Bois¹⁰ ou de Rod Rhodes¹¹, et pour le cas des administrations africaines, à Dominique Darbon¹², Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan¹³ ou Giorgio Blundo¹⁴ et bien d'autres. Ces auteurs dans leur travail montrent que les administrations d'interface participent à la construction du contenu des politiques publiques à partir de réinterprétation des énoncés formels en actes contextualisés selon les rapports, même ponctuels, entre

⁸ Valérie Lozac'h, « La déclinaison des doctrines du new public management dans l'administration est-allemande », *Revue française d'administration publique*, 2012, p. 207- 222.

⁹ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 2010.

¹⁰ Vincent Dubois, *La vie au guichet*, 3e édition, Paris, Economica, 2010.

¹¹ Rod W. Rhodes, « Everyday Life in a Ministry Public Administration as Anthropology », *The American Review of Public Administration*, vol. 35 / 1, 2005, p. 3- 25.

¹² Dominique Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, 2001, p. 27- 42.

¹³ Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.

¹⁴ Giorgio Blundo, « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 2011, p. 427- 452; Giorgio Blundo et Pierre-Yves Le Meur, *The governance of daily life in Africa: ethnographic explorations of public and collective services*, Leiden, Brill, 2009.

les agents (les *skilled actors*¹⁵, *policy brokers*¹⁶) de l'administration et les administrés.

Ce type de lecture est stimulant pour la considération donnée aux administrations municipales, leur rôle de confluence entre l'image de l'État et les pratiques sociales¹⁷. Pour utiliser l'expression de Michel Callon les administrations municipales sont des « traducteurs »¹⁸ ou encore des « transcodeurs », comme le dirait Pierre Lascoumes¹⁹, entre une idée de l'État et une pratique de faire l'État. L'hypothèse est alors de voir dans les pratiques des municipalités les ajustements et arrangements qui permettent d'attribuer une direction et une signification à la réforme de la décentralisation. La capacité de l'État à se revendiquer comme force de gestion de la société viendrait des mécanismes par lesquels sa direction administrative réussit à réinterpréter les énoncés officiels en liens étroits avec les jeux et négociations et compromis développés avec les acteurs non étatiques et notamment les autorités municipales.

Il s'agit là de considérer que les pratiques des administrations municipales nous permettront de mieux saisir les formes par lesquelles l'État intervient (et se réinvente) et se coule dans la « vie du citoyen ordinaire » par le biais de ses rapports avec ces administrations locales. Ainsi l'État, via l'administration, se concrétise en « se négociant » au jour le jour dans les rapports entre administration et administrés.

L'avantage de cette perspective est d'analyser la politique de réforme de l'administration, la décentralisation, non comme définie seulement *a priori*, mais comme un processus de reformulation, construction et déconstruction continues selon les contextes de la mise en œuvre ainsi que d'apprentissages. En ce sens, les promoteurs de réforme ne possèdent pas le monopole de fabrication des réformes, ils sont dans l'obligation de négocier en permanence avec les autres acteurs de la

¹⁵ Neil Fligstein, « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, vol. 19 / 2, 2001, p. 105- 125.

¹⁶ Paul A. Sabatier (ed), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 2007.

¹⁷ Klaus Schlichte, *op. cit.*

¹⁸ Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *Année Sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169- 208.

¹⁹ Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in. Jacques Chevallier (ed), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1996, p. 325-338.

mise en œuvre ou les destinataires finaux, voire dans certains cas, faute de moyen de leur laisser la totalité du champ libre une fois les grands principes posés.

Ainsi les lectures comme celle d'« État au concret »²⁰, ou celle de l'« État en action », de la « *negotiating statehood* »²¹, de la « *doing the state* »²² « *state at work* »²³, etc. sont bien un autre point de départ pour le questionnement qui fonde ce travail. En effet, elles ont l'avantage de voir la formation de l'État comme un processus de constantes négociations qui se manifeste matériellement dans les actions quotidiennes. Par ailleurs l'État est défini, dans cette ligne, pour ce qu'il fait ou fait faire et non seulement comme une entité abstraite qui, ayant le monopole de l'intérêt commun, s'impose aux autres acteurs sous forme verticale et irréversible. Au contraire les pratiques administratives montrent qu'il y a bel et bien une construction dialectique, une coproduction de l'action publique qui se fait en interaction plus ou moins horizontale et plus ou moins souple.

Ainsi, non seulement l'État se présente en acteur qui négocie avec les autres, mais aussi il se manifeste par des actions concrètes qui lui donnent une force d'influence en tant que puissance publique. Notre approche analyse les expériences des destinataires finaux de la décentralisation, conçus aussi comme acteurs de l'action publique. Ceux-ci sont susceptibles d'intervenir par leurs simples pratiques ajustées à la marge et de participer à l'orientation des actions collectives.

Dans ce type d'analyse, on part des lectures de « relation de services »²⁴ ou « coproduction de services publics »²⁵. Ces lectures viennent en complément de

²⁰ Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1982.

²¹ Tobias Hagmann et Didier Péclard, *Negotiating statehood: dynamics of power and domination in Africa*, West Sussex, Wiley-Blackwell, 2011.

²² Klaus Schlichte, *op. cit.*

²³ Gilbert Joseph et Daniel Nugent (eds), *Everyday forms of state formation: revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994; Hans-Ulrich Derlien et B. Guy Peters, *The State at Work: Comparative Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2009; Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Leiden ; Boston, 2014.

²⁴ Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, vol. 40 / 3, 1998, p. 365- 392; Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: étude des relations de service.*, Paris, L'Harmattan, 1993; Philippe Warin, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 49 / 1, 1999, p. 103- 121; Philippe Warin, « Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales », *Pyramides*, 2011, p. 19- 32; François Aballéa, « Relation de service à l'utilisateur ou relation du service au client ? Les

celles des administrations d'interface. Elles donnent une ouverture sur les pratiques de négociations entre l'agent de base et l'utilisateur ou client. Mais elles montrent aussi comment ces relations aident à construire des comportements d'utilisateurs ou clients, encouragés à coproduire, consciemment ou pas, l'action publique au quotidien. Désormais, plus que simples utilisateurs ou clients, ils deviennent acteurs, points essentiels dans le nouvel art de gouverner.

Le point de départ de cette perspective permet ainsi de voir dans les interactions un apprentissage collectif entre acteurs. Cela nous permet de construire des hypothèses autour des actions des utilisateurs-citoyens, pour bien cerner les effets des réformes, donc les modifications de modalités d'intervention de l'État et de relations avec les citoyens. En fait, comme on l'a déjà dit, le contenu de la réforme ne se définit pas seulement par de simples prescriptions des réformateurs. Il se définit aussi par des possibilités de comportements nouveaux chez les citoyens bénéficiaires.

Paradoxalement, l'interaction avec ceux-ci et les nouveaux apprentissages qui donnent un aperçu inattendu de la réforme consacrent la centralité de l'État. L'autorité de l'État, via les réformes de l'administration, s'exprime alors dans sa capacité à donner les cadres des apprentissages des utilisateurs-citoyens et à développer des plateformes de coopération et concertation, bref à diffuser son pouvoir de commandement et des contraintes administratives²⁶.

Les administrations municipales, en ce sens, sont des écoles pour les nouveaux rapports État - société, espaces d'encadrement des comportements des citoyens. Elles participent donc à la négociation, à la coproduction et à la diffusion des nouvelles formes de présence de l'État²⁷, moins dérangeantes, plus négociées, y compris dans les luttes quotidiennes pour la survie du citoyen. Cette intervention

transformations de l'intervention sociale », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, septembre 2003, p. 119- 134; Pierre Strobel, « L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, vol. 32 / 1, 1993, p. 31- 44.

²⁵ Elinor Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; John Alford, *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009; Victor Pestoff, *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, New York, Routledge, 2015.

²⁶ James Scott, *Seeing like a State. How certain Schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.

²⁷ Desmond King et Patrick Le Galès, *op. cit.*

et ce rôle des municipalités et de l'échelle municipale explique les différences territoriales de la diffusion de l'État, de sa compréhension et de ses pratiques à partir de mêmes propositions de réforme.

Apprentissage de réformes et changement du système administratif

La réforme de l'administration traitée en tant que processus d'introduction de nouvelles procédures et de nouveaux espaces d'interactions, rend particulièrement heuristique une démarche d'apprentissage des politiques publiques. Comme le souligne Geert Bourckaert²⁸, la réforme de l'administration est « un cycle d'apprentissage » qui met en valeur l'éventuelle constitution d'un langage commun, au sens d'un ensemble de normes d'action peu à peu partagées, y compris sous forme conflictuelle²⁹.

L'approche en termes d'apprentissage peut ainsi permettre de saisir les éventuelles modifications dans la façon dont les acteurs perçoivent les nouveaux enjeux administratifs, s'approprient de nouvelles formes et instruments d'action administrative et, par conséquent, construisent des solutions selon leurs capacités à réinventer les propositions de la réforme.

Ce type de lecture combine deux perspectives fondamentales des changements issues de la mise en œuvre de politiques publiques : une centrée sur les institutions et intérêts des acteurs, l'autre sur les idées. D'abord, l'approche centrée sur les institutions et les intérêts des acteurs³⁰. Les recherches insistent alors sur les mécanismes par lesquels les acteurs construisent les institutions en même temps qu'ils en subissent les contraintes. C'est en effet par le biais de

²⁸ Geert Bouckaert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 39- 54.

²⁹ Jacques de Maillard, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15 / 60, 2002, p. 169- 191.

³⁰ Sur l'institutionnalisme et les différentes perspectives (historique, sociologique et rationnel) voir Peter Hall et Rosemary Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, 1996, p. 936- 957.

celles-ci que les acteurs construisent leur compréhension du monde et forment leurs intérêts³¹.

En outre, la perspective met en évidence les contraintes institutionnelles qui pèsent sur les acteurs, notamment à partir de cadres cognitifs et normatifs³². C'est ainsi que le poids historique, la « dépendance au sentier » (*path dependency*), est présenté comme cause d'inertie face au changement et de difficulté d'apprentissage³³. Ainsi la possibilité de changement du système administratif reste marginale, d'autant plus que les acteurs sont considérés comme ayant une capacité limitée de pouvoir d'agir (*agency*) vue la force contraignante des structures³⁴.

De ce point de vue, en restant sur les explications de l'inertie du système administratif ou de petits « changement incrémentaux »³⁵, cette perspective est limitée pour expliquer la profondeur des processus d'apprentissage des réformes, d'autant plus qu'elle néglige la capacité des acteurs³⁶. En revanche, elle nous semble très féconde pour saisir l'origine des cadres d'interaction et comprendre les intérêts des acteurs. Elle a ainsi deux avantages pour notre propos: d'une part elle montre l'origine des cadres d'interactions à travers le recours aux conditions historiques de production des accords, d'autre part elle permet de rendre compte des modalités d'implication des acteurs au point de construire des typifications et anticipations de leurs actions³⁷.

En l'utilisant donc ici avec toute une élasticité contextuelle, on pourra mieux comprendre comment se fonde la décentralisation au Mozambique, sur quel

³¹ Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*, New York, Russell Sage Foundation, 1996.

³² James March et Johan Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, The Free press, 1989. Douglass North, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

³³ Paul Pierson, « Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity », *Journal of European Public Policy*, vol. 5 / 4, 1998, p. 539- 560. Paul Pierson, *Politics in time: history, institutions, and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

³⁴ Denis Saint-Martin, « Apprentissage social et changement institutionnel: la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21 / 3, 2002, p. 41-67.

³⁵ Charles Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, vol. 19 / 2, 1959, p. 79- 88.

³⁶ Denis Saint-Martin, *op. cit.*

fond de mémoires administratives elle agit et sur quels intérêts fonctionnent les municipalités issues de telles réformes. En ce sens, elle nous permettra aussi une analyse historique pour bien cerner les différences de construction des arènes d'interactions municipales et la nature des contraintes sur la mise en œuvre³⁸.

Puisque cette perspective accorde une causalité plus grande aux structures qu'aux acteurs — elle néglige le bi-dimensionnel, le « *two-sidedness* », comme le dirait Philip Abrams³⁹ — elle laisse dans l'ombre les mécanismes de production de nouveaux savoirs⁴⁰. Or l'approche cognitive nous semble complémentaire pour l'objectif de ce travail. Celle-ci prend davantage les idées (ou les discours) dans l'analyse des politiques publiques et accorde aussi une importance aux acteurs⁴¹. De même qu'il faut considérer l'origine des cadres d'interaction (*framing*) et leur rapport aux intérêts, cette perspective fait des logiques de production de discours une variable importante dans l'analyse des politiques publiques. Une telle démarche serait effectivement pertinente en ce qu'elle combine la possibilité structurelle et le pouvoir d'agir des multiples acteurs.

Moins structurante que l'institutionnalisme, cette perspective a aussi l'avantage de voir la possibilité de changement dans une grande ampleur, radicale, et non seulement comme de petits ajustements incrémentaux⁴². En fait, les concepts comme celui de « paradigme » développée par Peter Hall⁴³ ou celui de « référentiel » de Pierre Muller⁴⁴ ou encore celui de « système de croyances » de

³⁷ Peter Berger et Thomas Luckmann, *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, New York, Anchor Books, 1990.

³⁸ Dominique Darbon, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *Cadernos de Estudos Africanos*, décembre 2002, p. 65- 92; Catherine Boone, *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Jean-François Bayart, *L'historicité de l'État importé*, Paris, Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, 1996.

³⁹ Philip Abrams, *Historical sociology*, New York, Cornell Univ. Press, 1993.

⁴⁰ Jean-Pierre Le Bourhis, « Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10 / 2, 2003, p. 161-175.

⁴¹ Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 189- 208.

⁴² Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 155- 187.

⁴³ Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25 / 3, 1993, p. 275- 296.

⁴⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

Paul Sabatier⁴⁵ et bien d'autres, sont passionnants à ce propos. Ils permettent de mieux visualiser la relation entre les discours (idées) et le changement issu des politiques publiques. Cependant, s'ils sont intéressants pour appréhender les changements administratifs, ils tendent à considérer l'apprentissage comme existant *a priori*. Ils présentent ainsi une certaine difficulté pour identifier véritablement les moments de changement⁴⁶.

Le plus important pour notre étude est de pouvoir ouvrir l'analyse au-delà de la seule dimension institutionnelle au sens le plus classique du terme, de l'inertie du changement. C'est le fait de voir dans le fonctionnement des municipalités un croisement imbriqué entre contrainte de la structure et pouvoir d'agir des acteurs, un changement incrémental mais aussi associé à un possible changement radical. Il s'agit de combiner les trois « I » (institutions, intérêts et idées), dont parlent Bruno Palier et Yves Surel⁴⁷, pour bien construire des variables que nous permettent de cerner, dans sa dimension abstraite et empirique, l'objet d'étude et de comprendre le processus de changement administratif induit par la décentralisation comme une contrainte (aussi liberté) sur les acteurs. La réforme transforme leur perception de la relation avec l'administration en disqualifiant les anciens savoirs, eu même temps qu'elle les libère avec de nouvelles capacités d'action, parfois même en dissonance avec les propositions initiales⁴⁸. Comme le souligne Jacques de Maillard, « l'apprentissage dépasse la relation de contrainte et s'ouvre sur la capacité des individus et des groupes à s'approprier des savoirs, à inventer de nouvelles règles »⁴⁹, participant donc à la modification des cadres d'interactions et à l'émergence d'un nouveau langage commun.

En ce sens, on est proche de la définition de l'apprentissage, donnée par de Hugh Heclo :

⁴⁵ Paul A. Sabatier, « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy Sciences*, vol. 21 / 2/3, 1988, p. 129- 168.

⁴⁶ Pascale Laborier et Danny Trom, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Univ. de France, 2003. Jacques de Maillard, *op. cit.*

⁴⁷ Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, p. 7- 32.

⁴⁸ Philippe Bezes, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, Presses universitaires de France, 2009; Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Ce que les réformes font aux institutions », in. Jacques Lagroye et Michel Offerlé (eds), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 75-101.

⁴⁹ Jacques de Maillard, *op. cit.*

« Représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience ; habituellement cette modification est considérée comme un changement en réponse à des stimuli perçus »⁵⁰.

Avec cette perspective, on voit bien que l'apprentissage, variable dépendante, englobe simultanément une imposition et une appropriation (au sens de capacité d'agir, ce pouvoir d'*agency*⁵¹). Autrement dit, elle tente de conjuguer la dimension de contrainte et celle de capacité des acteurs. Ainsi le changement apparaît comme « hybride », comme le soulignent Jeseeph Fontaine et Patrick Hassenteufel, dans le sens où il associe d'une part la dimension incrémentale des ajustements à « petit pas » et séquentiels, et d'autre part de changement radical exprimé par l'autonomie d'action des acteurs⁵².

Dans ce cadre de lecture, les résultats des réformes ne se présentent pas comme une évidence, mais par l'intermédiaire de *small policy steps*, c'est-à-dire par l'accumulation de petites phases d'ajustement induits par les dynamiques d'apprentissage⁵³. D'autre part, ces *small policy steps*, comme le montrent les recherches sur la mise en œuvre, participent par la routinisation des pratiques quotidiennes à la construction d'une représentation, de cadres d'interactions plus ou moins stables⁵⁴.

Dans cet ordre d'idée, la réforme de décentralisation est ici analysée en tant que processus de domination par la contrainte, mais aussi de négociation du commandement, y compris par la « libération » du citoyen. Cela montrera effectivement comment l'État négocie au quotidien et finalement comment il se concrétise dans l'espace territorial dans les pratiques des administrations

⁵⁰ Hugh Heclo, *Modern social politics in Britain and Sweden; from relief to income maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

⁵¹ Anthony Giddens, *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Berkeley, University of California Press, 1986.

⁵² Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (eds), *To change or not to change?: les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

⁵³ Colin J. Bennett et Michael Howlett, « The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy Sciences*, vol. 25 / 3, p. 275- 294. Patrick Gibert et Jean-Claude Thœnig, « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et management public*, vol. 11 / 1, 1993, p. 3- 21.

⁵⁴ Peter Hupe, « What happens on the ground: Persistent issues in implementation research », *Public Policy and Administration*, vol. 29 / 2, avril 2014, p. 164- 182. Michael Hill, « Implementation Theory: yesterday's issue? », *Policy & Politics*, vol. 25 / 4, 1997, p. 375- 385.

municipales aussi éloignées soient elles des intentions initiales de l'injonction de l'institution étatique représentée par les autorités politiques et administratives.

État et société dans la succession de réformes administratives : objet et problématisation de la recherche

Depuis l'indépendance, l'administration mozambicaine, à l'instar d'autres administrations africaines, développe un ensemble de réformes administratives. Elles ne sont pas seulement différentes et superposées, mais parfois même contradictoires entre elles, allant en ce qui concerne les relations avec les administrés de la fermeture à l'ouverture. Elles ont eu aussi des significations politiques diverses telles que construction de l'État, modernisation, dérégulation, rationalisation et développement institutionnel⁵⁵. Porteuses d'une diversité de cadres sous-jacents, elles sont certainement, responsables des mutations dans les modalités d'action et de régulation de l'État, ainsi que de la réactivité quant aux représentations et au comportement de la société (administrés/usagers citoyens).

Effectivement, le Frelimo (Front de libération du Mozambique) qui avait dirigé la lutte de libération anticoloniale du Mozambique — devenu parti-Etat d'orientation marxiste-léniniste en 1977 lors de son troisième congrès —, s'engagea dès l'indépendance à réformer l'administration coloniale. Avec un discours de rupture des formes d'action coloniales mais aussi traditionnelles, la réforme visait à amener la société à une organisation d'Etat moderne. L'administration était conçue ainsi comme un outil du parti pour transformer la société à l'image de l'État.

Sous la direction du parti-État, le Frelimo, l'administration, avec une organisation strictement bureaucratique, se caractérisait par la rigidité et l'unilatéralité dans ses relations aux administrés. Ancrée dans un modèle de

⁵⁵ Dominique Darbon, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », in Ferdinand Mélin-Soucramanien (ed.), *Espaces du service public:: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. T. 1: [...]*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 111-149.

fermeture des relations, simple dispositif de mise en œuvre de l'« intérêt général », ses échanges unilatéraux avec la société se voulaient non-réversibles.

En pratique et constitutionnellement même, l'administration était conçue comme le relais des orientations du parti-État. Toutes étaient définies selon le modèle du centralisme démocratique post-léniniste, c'est-à-dire décidé au sommet du parti Frelimo, par le bureau politique⁵⁶. Ces orientations étaient ensuite imposées à l'administration puis aux administrés comme autant de dogmes incontestables. L'administration était soumise à une stricte obéissance d'exécution, et les administrés à une stricte soumission. Ces orientations répondaient toutes à une conception autoritaire, sans aucune possibilité de discussion avec l'administration ou les administrés.

Dans ce contexte, les marges d'adaptation restaient très réduites et accéléraient la dégradation de l'organisation. Le parti-État ne parvenait pas à faire appliquer correctement par l'administration ses orientations. Celle-ci était en effet minée par des difficultés de toutes natures. Par exemple, au sortir de la colonisation beaucoup de fonctionnaires étaient partis en même temps que les colons, les ressources financières étaient très réduites, etc. D'où le discours du président Samora Machel sur les difficultés de l'administration à se matérialiser comme confluence entre les orientations du parti-État et la société, cité *supra*. De plus, l'administration étant devenue peu sensible aux influences de la société, du fait de sa fermeture *top down* sans aucune marge de manœuvre, les dysfonctionnements y étaient de plus en plus nombreux et son pouvoir unilatéral toujours moins effectif pour réaliser les objectifs imposés. Et cela provoquait diverses réactions inattendues.

Effectivement les réactions, soit de l'administration par rapport aux orientations du parti-État, soit des administrés face aux actes unilatéraux de l'administration furent des plus variées : adhésion, méfiance, crainte, hostilité, révolte. Elles variaient selon le service concerné, la catégorie sociale des individus, les localisations géographiques ou la nature de l'intervention administrative. Par exemple, l'une de ces réactions fut la création des villages

⁵⁶ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, l'Afrique Australe face à Pretoria], 1985, p. 36- 60. *Ibidem*.

communaux. C'était alors une forme d'urbanisation des zones rurales. Dans une large mesure, cette politique fut rejetée par les populations. Mais les comportements et les résultats ont varié selon la spécificité et l'histoire des espaces de mise en œuvre. Dans certaines parties de la région centre et nord du pays notamment, la mise en œuvre de cette politique a créé les conditions d'accommodation envers un mouvement de rébellion, la Renamo (Résistance nationale du Mozambique), fomenté par les régimes minoritaires des pays voisins, la Rhodésie et de l'Afrique du Sud. Il a ensuite gagné du terrain dans les dynamiques locales au point de se transformer en guerre civile⁵⁷. Alors qu'au sud du pays, notamment à Gaza, la même politique a été relativement bien acceptée, bénéficiant d'un contexte spécifique : inondations ou rapports aux élites à la tête du Frelimo, parti-État réformateur⁵⁸.

Toutefois, on peut dire que dès le début des années 1980 le modèle de réforme par la modernisation autoritaire, déjà en situation de blocage, était peu à peu modifié, même si le cadre sous-jacent se superposait encore aux nouveaux cadres émergents. D'ailleurs *les* échelons centraux *du parti-État* Frelimo, sont demeurés intouchable dans les réformes suivantes, convaincus d'incarner l'intégration chargée de décliner l'imaginaire social et collectif. Cependant le dispositif d'action qu'était l'administration restait perçu comme négatif, comme on pouvait le voir dans le discours du président Samora Machel cité *supra*. Et ce fut contre cette administration que se levèrent les critiques et le mécontentement dans la construction de la relation État - société. Finalement avec le IV^e Congrès du Frelimo en 1983 et l'adhésion aux institutions financières internationales, FMI et Banque Mondiale en 1984. Le dogme unitaire de l'intérêt général et d'une modernisation autoritaire de l'administration fut battu en brèche par l'émergence de nouvelles orientations de réforme administrative, d'abord économique, puis politique.

⁵⁷ Christian Geffray, *La cause des armes au Mozambique: anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala, 1990.

⁵⁸ Otto Roesh, « A Renamo e o campesinato no sul de Moçambique : panorâmica da província de Gaza », *Estudos Moçambicanos*, n°14, pp. 127-160 ; Bridget O'Laughlin, « A base social da guerra em Moçambique : análise de « A causa das armas em Moçambique », *Antropologia de uma guerra civil*, de C. Geffray, Paris : CREDU-Karthala, 1990 », *Estudo Moçambicanos*, n°10, 1992, pp. 107-148.

Ainsi, dès 1987, avec la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, on assista à un glissement idéologique de l'action administrative. Cela modifia considérablement le rôle de l'administration face aux administrés et par conséquent son rôle comme incarnation local de l'État central. L'orientation vers les « réformes néolibérales » fut alors soutenue par les institutions de Bretton Woods. Ce fut le cas de la privatisation et des processus de *downsizing* (réduction du nombre des fonctionnaires). Elles produisirent alors une banalisation de l'administration. Désormais, elle n'était plus une entité distincte, chargée de satisfaire l'intérêt général. Elle tendait à perdre sa centralité et à se fondre dans les rapports avec les acteurs privés en émergence. *In fine*, ses actes administratifs tendirent à ne plus s'exprimer comme unilatéraux. Bref, il s'est agi alors d'une remise en cause d'un pouvoir administratif unilatéral, modèle classique d'une organisation bureaucratique de l'administration et voulu comme fer de lance de la modernisation de la société au lendemain de l'indépendance.

De plus, en termes d'activités administratives, la prestation de services n'est plus centrée dans l'administration. Elle s'est restructurée sur la base du modèle du *Nouveau management public* (*New public management – NPM*), *grosso modo*, l'application de méthodes de gestion privée dans l'administration publique⁵⁹. Conséquence de cette orientation, l'administration devait autonomiser les différents services par la décentralisation et la privatisation. Effectivement, en 1990 le gouvernement promulgua une nouvelle constitution qui rassemblait un ensemble de réformes de l'administration⁶⁰ à l'instar des perspectives de néolibérales d'« État minimal » (*roll back the state*).

Ces mutations dans la conception même de l'État allèrent de pair avec la redéfinition, dans la pratique, des relations administration - administrés. La rigidité unilatérale et non-réversible du modèle de modernisation autoritaire, au lendemain de l'indépendance, était de plus en plus mal supportée par la société. L'ouverture au multipartisme formalisé par la constitution de 1990, avec comme conséquence les premières élections générales en 1994, vint démontrer de façon manifeste cette

⁵⁹ Christopher Hood, « Contemporary public management: a new global paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10 / 2, juin 1995, p. 104- 117.

⁶⁰ Chris Alden, *Mozambique and the construction of the new African state: from negotiations to nation building*, New York, Palgrave, 2001.

contestation du modèle de modernisation unilatérale. Par exemple dans les zones rurales, le Renamo, parti issu de l'ancien mouvement rebelle, l'emporta avec 41% contre 40% pour le Frelimo, pourtant parti d'avant-garde qui avait conduit les réformes « de modernisation ».

Par ailleurs, jusque là les ajustements de réformes n'avaient pas débouché sur la réelle émergence d'un nouveau modèle de relations administration - public. Le parti-État Frelimo, avait réussi à se situer au-dessus des critiques de la modernisation unilatérale, se déchargeant des problèmes sur l'administration. D'ailleurs l'élite du Frelimo avait aussi réussi à se placer dans le courant de la privatisation, prenant la tête des nouvelles entreprises. Cela donnait un sentiment de réussite, sauf que cette réussite n'était que « de sommet »⁶¹. Bref, en termes pratiques, l'émergence d'un modèle radicalement nouveau n'était pas évidente. L'élite du Frelimo continuait de croire qu'elle pilotait, d'en haut, les réformes de l'administration.

Les élections de 1994 donnèrent un aperçu de la réaction des administrés, désormais électeurs et clients de l'administration. Suite à ce constat, certaines réformes d'inspiration *NPM*, initiées avant ces élections de 1994 se virent même ralenties. Tel fut le cas de la réforme décentralisatrice qui envisageait la création de municipalités dans tous les districts. La loi n° 3 de 1993 approuvant la mise en œuvre de cette politique fut annulée. Le processus de cette réforme fut ralenti jusqu'à l'approbation d'une nouvelle loi en 1997, la loi n° 2 de février de 1997. Elle redéfinissait le processus de création des municipalités comme graduel et non plus pour tous les districts.

Ces enjeux portaient en eux le développement d'une autre vision de l'administration dans ses relations avec les administrés. La conception centrale du *NPM* était de gérer l'administration publique comme un *business*⁶² et l'utilisateur comme un client⁶³. Le rapport entre administration et administrés était défini par le

⁶¹ M. Anne Pitcher, *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁶² Ce débat classique de l'administration sur la séparation entre l'administration publique et administration privée, de l'administration et la politique. Leonard White, *Introduction to the study of public administration*, New York, Macmillan, 1939; Woodrow Wilson, «The study of administration», *Political Science Quarterly*, n°2, juin 1887, p. 197-222; Frank Goodnow, *Politics and administration : A study in government*, New York, Russell & Russel, 1900.

⁶³ Pour le débat sur la question d'utilisateur et client voir par exemple Jean-Marc Weller, *op. cit.*

degré de satisfaction du second par des services publics fournis par la première. Sauf que l'administration mozambicaine, tout comme pour d'autres pays africains, n'avait pas les capacités nécessaires pour une telle conception. D'autant plus que l'administration était limitée en diverses ressources, notamment humaines, transférées en faveur du secteur privé. En ce sens, l'échec partiel des réformes de *NPM* était évident, au moins du côté public en tant que prestataire de services⁶⁴.

Dans ce contexte, depuis fin des années 1990 et surtout le début des années 2000, une autre vague de réforme de l'administration, liée au développement institutionnel de l'État, était de plus en plus en émergence. En termes théoriques de cette vision de réforme, en générale l'accent était mis sur le renforcement de l'État dans la régulation de l'action collective. Mais cette fois, à la différence du modèle de modernisation unilatérale ou du *NPM*, il s'agissait surtout d'intégrer dans les processus internes de l'administration des mécanismes de concertation avec les administrés⁶⁵. L'opacité de l'administration était désormais corrigée par des mécanismes de participation et de transparence de gestion publique. Le nouveau paradigme était celui de *nouvelle gouvernance publique* (NGP)⁶⁶. La relation entre administration et environnement se voulait désormais plus ouverte et négociée. L'État n'était plus « entité suprême », mais acteur dans l'un des cercles d'action publique. Il devait compter avec les autres. L'administré n'était plus simple usager ou client, mais acteur qui devait collaborer à l'action publique⁶⁷. L'action administrative était désormais négociée. Elle s'exerçait moins en termes d'autorité que d'influence et de consensus⁶⁸.

Au Mozambique ce nouveau paradigme s'est accompagné de l'approbation d'un document : « Stratégie globale en faveur de la réforme du secteur public » (*Estratégia Global da Reforma do Sector Público – EGRSP-2001-2011*)⁶⁹, qui tenta de synthétiser la nouvelle vision de l'action administrative. Puis ce nouveau

⁶⁴ Dominique Darbon, « Bureaucratisation des réformes administratives...*op.cit.*

⁶⁵ John Alford, *op. cit.*

⁶⁶ Stephen P. Osborne, « Delivering Public Services: Time for a new theory? », *Public Management Review*, vol. 12 / 1, 2010, p. 1- 10.

⁶⁷ OECD, « Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation », Paris, OECD, 2001.

⁶⁸ Victor Pestoff, Taco Brandsen et Bram Verschuere (eds), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, 1 édition, New York, Routledge, 2011.

processus fut constitutionnalisé par l'approbation d'une nouvelle constitution de la République en 2004. Cependant, la volonté d'association du public au fonctionnement de l'administration n'impliqua pas l'abandon de l'idéologie de l'intérêt général exprimé par le parti au pouvoir, le Frelimo, mais dans sa reformulation, désormais le rôle de l'État était moins d'imposer le bien commun à l'ensemble de la société que d'obtenir des consensus par des concertations entre l'administration et son environnement (citoyens, usagers, privés, ONG, etc.).

Les actions des administrés, d'autres collaborateurs de l'administration, sont ainsi devenues des dispositifs essentiels de la diffusion et légitimation de l'État. Il suffisait de les chercher, les encourager, les développer et les stabiliser. Bref, la centralité de l'État dans la poursuite de l'intérêt public devint désormais un enjeu de négociation au quotidien. Elle n'était plus une donnée acquise en termes autoritaires, comme elle l'était dans le modèle classique de relation unilatérale entre administration et administrés, aux lendemains de l'indépendance.

Voilà dans quel contexte est ici étudié le fonctionnement des administrations municipales de la ville de Beira et des bourgs de Mueda et Quissico. La création et le fonctionnement de ces municipalités sont indissociables de la stratégie de séduction et de manipulation du comportement des citoyens afin de renforcer l'entreprise de gestion de la société. Cette thèse montrera que les pratiques administratives des municipalités sont une synthèse d'osmose et d'imbrication entre État et société.

Il n'existe pas suffisamment d'études sur les réformes des administrations africaines, encore moins mozambicaines. De plus, dans plusieurs d'entre elles, l'État est étudié sous l'angle du pouvoir et du rapport de force⁷⁰. L'étude par les dynamiques de réformes de l'administration montre que l'État est devenu morcelé, « en miettes » comme le disent François Dupuy et Jean-Claude Thoenig⁷¹. Sa force

⁶⁹ Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público, *Estratégia global da reforma do sector público (2001-2011)*, Maputo, Imprensa Nacional, 2001.

⁷⁰ Jean-François Bayart, *L'État en Afrique*, Paris, Fayard, 1989 ; Jean-François Médard, *États d'Afrique : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1992 ; Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999, pour citer des exemples.

⁷¹ François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

ne s'exerce plus que par des arrangements de circonstances, récupération des actions de ses partenaires, par des négociations permanentes⁷².

Une étude à partir de l'administration peut donc contribuer à saisir l'État dans et par ses « miettes ». Elle peut contribuer aussi aux débats sur l'État et ses administrations où l'anthropologie de l'administration⁷³ se résume, *grosso modo*, aux descriptions de leurs activités administratives. Malheureusement, ces études s'intéressent peu à l'apprentissage de nouveaux modes d'intervention politique de la société⁷⁴.

Cette thèse combine les pratiques du fonctionnement quotidien des administrations municipales, les cadres sous-jacents aux réformes de l'administration, ainsi que les redéfinitions et la recherche incessante de modes de gestion de la société par l'État. Elle se veut une contribution à la critique interprétative des modes d'exercice de pouvoir, des formes de gestion publique et des couples domination/soumission et commandement/obéissance.

Les municipalités au Mozambique sont encore une nouvelle expérience. Le processus a été mis en pratique en 1998. Depuis lors, 53 villes et bourgs ont été, de façon graduelle, élevés au rang de municipalité. En 1998, ce fut le cas pour les 23 villes du pays ainsi que dix bourgs. En 2008, dix bourgs s'y sont ajoutés et finalement dix autres encore en 2013. On reviendra ci-après sur les motivations dans le choix de Beira, Mueda et Quissico. Les diverses études sur le processus de municipalisation au Mozambique ne manquent pas de souligner son contrôle politique étroit par le parti au pouvoir, le Frelimo⁷⁵. Mais elles omettent

⁷² Tobias Hagmann et Didier Péclard, *op. cit.*

⁷³ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Editions Karthala, 1998, 296 p. Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op. cit.* Giorgio Blundo et Jean-Pierre Sardan, *Etat et corruption en Afrique: une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers, Bénin, Niger, Sénégal*, Paris, Karthala, 2007. Tom de Herdt et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Real governance and practical norms in sub-Saharan Africa: the game of rules*, London ; New York, NY, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.

⁷⁴ Pour une critique générale de cette perspective voir Dominique Darbon, « 'Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique' ». Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique Africaine*, n°96, 2004, pp. 163-176.

⁷⁵ Beatrice Reaud and Bernhard Weimer, « Mozambique : Decentralization in a Centralist Setting », in Tyler Dickovick et James S. Wunsch (eds), *Decentralisation in Africa: The paradox of State strength*, Boulder, 2014, pp.137-158 ; Bernhard Weimer (ed.), *Moçambique: Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, Maputo, IESE, 2012 ; Luís de Brito « Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização », in. Luís de Brito *et al.* (eds), *Desafios de Moçambique 2013*, Maputo, IESE, pp.23-38 ; Eduardo Chiziane, *As tendências*

l'apprentissage du processus lui-même et la réinvention qui l'accompagne de nouveaux modes de gestion et d'action publique. Elles se focalisent sur le contrôle par le niveau supérieur, celui du Frelimo donc. Alors même que dans les espaces locaux de mise en œuvre on a pu observer certains changements, très contrôlés, certes, mais bien réels. Ces changements varient selon l'historicité des arènes locales, l'implication des acteurs divers (bailleurs de fonds, élites locales, partis politiques, autorités communautaires, etc.), mais aussi selon la nature du service public concerné : gestion de la terre, gestion de l'eau, éducation, etc.

Cette thèse se veut donc aussi contribution au débat sur la construction de l'État mozambicain, les réformes de son administration ainsi que l'organisation de sa société. Bref des mutations d'action politique dans un contexte de mutations accélérées de la société, d'enjeux politiques et économiques mondiaux devenus enjeux locaux.

On part ainsi de divers **questionnements** qui cherchent à comprendre : *comment l'État se recompose dans un contexte de succession rapide et complexe de réformes multiples, aussi différentes que contradictoires ? En quoi les processus de réformes sont indissociables de l'invention de nouvelles pratiques de l'administration tant de la part des personnels et organisations bureaucratiques que des usagers ? En quoi et comment ces nouveaux modes de gestion publique modifient-ils les modalités de relations État - société ?*

Il s'agit d'une thèse centrée sur l'exercice concret du pouvoir. Les réformes sont comprises comme un enjeu international standardisé. Elles sont adoptées par les États, surtout ceux du Sud, sans réelle réflexion approfondie sur leurs dynamiques locales et leur mise en œuvre est déclinée selon les historicités spécifiques des espaces.

On fait **l'hypothèse** que, lorsque dans leur fonctionnement quotidien les administrations municipales interagissent avec les citoyens et autres acteurs locaux, privés et publics, elles bénéficient du redéploiement de l'État par de nouvelles logiques de gestion allant de pair avec la séduction et la manipulation

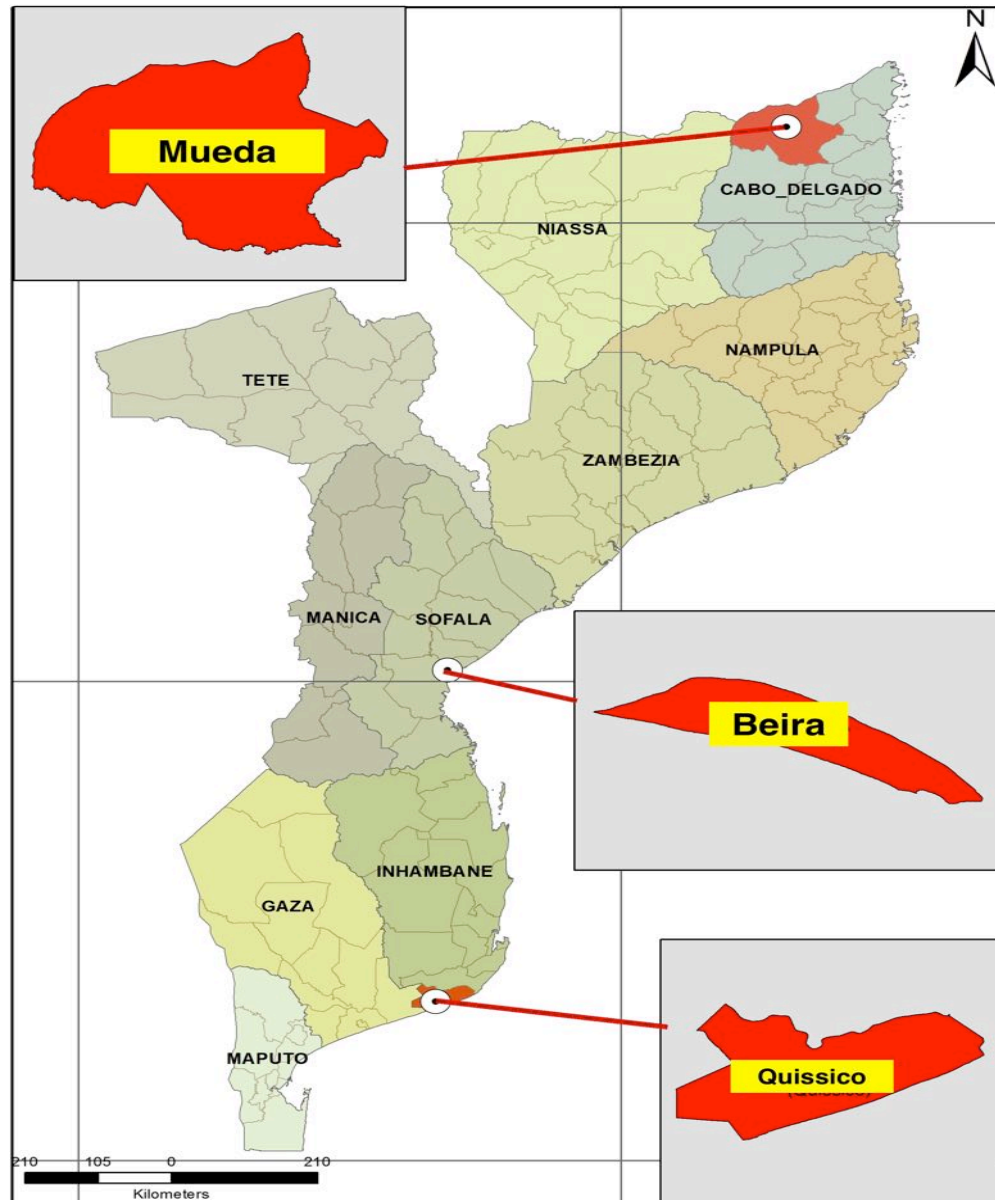
da re-concentração e re-centralização administrativa em Moçambique, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane, Imprensa Universitária, 2011; Domingos do Rosário, *Les mairies des « autres »* : une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales. Les cas

des citoyens dans leurs comportements. Les nouvelles pratiques de gestion sont caractérisées par une tendance à l'ouverture du fonctionnement de l'administration, liée aussi à l'apparente proximité de l'administration via la participation (coproduction). Elles prédisposent les administrés à accepter les règles administratives, instruments fondamentaux d'imbrication de l'État et la société. Par ailleurs, les diverses restrictions et contraintes imposées par ces administrations municipales dans la gestion quotidienne amènent à réinventer des modes de vie-survie des citoyens. Les populations ne cessent d'influencer ainsi les logiques politiques et de modifier l'action publique. Désormais la force de l'État, entreprise de domination, s'exerce par l'identification de ces efforts quotidiens de survie des citoyens. L'État cherche à les renforcer pour satisfaire les attentes et à développer de nouvelles coopérations entre ces derniers et les instances publiques et privées. Bref, les pratiques de fonctionnement des municipalités montrent que la réforme de décentralisation est un outil de la diffusion de l'État dans la société.

d'Angoche, de l'Île de Moçambique et de Nacala Porto, Université de Bordeaux, thèse doctorat, 2009.

Justification du choix de nos terrains d'observation

Carte 2. Localisation des terrains d'observations



Il y a trois justifications à notre choix de ces municipalités.

La première d'entre elles est que Mueda, Beira et Quissico sont situées respectivement dans les trois grandes régions du pays, le Nord, le Centre et le Sud (voir la carte ci-dessus). Nous voulons tenter de comprendre les dynamiques de

municipalisation dans ces trois régions du pays, outre la dimension géographique des questions économiques et sociopolitiques. Au fur et à mesure que l'on s'éloigne de Maputo, au sud du pays, en direction du nord, les infrastructures se dégradent. Le pays est fortement marqué par une asymétrie régionale au niveau économique⁷⁶. Malgré la découverte récente de plusieurs ressources naturelles dans le Nord et le Centre du pays, notamment au Cabo-Delgado, la province la plus au nord, et à Tete, au Centre, rien ne semble modifier le cours des choses. Au contraire, ce sont des travailleurs du Sud qui s'installent au Centre et dans le Nord. Cette marginalisation du Nord et du Centre dans l'économie est aussi vérifiable dans l'administration.

En utilisant des données officielles du ministère de la Fonction Publique⁷⁷ nous pouvons voir que sur les 296 586 fonctionnaires et agents de l'État, la majorité, 133 314 sont affectés au Sud du pays contre 96 636 au Centre et 66 636 dans le nord. Si le niveau de formation des fonctionnaires est en général très bas dans la fonction publique, cela touche fortement les provinces, notamment du Centre et du Nord. Seulement 55 120 fonctionnaires ont un niveau supérieur au bac. Sur ces 55 120 fonctionnaires, 20 844 sont à Maputo, ce qui laisse une moyenne de 3 808 fonctionnaires de niveau supérieur pour chaque province. Si cela ne correspond pas au niveau de pauvreté, il semble y avoir un rapport politique, d'autant plus que le Sud est traditionnellement lié au parti actuellement au pouvoir, le Frelimo. Au contraire, le Centre est « hostile » au Frelimo et le Nord divisé entre hostilité et amitié envers le Frelimo, notamment à Mueda, pour des raisons que nous présenterons ensuite.

Choisir une municipalité dans chaque région nous aide à comprendre, à partir d'une approche inductive des cas d'étude, ces « escaliers » d'asymétrie et la forme par laquelle les municipalités s'impliquent comme ressource de négociation dans ces dynamiques. Il est par ailleurs clair que les principaux éléments observés dans les municipalités choisies sont loin de leur être spécifiques. Ils sont également présents dans plusieurs autres.

⁷⁶ Lázaro Macuacua, « O AGP dez Anos Depois : Novos Desafios para Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, n° 20, 2002, p. 5- 17.

⁷⁷ Ministério da Função Pública, *Estatísticas dos funcionários e agentes do Estado (2012-2013)*, Maputo, 2014.

La seconde raison de notre choix est que la ville (Beira) et les bourgs (Mueda et Quissico) de ces municipalités symbolisent bien l'histoire politique du Mozambique contemporain. Mueda, dans l'histoire du mouvement anticolonial, est considéré par les autorités publiques comme le « berceau » des revendications contre le régime colonial portugais (du fait de l'émeute du 16 juin 1960 et de sa répression). Par conséquent, Mueda est le « berceau » du discours politique de la « nation » qu'est aujourd'hui le Mozambique. Il est pour ces raisons très lié au parti Frelimo par de fortes négociations permanentes, comme nous le verrons dans ce travail. La ville de Beira au contraire représente le lieu par excellence d'opposition au Frelimo. Mais une situation plus particulière encore à Beira est la véritable concurrence entre les trois grands partis politiques, Renamo, MDM et Frelimo. Actuellement sous gestion du MDM, Beira a une histoire particulière d'opposition aux projets du Frelimo et ce, depuis l'indépendance. Mais aussi, le passage de la gestion de la municipalité du Frelimo à la Renamo puis au MDM lui donne le label de vraie démocratie, par les expériences d'alternance politique dans la gouvernance municipale. Enfin, Quissico, siège du district de Zavala, est actuellement une marque culturelle du Mozambique en raison de la reconnaissance de la *mbila* comme patrimoine culturel immatériel de l'humanité, proclamée en 2005 par l'Unesco. La *mbila* est un genre musical orchestral et une danse, expression culturelle et politique, pratiqués principalement par la communauté txopi. Cela fait de Quissico un centre de mobilisation politique forte dans la région Sud. Le district de Zavala où se situe Quissico fut, au cours de la période coloniale, le lieu d'instauration d'une coopérative visant à contrôler l'émergence d'une petite-bourgeoise rurale noire provoquée notamment par l'accumulation des travailleurs émigrés en Afrique du Sud. L'un des tous premiers députés mozambicains noirs dans l'État Nouveau portugais, Felisberto Machatine, était de Zavala⁷⁸.

Enfin, troisième raison de notre choix, les trois municipalités représentent les trois « générations » de l'élévation des villes et bourgs au rang de

⁷⁸ Michel CAHEN, « Corporatisme et colonialisme : approche du cas mozambicain, 1933-1979.II. Crise et survivance corporatisme colonial, 1960-1979 », *Cahiers d'étude africaines*, Vol. 24, n°93, 1984, pp. 5-24 ; Michel CAHEN, « L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974 », *Cahiers d'études africaines*, 2000, pp. 551-592.

municipalités, depuis 1998. La municipalité de ville de Beira fait partie de la première vague de municipalisation de 1998 qui a créé 33 municipalités, 23 villes et 10 bourgs. La deuxième vague est de 2008 qui a accordé cette position à 10 bourgs de plus, dont Mueda. Et finalement dans la dernière vague, celle de 2013, 10 bourgs de plus ont été choisis, dont Quissico, soit au total 53 municipalités. Analyser les actions de ces différentes générations de municipalisation nous permettra non seulement de comprendre les dynamiques d'apprentissage des réformes décentralisatrices à partir du fonctionnement des municipalités, mais aussi les stratégies politiques derrière les élévations graduelles des bourgs à la catégorie des municipalités. Il s'agira donc de voir dans la municipalité de Quissico les enjeux du passage de simple village à la catégorie de bourg doté d'une municipalité. Pour le cas de la municipalité de Mueda, nous cernerons les premiers enjeux de l'élévation à telle catégorie de municipalités et pour la municipalité de Beira les défis du fonctionnement. Finalement, étudier la municipalité de villes comme Beira et de bourgs comme Mueda et Quissico nous permet de comprendre aussi les deux domaines, l'urbain et le rural, sur lesquels s'imbriquent les dynamiques politiques du Mozambique contemporain. La juxtaposition de la problématique et des terrains d'observation empirique nécessite une mise en perspective de la méthodologie à employer, de façon à cerner plus précisément l'appréhension de l'objet d'étude.

Les démarches méthodologiques

Ce travail s'insère à la suite de travaux qui essaient de restituer empiriquement l'étude de l'État par le biais d'une interrogation sur le fonctionnement de l'administration. Pour se faire, l'étude a articulé diverses méthodes et techniques de recherche appliquées en sciences sociales en général et en science politique en particulier. Il a été observé quatre niveaux fondamentaux : un travail de recherche bibliographique, un travail d'archive, les entretiens et l'observation de terrain et finalement la rédaction. Ces quatre niveaux furent mobilisés de façon complémentaire.

L'analyse de la littérature qui traverse tout le travail a été l'une des premières formes de construction de l'objet d'étude. Le but de cet exercice a été de préciser la problématique de la recherche comme question empirique. Cette étape a été surtout effectuée dans des bibliothèques à Bordeaux, notamment celle du Laboratoire « Les Afriques dans le Monde » (LAM) et à Maputo, au Mozambique. La deuxième phase s'est concentrée sur les archives, surtout pour les sources primaires. Le but ici a été de reconstituer dans le temps la structuration des trois terrains d'étude, Beira, Mueda, Quissico. En premier lieu, nous avons travaillé aux archives de Maputo. D'abord dans les archives du Centre d'Études africaines (*Centro de Estudos Africanos*). Un deuxième ensemble de documents sont présents aux « Archives Historiques du Mozambique » (AHM) et celles du Ministère de l'Administration de l'État (MAE).

Ensuite, les observations et les entretiens ont été réalisés en deux périodes. La première période se déroula entre février et juin de l'année en 2014 ; et la deuxième entre février et mai de l'année 2015. Pour de raisons d'encadrement du sujet, des entretiens semi-dirigés ont été envisagés pour permettre aux acteurs interrogés de fournir des informations pertinentes en rapport avec l'étude. D'abord convient de préciser que nous avons changé certains lieux d'enquête, Gorongosa et Ribáuè, prévus au début de la thèse. Au moment du déroulement de nos premiers terrains, le Mozambique était en proie à un conflit politico qui a pris une dimension militaire dans la région de Gorongosa, ce qui a rendu difficile l'accès et complètement impossible les entretiens, surtout au sujet de la politique. L'abandon du terrain de Ribáuè s'est justifié par les limitations financières : la ville est particulièrement loin de la capitale de la province de Nampula, ce qui nécessitait un financement supplémentaire. En remplacement de ces deux terrains, nous avons choisi la municipalité de Quissico, également importante dans l'histoire politique du Mozambique, mais aussi très proche de Maputo, donc plus facile d'accès.

La première enquête de terrain s'est déroulée à Mueda, municipalité où nous avons travaillé lors de notre travail de master en 2012. Notre contact à Mueda a été particulièrement facilité par une connaissance antérieure du terrain où nous avons lié des relations d'amitié avec les personnels des structures administratives et communautaires. Nos observations dans cette municipalité de Mueda ont été

plus discrètes. Des entretiens ponctuels ont été faits, les entretiens formels étant devenus difficiles à cause de notre proximité avec les acteurs.

Nous avons privilégié surtout de suivre les fonctionnaires dans leurs activités quotidiennes de contact avec les citoyens, comme par exemple pour les résolutions de conflits de terrains de constructions, dans la « récolte des contributions » des vendeurs de marchés. Pendant leurs moments de loisirs, d'ailleurs, notre proximité envers eux nous a permis d'être invité à des moments de convivialités entre les fonctionnaires, notamment avec les techniciens de l'administration municipale qui sont dans la majorité jeunes et de notre âge (environ trente ans). Cela nous a permis de faire facilement partie des actions quotidiennes et de pouvoir accéder à des informations « confidentielles ». Il nous a même été proposé de faire partie de l'équipe de travail dans la municipalité. Cette situation va jusqu'aux partenaires des ONG qui travaillent avec la municipalité comme l'*Habitat África* financée par la Coopération Espagnole qui nous a proposé de coordonner l'élaboration du plan stratégique de la municipalité. Dans ce processus d'élaboration de ce plan, nous avons d'ailleurs joué un rôle d'« intermédiaire » en identifiant les consultants pour l'élaboration du plan, les mettant donc en coordination avec l'ONG et l'administration municipale. Cette rôle nous a permis d'accéder plus facilement à toute la documentation de la municipalité ainsi qu'à l'observation de certaines sessions de l'Assemblée municipale.

En ce qui concerne les partis politiques, à Mueda, s'il était facile d'accéder au Frelimo vu notre implication dans l'élaboration du plan stratégique de la municipalité, il fallait trouver une stratégie qui permette d'aller voir les membres de MDM sans que les membres Frelimo ne le sachent. Nous avons privilégié la nuit pour cela, ce qui est d'ailleurs la stratégie utilisée pour les jeunes du MDM qui sont aussi des fils des membres du Frelimo, dans un contexte presque impénétrable pour l'opposition. Toutes ces connexions avec les acteurs locaux ont nourri nos données de terrain en même temps qu'elles nous ont permis une « lecture locale » des enjeux politique en cours.

La deuxième enquête de terrain s'est développée dans la municipalité de Quissico. Ce bourg a été élevé à la catégorie de municipalité en 2013. Les

observations de terrain ont eu l'objectif particulier de chercher à comprendre les dynamiques de structuration d'une nouvelle instance politico-administrative — la municipalité. La maîtrise de la langue locale, le Txitxopi, nous a permis d'avoir un accès privilégié aux informations et de nouer des liens intimes avec les acteurs politiques et administratifs locaux. Nous avons aussi observé un ensemble de mobilisations de la société locale en réponse à ces modifications politico-administratives. Nous avons participé à différentes réunions publiques entre la population et les autorités municipales. Nous avons eu des entretiens formels avec l'administrateur du district, les présidents de la municipalité, les membres de l'assemble municipale, et les adjoints au maire (*vereadores*). Avec ces derniers, très rapidement, nous sommes passés à des conversations plus « informelles ». En fait à Quissico, nous avons établi des liens d'amitié avec les personnels de la municipalité qui utilisaient notre voiture. Il faut rappeler que la municipalité de Quissico n'avait, au moment de notre recherche sur le terrain, ni voiture ni ordinateur. Le maire de la municipalité utilisait une voiture et un ordinateur particulier. Le fait d'utiliser notre voiture de façon « officielle » nous a permis d'observer plusieurs actions hors du « champs bureaucratique municipal » notamment les travaux dans les quartiers de la municipalité.

La troisième enquête de terrain s'est déroulée à Beira, une municipalité de ville. Beira était déjà municipalité (*câmara municipal*) pendant la période coloniale, transformée après l'indépendance en Conseil exécutif (une sorte de municipalité, mais seulement avec des fonctions administratives de gestion de la ville). La nouvelle catégorie de municipalité a été attribuée en 1998 avec l'organisation des premières élections municipales. Beira dispose donc d'une longue expérience de fonctionnement comme municipalité gérée par différents partis. En 1998 les élections ont été gagnées par le Frelimo, en 2003 par la Renamo. En 2008, une situation complexe caractérisa la municipalité. La présidence de la municipalité fut remportée par un candidat présenté sous l'étiquette d'indépendant, Daviz Simango. Celui-ci était président de la municipalité depuis 2003, au sein du parti Renamo. Du fait de conflits internes dans le parti Renamo il se présenta comme indépendant en 2008 et remporta la présidence. Mais l'Assemblée resta dominée par le parti Frelimo. Daviz Simango

créa alors son propre parti, le MDM, en 2009, et se présenta aux dernières élections municipales en 2013. Il remporta les élections municipales, alors que son parti gagnait la majorité des sièges à l'Assemblée municipale. La Renamo ne s'était pas présenté lors de ces élections.

Entrer dans un terrain comme celui là n'est pas évident de tout. Nous avons eu un succès extraordinaire dans ce travail de terrain. Au départ de Bordeaux pour le premier terrain en 2014, Monsieur Michel Cahen, historien, qui est spécialiste du Mozambique avait écrit une lettre au président de la municipalité, Deviz Simango, déjà connu de lui. Cette lettre a permis l'accès à la municipalité et aux membres du MDM. Cela nous a donné la possibilité de les accompagner dans leurs activités, notamment auprès de la communauté dans la résolution de petits problèmes quotidiens, comme les conflits de foncier, dans les consultations aux postes administratifs et cartiers de Beira. Pour l'accès au Frelimo nous avons bénéficié des recommandations de personnalités à Maputo. Ces indications ont permis d'accéder à plusieurs forums de discussions de parti, par exemple à l'élection des membres du parti pour la candidature aux postes de députés de l'Assemblée de la république. Nous avons même accompagné un candidat pendant qu'il faisait sa campagne pour les différents districts comme à Dondo et Nhamatanda, districts très proches de Beira. Pour les acteurs comme les ONGs, il fut relativement facile de les contacter à partir de leurs bureaux à Maputo et leurs représentants à l'échelle locale. Notre travail de terrain s'est appuyé aussi sur les interactions avec les citoyens « ordinaires » dans les marchés, rue, bars, etc. se nourrissant de contacts avec la réalité locale, et des réactions au sujet d'étude.

En étant éminemment qualitative, l'analyse de données croisées entre les entretiens, les observations ainsi que les archives, s'est révélée être une analyse de contenu s'articulant entre les entrées empiriques et théoriques pour bien cerner notre objet et tester les hypothèses soulevées. La procédure privilégiée pour l'analyse fut fondamentalement inductive et qualitative, ce qui n'exclut pas certains recours à la quantification pour illustrer les arguments.

Plan de la thèse

Afin de faciliter l'analyse du sujet nous avons structuré le travail en trois parties divisées en chapitres. La première partie questionne, dans une dimension historique et sociologique de construction de l'administration au Mozambique, les enjeux et les héritages administratifs à partir des situations administratives coloniales. Il s'agit d'une proposition qui se tourne sur la question de l'historicité administrative. Le retour dans le temps nous permet de bien saisir la formation des cultures administratives, facteur fondamental pour l'étude des changements issus des réformes. Ce retour dans le temps nous a aussi permis de voir les conditions d'appropriation et d'apprentissages de réformes comme résultat des trajectoires de mise en œuvre.

Ainsi le premier chapitre revient sur les tentatives coloniales d'instauration des appareils administratifs. À partir des différences dans l'entreprise coloniale, comme dans les enjeux de résistance à l'occupation, une certaine culture des relations sociétés-administration s'est développée. Ce chapitre revient sur cette question pour identifier les différences qu'une même réforme peut produire en termes de résultat et d'effets. L'enjeu ne fut pas celui de montrer l'inertie de changement, mais de chercher la signification de la réforme de la décentralisation en la resituant dans les pratiques administratives produites dans le temps.

Ensuite, en résultat même de cette différenciation dans l'instauration de l'appareil administratif colonial, le chapitre deux insiste sur la formation des élites politico-administratives et leur rôle dans la réforme de l'administration. En fait le chapitre part de la réforme administrative coloniale (*l'Estado Novo*) qui visait le renforcement des mécanismes d'exploitation des colonies mais qui a vu, pendant cette période, se former l'essentiel de l'élite politique actuelle du Mozambique. La réforme de l'administration actuelle, notamment la municipalisation, s'est inscrite aussi dans les enjeux politiques de ces élites (qui composent notamment le Frelimo). Ces élites cherchent sans cesse à se légitimer par des alliances et des cooptations dans le territoire.

La deuxième partie s'interroge sur la transition de l'administration coloniale pour l'administration du Mozambique indépendant. On revient d'abord, dans le troisième chapitre, sur la période du lendemain de l'indépendance. Durant cette

période, l'État sous la direction du Frelimo, prit l'administration comme son instrument à l'égard de la société. Avec un objectif de modernisation unilatérale et autoritaire, l'administration devait convertir la société « traditionnelle » vers les nouvelles formes d'organisation étatique moderne. Ce projet suscita des réactions diverses dans ses espaces de mise en œuvre. Et la réforme de décentralisation actuelle se présente comme une ressource de négociation dans ces conflits réveillés par le projet, au lendemain de l'indépendance. On montre ainsi que les effets de cette réforme sont grandement influencés par des logiques de la modernisation autoritaire.

C'est précisément pour cela que le chapitre quatre revient sur les réformes néolibérales qui ont fait émerger les municipalités dans la réalité administrative mozambicaine. On montre que ces réformes furent mises en œuvre dans un contexte de grandes contraintes de l'administration autoritaire. Elles se présentèrent comme une obligation des acteurs internationaux. Cependant, dans les mises en pratique, elles correspondaient bien au souci de l'État postcolonial de chercher des nouvelles modalités pour construire sa légitimité dans l'ensemble du territoire. Domestiquée par les élites de l'État central, l'adaptation de ces réformes néolibérales ne cessa pas d'être investie par des enjeux politiques nationaux, alors même que l'orientation néolibérale se voulait « technique » et « apolitique ». La municipalisation au Mozambique fut fortement marquée par des acteurs centraux (le Frelimo) qui la redessinèrent à leur image, avec le souci principal de contrôler la société mozambicaine. Toutefois, la mise en œuvre, c'est-à-dire le fonctionnement quotidien des organes municipaux, questionne de plus en plus le modèle classique centralisé et unilatéral de gestion publique.

À partir de ce point d'interprétation, la troisième partie du travail se consacre à l'action administrative *de facto* des municipalités. Définies comme agences de prestation de services, les municipalités mozambicaines sont confrontées à une absence chronique de ressources diverses pour leurs activités. Ainsi, dans le chapitre cinq, nous montrons que les municipalités restant très vides en matière de prestation de services, malgré les mécanismes de participations qu'elles utilisent, se transforment en arènes d'apprentissage d'autosatisfaction, y compris par la réinvention de mécanismes de survie. Les citoyens censés être

jusque là usagers ou clients des services publics en deviennent des producteurs. Et les services publics ne restent plus le monopole de l'administration publique. Ils sont fournis aussi par les acteurs privés, des ONG, etc. Nous avons pu ainsi démontrer qu'à partir d'un ensemble d'actions et d'interactions entre les acteurs municipaux et citoyens que la base de cette réforme n'est pas en soit l'amélioration des services publics en tant que prestation de l'administration publique, mais qu'elle est une autre forme de relation entre administration et citoyens.

Pour cette raison, dans le dernier chapitre, on a voulu étudier certaines actions des citoyens, maintenant partenaires de l'administration plus que simples usagers ou clients, comme des mécanismes de coproduction d'action administrative. Cette approche a permis de montrer que les municipalités, affectées par diverses restrictions de ressources, offrent de nouvelles modalités à l'entreprise de domination. Cela montre aussi que les autorités publiques sont toujours dans le jeu, mais parmi plusieurs acteurs avec lesquels il leur faut négocier pour leur action concrète.

1^{ère} Partie. Une administration pour « fabriquer » le Mozambique

Dans cette partie, nous centrons l'attention sur les dimensions historiques et sociologiques du processus de construction de l'administration au Mozambique. Il s'agit surtout d'esquisser certains éléments qui structurent les rapports entre acteurs, et plus encore leurs pratiques au quotidien de la construction/déconstruction de l'administration. Par là, nous acceptons *a priori* que les pratiques administratives observables dans les municipalités, conscientes ou pas, sont structurées dans le temps. Cependant les acteurs ne cessent de les modifier selon les conjonctures et les diverses dynamiques où ils se placent ou souhaitent se placer.

Notre présupposé sera ici de considérer que les pratiques résultant de la réforme de l'administration au Mozambique postcolonial, notamment la municipalisation, reprennent en plusieurs points les enjeux de structuration de la rencontre administrative coloniale, sans pour autant ignorer les mobilisations des acteurs qui aboutissent à des modifications ponctuelles.

Pour cela, même si nous étudions une réforme très contemporaine — la municipalisation a été mise en œuvre à la fin des années 1990 —, il est indispensable de faire un retour en arrière au moins jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

Dans un premier temps (chapitre I), nous étudierons la rencontre administrative, c'est-à-dire le processus d'instauration d'une administration découlant de la présence coloniale. Nous souhaitons connaître les processus de différenciation administrative et régionale du rapport colonial au Mozambique. Le Portugal, une puissance coloniale sans ressources comme les autres, a été obligé de mener une colonisation différenciée et adaptée au pays. Celle-ci a aussi été influencée par les résistances particulières des structures locales de chaque région du Mozambique. Nous soutenons l'idée selon laquelle cette instauration administrative coloniale différenciée explique, dans une certaine mesure, les pratiques produites par les administrations municipales du Mozambique postcolonial. Donc la réponse à une même proposition de réforme ne sera pas la même en fonction tant du poids des structures locales que des stratégies de acteurs

qui les composent. Pour nous, cela n'explique pas le succès ou non d'une réforme, mais met plutôt en lumière les pratiques et les apprentissages variés selon les municipalités.

Dans un deuxième temps (chapitre II), nous étudions l'administration coloniale (*l'Estado Novo*), alors que le Portugal impose un ensemble de réformes sur son administration en cherchant à centraliser et à contrôler la société colonisée. Mais paradoxalement, c'est dans cette « administration forte » que se produisent les revanches et les luttes anticoloniales. Cette période est fondamentale parce que, d'une part elle produit une machine administrative plus ou moins structurée et unique pour tout le pays et, d'autre part, elle structure ce que l'on considère comme l'élite contemporaine du Mozambique. Nous voyons dans l'administration de *l'Estado Novo* non seulement la naissance des mouvements anticolonialiste et nationaliste, mais aussi la future (re)structuration de l'administration au lendemain de l'indépendance. Nous avançons par là que les pratiques administratives postcoloniales sont tributaires des enjeux des luttes anticoloniales. Dans la lecture des municipalités, il est important de voir comment ces dernières sont aussi influencées par des actions formatées par/pendant les luttes nationalistes et anticoloniales.

Chapitre I.

Situation administrative coloniale : quels effets sur la municipalisation postcoloniale ?

On ne peut pas considérer que le style d'apprentissage des réformes administratives actuelles au Mozambique proviendrait uniquement d'événements postcoloniaux. Les rapports sociaux antérieurs, aussi bien relatifs à la domination coloniale qu'à la résistance des colonisés, ont façonné des comportements, des attentes, des visions, des croyances, qui pèsent encore lourd. Dans ce premier chapitre, on remontera donc aux toutes premières tentatives de création d'une machine administrative⁷⁹ comme dispositif de relation entre l'État colonial et la société colonisée.

Inversement, les enjeux des réformes municipales aujourd'hui ne sauraient être que de simples produits de l'épisode colonial. Mais il y a dans la « situation coloniale »⁸⁰ des variables qui participent aujourd'hui à la structuration de l'administration comme espace des jeux de pouvoir. Ces mêmes variables participent aussi à la distribution des ressources entre acteurs et à la nature de leurs interactions. Et cela contribue au style d'apprentissage des réformes

⁷⁹ Il faut reconnaître ici que l'*administration* au sens moderne (wébérien) du terme, en tant qu'entreprise qui permet à l'État de revendiquer avec succès le monopole de la violence légitime (Max Weber, *Économie et Société/1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2008 [1965]), n'est pas complètement observable dans le moment de la présence coloniale, ni dans les états précoloniaux (Bruce Berman, « Structure and Process in the Bureaucratic States of Colonial Africa », *Development and Changes*, vol. 15 / 2, 1984, p. 161- 202). Nous considérons l'*administration* ici comme un ensemble d'organisations et d'activités ayant un but spécifique d'exploitation coloniale (l'appareil de l'État colonial). Cela nous permettra d'ailleurs de comprendre l'ensemble des résistances et des revendications anticoloniales (*cf. infra*).

⁸⁰ La notion de « situation coloniale » a été proposée par Georges Balandier dans son article, « La situation coloniale : une approche théorique », *Cahiers internationaux de sociologie*, p. 44- 79. Cette perspective considère la situation coloniale comme une « totalité », comme un système complexe de relations de pouvoir où la société coloniale et la société colonisée sont imbriquées, « où toutes les composantes du social interagissent dans un continuel réajustement de leurs relations » (Marie-Claude Smouts (ed.), *La situation postcoloniale: les postcolonial studies dans le débat français*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 2007).

administratives⁸¹, notamment la « municipalisation » de certaines villes et bourgades auparavant gérées directement par le gouvernement. Cela n'implique pas pour autant d'ignorer les capacités des multiples acteurs actuels à mobiliser et modifier ces héritages coloniaux pour des enjeux politiques contemporains.

En premier lieu, il faut rappeler qu'au Mozambique, la présence coloniale a été diversifiée du fait des faibles capacités de la métropole à instaurer une machine d'exploitation effectivement présente sur tout le territoire, du fait de la résistance des sociétés indigènes ou des interactions continues entre colonisateurs et colonisés. En étudiant la situation administrative coloniale, on peut identifier un ensemble de variables explicatives des enjeux quotidiens des administrations municipales comme des « actions actuelles issues de l'histoire ancienne »⁸².

L'objectif est de chercher dans la durée (cristallisée dans le présent)⁸³ le rythme de configuration du rapport entre État et société et la nature d'appropriation de la réforme de décentralisation en cours. Il faut pour cela une valorisation des mémoires administratives enracinées dans les pratiques des acteurs. S'il existe évidemment des ruptures entre les pratiques des administrations coloniales et postcoloniales, surtout en ce qui concerne l'idéologie de l'administration, il y a aussi certaines continuités dans la structuration des rapports entre État et société, observables au travers des pratiques administratives héritées⁸⁴. L'analyse des expériences administratives vécues par chaque région où se localisent les municipalités étudiées (Beira, Mueda et Quissico), permettra non seulement de comprendre la transformation des administrations locales, mais aussi les enjeux du processus de territorialisation de l'État contemporain⁸⁵.

⁸¹ Walter W. Powell et Paul DiMaggio, *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

⁸² Carlo Ginzburg, *Le juge et l'historien : considérations en marge du procès Sofri*, Lagrasse, Verdier, 1997 [1991].

⁸³ Dans le sens utilisé par Fernand Braudel où le « passé explique le présent » sur la diachronie des trajectoires. Fernand Braudel, « Histoire et Sciences sociales : La longue durée », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 13e année, 1958, p. 725- 753.

⁸⁴ Jacques Chevallier, « L'héritage politique de la colonisation », in Marie-Claude Smouts (eds)...*op.cit.*, p. 360-377.

⁸⁵ Il s'agit d'un double croisement : (i) entre l'ancien/l'actuel et (ii) entre l'administration locale/la construction de l'État.

Au Mozambique, la conquête effective du territoire via l'appareil administratif colonial remonte à la fin du ^{xx}^e siècle⁸⁶. La conférence de Berlin de 1884-1885 et les pressions des puissances coloniales (Angleterre et Allemagne) sur les territoires revendiqués par le Portugal⁸⁷ obligea ce dernier à monter un appareil administratif colonial au Mozambique afin d'assurer sa gestion légitime du territoire « Mozambique » finalement délimité. Dans l'immédiat, plutôt que de monter un appareil administratif pour exploiter les colonies, il s'agissait pour le Portugal de structurer une administration qui lui permette de s'imposer comme puissance impériale vis-à-vis des autres colonisateurs, en occupant administrativement le territoire pour en exploiter ensuite les ressources et garantir la gestion des populations. Bref, pour instaurer la souveraineté portugaise⁸⁸.

À la différence des autres puissances coloniales de l'époque, notamment l'Angleterre, la France, l'Allemagne et la Belgique, le Portugal était une puissance impériale de faibles capacités capitaliste et retardataire. Cela l'empêchait, par manque de capacités (de diverses natures), d'instaurer rapidement une machine administrative exclusivement portugaise de pacification et d'exploitation coloniale⁸⁹. La précarité de l'administration dans les colonies obligea à adapter une forme spécifique d'occupation du territoire, via les Compagnies à Charte notamment. C'est cette spécificité que nous appelons ici « occupation par délégation », c'est-à-dire une occupation, *grosso modo*, déléguée aux acteurs privés avec des capitaux également privés.

⁸⁶ S'il y avait déjà un appareil administratif de gestion de quelques affaires coloniales auparavant, il n'était pas en mesure de revendiquer la totalité de la gestion du territoire dont le Portugal revendiquait la possession. Par ailleurs ni le territoire n'était délimité, ni la population unifiée par rapport à un territoire spécifique, ni la souveraineté portugaise reconnue sur le plan international par les autres puissances coloniales. Sur le plan interne également, il avait encore des états précoloniaux revendiquant leur autonomie, comme le puissant état Gaza au sud du Mozambique, ou les *muzungos* du Zambeze au centre et au nord du pays. D'ailleurs, jusqu'à cette période, la présence portugaise se limitait à quelques centres sur la côte, comme Inhambane, Beira, Lourenço Marques, Quelimane et l'Ilha de Moçambique. A l'intérieur du pays la présence portugaise était très limitée.

⁸⁷ Malyn Newitt, *História de Moçambique*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1997.

⁸⁸ Rappelons que la délimitation des frontières du Mozambique fut le résultat des pressions des autres puissances capitalistes. Au sud et au centre, il s'agit surtout de conflits avec l'Angleterre, et au nord avec l'Allemagne (colonisatrice du Tanganyika avant la première guerre mondiale).

⁸⁹ Perry Anderson, *Le Portugal et la fin de l'ultra-colonialisme*, François Maspero, Paris, 1963.

Si cette forme d'occupation n'est pas propre au Portugal dans sa conception⁹⁰, elle trouve une particularité au Mozambique par la composition des capitaux investis, majoritairement non portugais, et par les fonctions attribuées à ces acteurs délégués. À la différence par exemple de ce que Jean-Luc Vellut⁹¹ appelle « bloc colonial », se référant à la « conjonction entre pouvoirs publics et privés » du Congo Belge, où le capital privé reste minoritaire dans les activités des Compagnies que celle de l'État. Au Mozambique, les Compagnies furent fondamentalement dominées par le capital privé non portugais, ce qui rendait les rapports entre la présence portugaise et les sociétés colonisées plus complexes. C'est ce que nous montrerons dans les pages suivantes. En fait, le Portugal transfère l'administration du territoire, la « pacification » et le développement d'une grande partie du Mozambique aux Compagnies, mais aussi au capital minier sud-africain. Il reste dans ce schéma comme régulateur se réservant la souveraineté, cherchant à piloter à son profit les dynamiques de la colonisation.

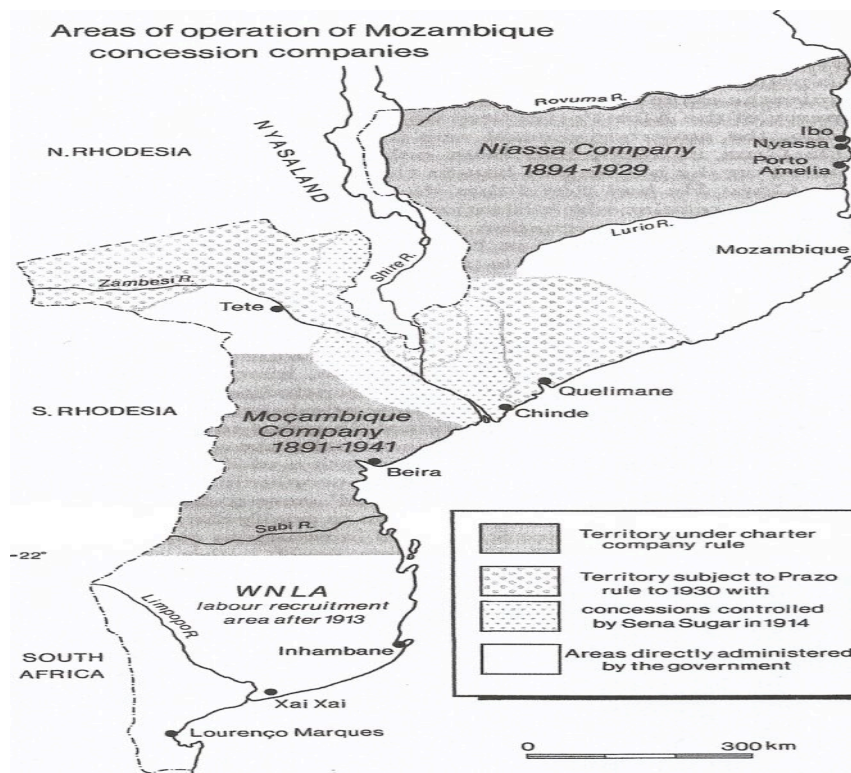
Par ailleurs, deux types d'activités structurent l'action coloniale : d'une part l'exploitation locale par des Compagnies à Charte et, d'autre part, l'exploitation de la main d'œuvre notamment vers les activités minières de l'Afrique du Sud. La présence portugaise est aussi différente selon ces formes d'activités d'occupation. Les Compagnies (notamment la Compagnie du Mozambique et la Compagnie du Niassa) étaient responsables de la gestion et de l'exploitation. La présence et le contrôle du gouvernement portugais étaient alors limités. Les Compagnies gardaient une autonomie de gestion politique et administrative du territoire. Mais au sud et centre-nord (provinces de Tete, Zambézia et Nampula) du Mozambique, l'administration portugaise s'exerçait de façon directe même si y existaient aussi

⁹⁰ Il y avait dans les colonies britanniques, françaises et belges une sorte de partenariat public-privé dans l'exploitation des colonies via des Compagnies. Mais la participation de l'État y était toujours majoritaire. La majorité même de ces entreprises d'exploitation coloniale étaient créées par l'État colonial. Voir notamment sur les entreprises coloniales A. G. Hopkins, « Imperial Business in Africa », *The Journal of African History*, vol. 17 / 2, 1976, p. 267- 290; A. G. Hopkins, « Big Business in African Studies », *The Journal of African History*, vol. 28 / 1, 1987, p. 119- 140.

⁹¹ Jean-Luc Vellut, « Articulations entre entreprises et État : pouvoirs hégémoniques dans le bloc colonial belge (1908-1960) », in. Catherine Coquery-Vidrovitch et Alain Forest, *Actes du Colloque Entreprises et entrepreneurs en Afrique, XIXe et XXe siècles. Tome 2*, Laboratoire Connaissance du Tiers Monde, Paris, L'Harmattan, 1983, p. 49-79.

de grandes Compagnies, mais sans Charte : Companhiada Zambézia, do Boror, du Búzi (voir la carte 2 ci-dessous).

Carte 3. Stratégie différenciée de la présence coloniale au Mozambique



Source : Malyn Newitt, *A history of Mozambique*, Londres, Hurst & Company, 1995, p. 366.

Bien sûr, ces deux types d'occupation font ressortir des caractéristiques différentes dans le rapport entre l'État colonial portugais, la société coloniale et la société colonisée. Ils structurent aussi l'administration de façon différente, selon les régions. Ce qui pèse dans la différenciation de culture administrative, c'est-à-dire dans les attitudes croyances et représentation que se font les acteurs de l'administration ainsi que de l'État⁹².

Il faut donc étudier ces différences de construction par l'administration des interactions entre l'État colonial et la société⁹³, les replacer dans les enjeux

⁹² Dominique Darbon, *op. cit.*

⁹³ Par interaction entre l'État colonial et la société, plus qu'au simple rapport entre société colonisée et colonisateur, nous nous référons à l'interaction complexe qui se crée entre

quotidiens des municipalités postcoloniales et dans les dynamiques de construction de l'État. Il y a, d'après nos observations empiriques, des effets tributaires de la situation administrative coloniale vérifiables dans l'apprentissage des réformes administratives, en constituant une sorte de « topographie »⁹⁴ différenciée des effets de la réforme de décentralisation.

En raison de la localisation de nos terrains d'études, nous avons centré nos analyses sur les deux formes d'occupation : les Compagnies à Charte (Compagnie du Mozambique et du Niassa – pour les municipalités de Beira et Mueda) et l'exploitation de main-d'œuvre migratoire (pour la municipalité de Quissico), c'est-à-dire une administration portugaise indirecte et une autre directe. Cela permettra d'obtenir un aperçu global des dynamiques administratives au Mozambique. Il ne s'agit pas nécessairement de comparer les différentes configurations administratives, mais plutôt d'esquisser une lecture des différents enjeux politiques de la négociation de l'État au Mozambique aujourd'hui, fondée sur lecture des expériences territoriales de rapport avec l'État.

Dans u premier temps, on se concentrera sur la Compagnie du Mozambique qui inclut ce qui est aujourd'hui le territoire de la municipalité de Beira. Dans le cadre d'une autonomie construite dans un long rapport avec l'État colonial portugais, la Compagnie du Mozambique devint une force majeure de la présence coloniale portugaise au Mozambique. Cependant dans l'immédiat, la force de cette Compagnie en fit un « État dans l'État ». Elle a vécu dans une situation d'autonomie administrative dans cette région. C'est d'ailleurs la Compagnie qui a géré le plus longtemps le territoire, de 1891 à 1942. La culture d'autonomie administrative, construite par expérience de gestion la Compagnie du Mozambique, explique, dans une certaine mesure, les demandes croissantes de décentralisation administrative, actuellement observables dans la municipalité de Beira. La réponse à la réforme de l'administration en cours doit donc être analysée

l'administration et la société des colonisateurs et colonisés. C'est, selon nous, l'administration qui permettait l'ajustement entre ces deux sociétés, sans cesse dans des rapports de domination et de contestation. Nous verrons par exemple dans le cas de Beira, que le rapport entre l'administration portugaise et l'administration de la Compagnie du Mozambique est aussi tributaire du comportement spécifique des colonisateurs de cette région, et de l'État central portugais.

⁹⁴ Catherine Boone, *op. cit.*

aussi dans la profondeur historique de l'administration de Beira, et ce dès la création de la Compagnie du Mozambique.

Dans le deuxième temps, on cherchera à comprendre les enjeux de gestion de la Compagnie du Niassa et l'impact sur la colonisation de la région septentrionale du Mozambique, notamment à Mueda. Dans une région colonisée tardivement (1924) et gérée de manière précaire, la Compagnie n'a pu mener à bien ses objectifs initiaux. La sous-administration de la région par la Compagnie jusqu'en 1929 ne fut jamais vraiment rattrapée par la suite. Cela facilita le soulèvement populaire Makonde contre l'État colonial (chapitre 2). Il faudrait y ajouter d'autres variables, géopolitiques et religieuses, spécifiques à Mueda. Mais, pour ce qui est des rapports avec l'administration, la précarité de gestion par la Compagnie du Niassa permet d'expliquer le rapport administratif entre l'État et la société.

Enfin, dans la troisième section l'attention sera portée sur la municipalité de Quissico, siège du district de Zavala. Ici, la présence administrative portugaise est supposée être directe, c'est-à-dire que l'État colonial portugais garantissait la gestion du territoire et l'exploitation des ressources. Mais, il y avait tout de même une part de délégation, notamment par l'exportation de main-d'œuvre vers l'Afrique du Sud. Il faut d'ailleurs revenir sur la précarité de la présence administrative portugaise dans la région méridionale (dite d'administration directe) pour comprendre les enjeux ultérieurs de l'implantation administrative. Le développement de l'économie extractive sud-africaine a façonné la gestion de cette région du fait de la présence de nombreux agents de la Witwatersrand National Labour Association qui recrutait les « indigènes » au profit des mines du Rand, au grand dam des planteurs portugais privés de main-d'œuvre. Le développement du Sud du Mozambique et l'intégration de Quissico dans cette dynamique sont des aspects à prendre en compte dans la politique de municipalisation actuelle.

1.1. La Compagnie du Mozambique, la mémoire de l'autonomie administrative de Beira

Dans cette section, on s'intéresse à l'émergence d'une culture administrative de tendance autonomiste de Beira à partir d'une réflexion sur le montage de la Compagnie du Mozambique⁹⁵. On considère que les enjeux d'instauration et fonctionnement de cette Compagnie pèsent dans la mémoire active de Beira, d'autant plus que les effets de la réforme actuelle, de décentralisation, sont un prolongement chargé de certaines dynamiques soulevés à cette époque. Comme on l'a avancé, les Compagnies étaient des entreprises à capitaux majoritairement privés, recherchant la rentabilité économique. Avec un tel objectif, elles ont été transformées en instruments de la présence coloniale. Pour les actionnaires des capitaux privés, le but était la rentabilité de la production. Pour l'État colonial portugais, les Compagnies devaient garantir la colonisation des régions et le prélèvement de l'impôt.

En ce qui concerne la Compagnie du Mozambique, son rapport à l'État colonial a évolué avec le développement de ses activités. Objet de méfiance au départ, la Compagnie est devenue de plus en plus importante pour l'État colonial portugais, notamment dans les rapports avec les autres puissances coloniales. Ainsi, elle a participé à la légitimation des frontières du centre du Mozambique face à l'Angleterre.

De par son rôle de « pacificateur » délégué, la Compagnie du Mozambique s'est transformée en une puissance imposante dans son rapport à l'État colonial portugais, représenté par le gouvernement général de la « province du Mozambique » et par les intendants (représentants de l'État portugais auprès de la

⁹⁵ Nous ne considérons pas cette variable comme la seule capable d'expliquer la structuration politique de Beira en tant qu'espace de jeu de pouvoir. Mais dans l'objectif de construction de l'État colonial, l'administration de la Compagnie du Mozambique représentait une confluence entre plusieurs variables et intérêts : entre l'administration de l'État colonial qui visait surtout le contrôle du territoire de Manica et Sofala, alors disputé par les autres puissances coloniales, la Compagnie du Mozambique, entreprise en recherche de rentabilité, et les populations indigènes (en conflits) exploitée ou en résistance.

Compagnie), renforçant ainsi son autonomie déléguée par l'État, facteur d'émergence d'une culture administrative de tendance autonomiste.

En premier lieu, on revient dans cette section sur les enjeux économiques de la création de la Compagnie du Mozambique. Comment s'est-elle transformée en agent de « pacification » de la région, en concrétisant donc la souveraineté portugaise dans cette région de Manica et Sofala. En second lieu, on démontre que l'autonomie de la Compagnie a participé à la production d'une mémoire administrative d'autonomie de Beira. Et cela n'est pas négligeable dans la construction d'une mémoire collective des rapports entre population locale et administration centrale, ainsi que à l'État. L'analyse de l'apprentissage des réformes actuelles de l'administration, notamment la municipalisation, ne doit donc pas ignorer ces dynamiques antérieures qui se sont enracinées dans le temps plus ou moins long aux représentations des acteurs concernant leur rapport à l'État.

Carte 4. Localisation géographique de Beira



1.1.1. Des enjeux économiques aux enjeux de « pacification »

La Compagnie du Mozambique, en tant que matérialisation de la présence portugaise au Mozambique, est issue d'un ensemble de tentatives privées de création d'entreprises d'exploitation, suivant en cela l'expérience des colonies anglophones ou francophones d'Afrique⁹⁶. La première tentative a été conçue par le capitaine d'artillerie Joaquim Carlos Paiva de Andrada. Ce dernier profite à l'époque de son influence en tant qu'attaché militaire du Portugal en France. Il réussit à avoir de larges concessions dans la Zambézia, l'*El-Dorado* africain, autorisées par le gouvernement portugais par un décret de décembre 1878. Il crée ainsi la « Société des fondateurs de la Compagnie Générale du Zambèze » avec l'objectif de développer des activités d'exploitation dans cette région riche de ressources. Mais les ressources financières faisant défaut, cette société n'a jamais fonctionné.

Dans les années 1880, le même Paiva de Andrada tente de créer une autre Compagnie, la « Compagnie d'Ophir », autorisée par un décret de février de 1884. Mais pour des raisons similaires, celle-ci ne parvient pas à être opérationnelle. Persistant dans la même idée, Paiva de Andrada réunit en 1888 un autre groupe d'exploitants privée et crée une puissante entreprise nommée « *Companhia de Moçambique* »⁹⁷. En revanche, dans plusieurs clauses de la demande de concession, les actionnaires de la nouvelle Compagnie soulignent son utilité pour la présence portugaise dans ce territoire, présence qui n'était jusque là que nominale⁹⁸. La Compagnie du Mozambique s'est donc présentée dès le départ avec un double rôle : d'une part, elle présentait toutes les caractéristiques d'une entreprise (recherche de profit et rentabilité des investissements, avec des fonds

⁹⁶ A. G. Hopkins, « Imperial Business in Africa ... », *op. cit.*

⁹⁷ Inês Nogueira da Costa, « No centenário da companhia de Moçambique, 1888-1988 », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, Maputo, n°6 [Spécial ville de Beira], 1989, pp. 65-76 ; Inês Nogueira da Costa, *Inventário do Fundo 'Companhia de Moçambique', 1892-1942: uma abordagem funcional da descrição dos arquivos permanentes*, Maputo [thèse doctorat], Universidade Eduardo Mondlane, 1993; Barry Neil-Tomlinson, *The Mozambique chartered company 1892 to 1910*, Londres, thèse doctorat, University of London, 1987.

⁹⁸ Sur la question de la fusion entre les objectifs commerciaux et ceux de l'État, voir notamment Eric Allina-Pisano, *Slavery by any other name: African life under company rule in colonial Mozambique*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2012.

majoritairement non portugais), et d'autre part elle prônait la défense d'un patriotisme portugais, légitimant et garantissant l'occupation effective du Mozambique⁹⁹.

Cependant, si le Portugal cède l'exploitation du territoire de Manica et Sofala à la Compagnie, il demeure méfiant face aux capitaux investis majoritairement étrangers, notamment anglais et français. Ce n'est qu'avec les conflits avec les autres puissances coloniales sur la gestion du territoire géré par la Compagnie qu'il accorde à celle-ci plus d'autonomie. Ainsi un nouveau décret fut signé le 11 février 1891 qui concéda plus de pouvoir à la Compagnie, notamment pour ces négociations de « pacification » du territoire de Manica et Sofala. En conséquence, la Compagnie du Mozambique s'affirme face à l'administration coloniale portugaise, au point de devenir une puissance forte de la présence de l'État mais aussi de construction d'une mémoire collective de l'autonomie administrative dans cette région.

On peut d'abord analyser les dynamiques qui donnèrent du poids à la Compagnie du Mozambique par rapport à l'administration coloniale portugaise par le biais de trois situations conflictuelles de la présence portugaise dans la région de Manica et Sofala: (i) le rapport avec la *British South African Company* ; (ii) la lutte contre l'empire de Gaza et (iii) le contrôle de la rébellion du Bárúè.

Cette classification des événements ne correspond pas forcément aux activités de la Compagnie du Mozambique, ni à la synthèse des enjeux qui ont contribué à la structuration de l'administration de Beira ou du territoire de Manica et Sofala. C'est une classification qui cherche seulement à souligner la signification des faits qui ont participé à dessiner le caractère spécifique de la Compagnie du Mozambique dans le rapport avec l'État colonial portugais. On soutient par là que les actions de la Compagnie ont contribué à construire un style spécifique de rapport entre l'État et la société à partir d'une administration à la fois autonome et fortement contrôlée par le gouvernement portugais. Cela donne un effet structurant à l'administration, pas seulement dans la période coloniale, mais aussi postcoloniale, comme on le verra.

⁹⁹ Barry Neil-Tomlinson, *The Mozambique chartered company ...op. cit.*

1.1.1.1. Les rapports avec la British South African Company

La présence coloniale portugaise dans la région centre de Mozambique fut fortement confrontée aux intérêts expansionnistes britanniques. Il s'agit ici de considérer le rapport conflictuel entre la Compagnie du Mozambique et la *British South African Company* (BSAC) de Cecil Rhodes, l'un des grands ennemis de la colonisation portugaise, créée en 1889. Le conflit concernait d'abord la gestion du territoire du centre, notamment à Macequece - Manica. D'autre part, la BSAC a contribué à la dégradation des rapports entre le Portugal et l'empire de Gaza au sud du Mozambique, placé sous la gestion de Ngungunhane, comme nous le verrons plus tard.

Parmi d'autres exemples de confrontation directe, on peut revenir sur un événement conté par l'un des actionnaires de la Compagnie, le français Charles de Llamby, et qui a participé à la reconnaissance du rôle de la Compagnie par le gouvernement portugais face à son ennemi non « étatique », la BSAC — et par conséquent face à l'Angleterre. Cela a contribué à l'élargissement des relations entre Lisbonne et les responsables de la Compagnie du Mozambique.

Charles de Llamby raconte que se tenait une réunion, le 15 novembre 1890, entre les représentants portugais de la Compagnie — notamment Paiva de Andrada, Manuel António de Sousa et João de Rezende — et les représentants anglais — Moodie, Harrison, Campion, Harris et Harrington —, réunion à laquelle lui-même participait. Le but de cette réunion, selon lui, était de se rassurer de la possession portugaise du territoire de Manica, accordée par le chef local Mutaça (Umtasa) en 1874, alors aussi revendiquée par les anglais de la BSAC¹⁰⁰. À la fin de cette réunion, Charles de Llamby apprend, stupéfait, la capture de la délégation portugaise :

« J'étais dans la plus grande perplexité, lorsque l'on vient me dire que Mr. De Rezende, ainsi que Mrs. Paiva et Manuel Antonio étaient emprisonnés et qu'on les avait déjà conduits hors du village vers le campement anglais »¹⁰¹.

¹⁰⁰ Leroy Vail, « Mozambique's Chartered Companies: The Rule of the Feeble », *The Journal of African History*, vol. 17 / 3, 1976, p. 389- 416.

¹⁰¹ Companhia du Mozambique (CM), *Documentos oficiais trocados entre Companhia de Moçambique e Governo da sua Magestade de 21 de fevereiro de 1888 à 2 de Junho de 1891*, Lisbonne, 1891, p.118. Ce Charles Llamby était un responsable d'investissement français de M.

La capture de cette délégation portugaise exprima de façon concrète le conflit quant à la gestion du territoire au centre du Mozambique, là où la présence portugaise était précaire. D'ailleurs, cette capture des représentants portugais, suivie par une occupation de la région, était une attitude délibérée pour la partie anglaise qui voulait prendre en main la région riche en ressources¹⁰².

Comme le précise René Pélissier, ce « combat minuscule » de Macequece vint souligner de plus la faiblesse portugaise dans la région et montra un signal d'alarme quant à leur rapport avec les anglais. En effet, l'occupation de la région par la BSAC provoqua une revanche des Portugais¹⁰³. Après plusieurs tentatives de solution, ce fut finalement par la voie diplomatique avec un accord définitif de fixation des frontières, le 11 janvier 1891, que le conflit se termina. D'ailleurs ce fut aussi dans cette période que le Portugal ratifiait le *diktat* du Congrès de Berlin¹⁰⁴.

En échange de l'essentiel de la région de Manica, les Anglais obligèrent le Portugal à construire un chemin de fer de Beira à Rhodésie qui permettrait l'accès au fleuve de Pungué. Cela était la condition de la reconnaissance de la souveraineté portugaise par leurs partenaires anglais dans la région¹⁰⁵. Ainsi la délimitation des frontières et par conséquent la fin du conflit était fondée sur l'instauration de conditions économiques dans la région, ce que le Portugal par la manque de moyens ne pouvait pas directement garantir.

Dans ce contexte, le Portugal est revenu sur la Compagnie du Mozambique pour en faire l'intermédiaire dans la concrétisation de ses obligations vis-à-vis des Anglais. Le 11 février de 1881, soit un mois après le traité sur les frontières de la région Centre, la Compagnie du Mozambique fut accréditée avec des pouvoirs économiques mais aussi des droits de souveraineté sur le territoire de Manica et

Edmund Bartissol, député des Pyrénées Orientales et un des principaux actionnaires et administrateur de la Compagnie du Mozambique.

¹⁰² Eric Axelson, *Portugal and the Scramble for Africa, 1875-1891*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1967.

¹⁰³ René Pélissier, *Naissance du Mozambique: résistance et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, Paris, Pélissier, 1984.

¹⁰⁴ Michel Cahen, « Mozambique, histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopie*, 1994, p. 213- 266.

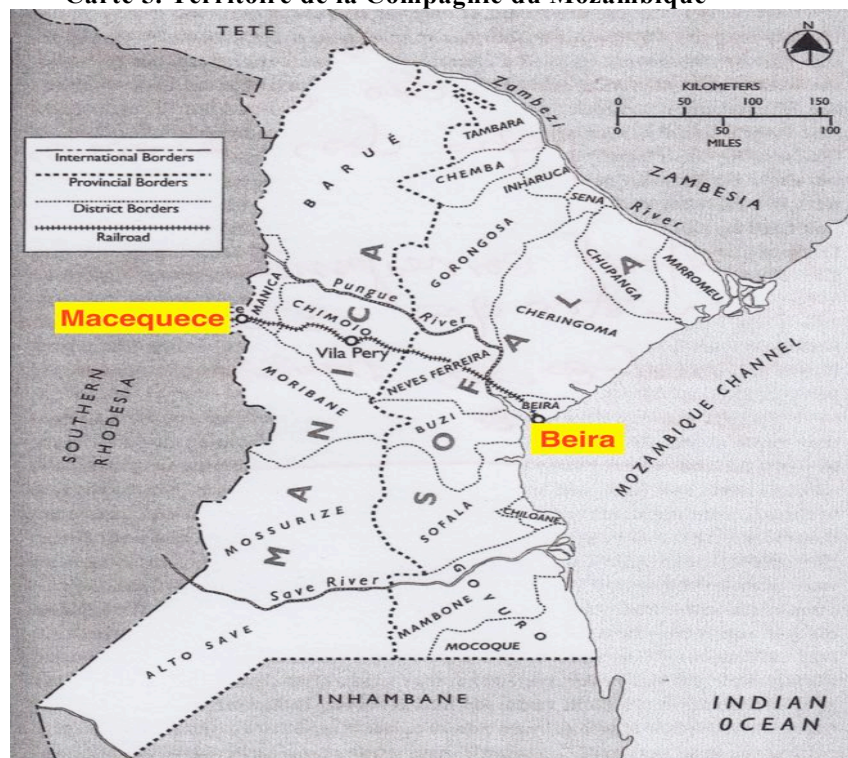
¹⁰⁵ *Ibidem*.

Sofala. D'une part comme garantie des accords, d'autre part pour s'opposer au BSAC (*British South African Company*)

Si au départ le passage du territoire sous gestion autonome de la Compagnie fut source de méfiance, avec l'accusation de dénationalisation en raison des capitaux majoritairement britanniques et français, les relations entre l'État portugais et les Anglais, notamment à partir de l'intervention de la BSAC, ont ainsi aidé à construire la crédibilité de la Compagnie en tant que « pacificateur » de la région, outil de la présence concrète portugaise¹⁰⁶.

En effet, parmi plusieurs devoirs de la « nouvelle » Compagnie, il y avait l'obligation de construire ce chemin de fer de Beira à Rhodésie, fondement de l'accord entre le Portugal et l'Angleterre, confirmant ainsi la décharge de responsabilités du gouvernement portugais envers la Compagnie (voir la carte ci-dessous). Au prix effectivement de fortes concessions économiques et politiques, cette dernière gagna notamment les droits d'exercer toute forme d'exploitation sur le territoire de Manica et Sofala¹⁰⁷.

Carte 5. Territoire de la Compagnie du Mozambique



Source : Eric Allina, *op. cit.*, p.5.

¹⁰⁶ Leroy Vail, *op. cit.*

¹⁰⁷ Eric Allina-Pisano, *op. cit.*

En concédant à la Compagnie du Mozambique un pouvoir similaire à la BSAC, le Portugal réalisait ainsi deux objectifs : d'une part, neutraliser la puissante influence de la Compagnie anglaise, d'autre part lui permettre de résoudre les conflits d'exploitation au Mozambique sans interférence d'États avec la puissante Angleterre¹⁰⁸. En revanche, forte de cette concession, la Compagnie pouvait alors revendiquer le territoire sans interférence ni conflit entre États. Elle se saisit donc peu à peu des pouvoirs infra-étatiques de négociation, ce qui bénéficia aussi et surtout à l'État portugais.

La Compagnie, ayant gagné en importance vis-à-vis du Gouvernement de Sa Majesté à Lisbonne, devint plus « autoritaire » envers les autorités locales de l'État. On reviendra sur cette question, mais il est important ici de noter que l'autonomie de la Compagnie s'est construite dans un rapport pratique aux réalités locales. On considère d'ailleurs cette autonomie comme centrale dans la construction d'une mémoire collective des rapports avec la centralisation administrative de l'État qui demeure à nos jours. Comme on le verra ci-après, une telle construction de mémoire de tendance autonomiste se développera encore avec l'idée de déconcentration administrative préconisée par la génération de « 1895 »¹⁰⁹, c'est-à-dire une génération de « militaires-administratifs » de forte nationalisme portugais, celle qui a subi l'empire Gaza sous gestion du roi Ngungunhane, et proposé une nouvelle forme d'organisation des colonies.

1.1.1.2. À la fin de l'empire de Gaza

Le deuxième point d'analyse de la construction de l'autonomie politique-administrative de la Compagnie du Mozambique est la fin de l'empire de Gaza. Cet empire représente, tout comme la BSAC, un obstacle majeur à la colonisation portugaise du Mozambique. En gardant son indépendance jusqu'à la fin du XIX^e siècle, il entrave la présence portugaise, et particulièrement l'exploitation du territoire de Sofala et Manica par la Compagnie du Mozambique. Ses liens avec la BSAC participent aux difficultés de gestion de la Compagnie. Si cette dernière ne

¹⁰⁸ Mário Augusto da Costa, *Cartas de Moçambique : de tudo um pouco*, Lisboa, s.éd., 1934.

participe pas directement à la lutte contre l'empire de Gaza, préférant des négociations « diplomatiques », elle n'en a pas moins été l'un des instigateurs. De plus, c'est elle qui bénéficie finalement le plus de la décadence de l'empire de Gaza¹⁰⁹.

En effet, le conflit de Mossorize entre M. Dumbar Moodie, un agent de la BSAC, et la Compagnie du Mozambique a été l'un des événements qui a précipité les attaques contre l'empire de Gaza. Dumbar Moodie occupe la région du Mossorize en 1894, prétextant qu'il s'agissait d'un territoire anglais concédé par le roi Ngungunhane. Effectivement, ce dernier avait signé avec la BSAC deux accords en 1890 et 1891, qui permettaient le développement d'activités sur ce territoire. Même si le roi n'ait avoir cédé par concession le Mossorize à la BSAC, sa méfiance vis-à-vis des Anglais aura entraîné la fin de son indépendance¹¹¹.

Par ailleurs, Paiva de Andrada tenta plusieurs négociations avec le roi de Gaza, Ngungunhane, qui lui accorda finalement l'exploitation du territoire jusque là placé sous sa gestion¹¹². Cependant, il maintint son autorité et collecte des impôts, y compris dans une partie des régions gérées par la Compagnie du Mozambique. Cela lui posa des problèmes surtout concernant le *mossoco* et l'impôt de *palhota*¹¹³. Face au problème de Mossorize – qui résultait des accords entre Ngungunhane et la BSAC – et les difficultés dans la collecte d'impôts, la Compagnie du Mozambique décida en 1893 de renégocier un accord, ou au moins un *modus-vivendi* avec Ngungunhane. Ce projet s'opposa à la volonté farouche des Portugais de mettre un terme à l'indépendance de l'empire de Gaza.

Lisbonne avait vu grandir dans les années 1890 un sentiment « nationaliste », notamment face aux humiliations anglaises¹¹⁴. La colonisation

¹⁰⁹ Voir René Pélissier, *Naissance du Mozambique: résistance et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, tome 2, Paris, Pélissier, 1984, notamment le chapitre VII.

¹¹⁰ À la fin de l'empire de Gaza, la Compagnie a créé le concept de *território sossegado* (territoire calmé) pour caractériser le contrôle et la soumission des peuples indigènes de la région gérée précédemment par Ngungunhane.

¹¹¹ Carlos Serra (ed.), *História de Moçambique*, vol. 1, Maputo, Livraria Universitária, 2001.

¹¹² L'accord avec Ngungunhane a aidé la Compagnie à contrôler le territoire. Voir Barry Neil-Tomlinson, « The Mozambique chartered company... », *op. cit.*, pp. 34-7.

¹¹³ Eric Allina-Pisano, *Slavery by any other name... op. cit.*

¹¹⁴ Dans les colonies d'Afrique et surtout au Mozambique, le domaine anglais est considérable. Il faut bien se rappeler que l'Angleterre a présenté un ultimatum en 1890 au Portugal, après le conflit au centre du Mozambique. En ce qui concerne la dépendance du Portugal à l'Angleterre voir Perry Anderson, *Le Portugal et la fin de l'ultra-colonialisme...op.cit.*

effective du Mozambique était vue comme un moyen de récupérer la dignité portugaise, et donc l'indépendance de l'empire de Gaza n'était pas bien perçue par le Portugal. Une expédition militaire et diplomatique fut organisée pour en finir avec l'empire de Gaza en 1895. Elle déboucha sur l'emprisonnement du Roi Ngungunhane.

Cette expédition qui a mis fin à l'empire de Gaza fut dirigée par un groupe de « militaires-administratifs » nationalistes, surnommé alors la « génération de 1895 »¹¹⁵. Le but de cette opération pour le Portugal était de réaffirmer la souveraineté portugaise sur le Mozambique par la fixation définitive des frontières du pays¹¹⁶. Cette génération, grâce à sa victoire sur l'empire de Gaza, parvint à influencer l'organisation administrative de la colonie du Mozambique¹¹⁷. António Enes¹¹⁸ et Mouzinho de Albuquerque¹¹⁹, deux des acteurs importants de cette « génération de 1895 », notamment réclamaient une structure administrative plus déconcentrée vis-à-vis de la métropole, mais aussi différenciée dans la colonie elle-même. Comme le préconisait António Enes, « les lois des colonies doivent correspondre au degré d'évolution des populations locales »¹²⁰.

La déconcentration administrative réclamée par cette génération favorisa la Compagnie du Mozambique en lui donnant plus d'autonomie par rapport aux structures administratives de la métropole et à celles de la province du Mozambique. Malgré le maintien de contrôles formels, notamment depuis Lisbonne, la Compagnie a pu garder, en termes de pratiques de gestion du territoire de Manica et Sofala, plus d'autonomie administrative. Comme nous le verrons dans les pages suivantes (« l'État dans l'État »), cette situation permet la

¹¹⁵ James Duffy, *Portuguese Africa*, Cambridge, Harvard University Press, 1959.

¹¹⁶ Valentim Alexandre, « The colonial empire », in António Costa Pinto (ed.), *Contemporary Portugal: politics, society and culture*, 2nd ed, New York, Columbia University Press, 2011, pp. 73-94.

¹¹⁷ Lorenzo Macagno, « O discurso colonial e a fabricação dos usos e costumes : António Enes e a 'Geração de 95' », in Peter Fry (ed.), *Moçambique: ensaios*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2001, pp. 61-90.

¹¹⁸ António Enes avait été envoyé au Mozambique pour proposer des réformes après la crise avec l'Angleterre.

¹¹⁹ Sur l'importance de Mouzinho d'Albuquerque dans la colonisation portugaise du Mozambique, voir Douglas Wheeler, « Joaquim Mouzinho de Albuquerque (1855-1902) e a política do colonialismo », *Análise Social*, vol. 16 / 61-62, 1980, p. 295- 316.

¹²⁰ António Enes, *Moçambique: relatório apresentado ao governo*, Lisboa, Divisão de Publicações e Biblioteca Agência Geral das Colónias, 1946, p. 232.

construction d'une mémoire administrative de l'autonomie de Beira vis-à-vis de la centralisation administrative, objectif central du Portugal pendant l'*Estado Novo*.

1.1.1.3 Le contrôle sur la rébellion du Bárúè

La soumission de Bárúè¹²¹ (ou insoumission) n'est pas centrale dans la revendication d'autonomie de la Compagnie du Mozambique par rapport à l'État colonial portugais¹²². Cependant, sa conquête signifia l'affirmation de la Compagnie sur ce territoire. La circonscription était alors moins organisée administrativement que le grand empire de Gaza. Sa dissolution et sa pacification ne furent pas faciles. Jusqu'en 1902, Bárúè conserva son indépendance. Ce fut d'ailleurs l'un des derniers royaumes de la région¹²³. Après une relative pacification en 1902, Bárúè devint à nouveau le centre d'une des grandes rébellions contre la colonisation portugaise au Mozambique en 1917, en dressant presque toute la région contre la domination portugaise. Toutefois, cette rébellion fut vaincue par les Portugais en 1918¹²⁴.

La défaite de Bárúè confirma, d'une certaine manière, la colonisation portugaise au Mozambique. En effet, le dernier grand royaume s'effondra, en dépit d'une rébellion qui dépassait de simples revendications ethniques, comme pour les Makondes au nord du Mozambique (*cf. infra*). En réalité, la fin de Bárúè affirma aussi le pouvoir de la Compagnie du Mozambique sur le territoire. Effectivement,

¹²¹ L'État de Bárúè est le produit de la désintégration de l'État de Muenemutapa, un des royaumes de grande dimension dans le Mozambique précolonial. Pour des détails sur l'État de Muenemutapa, sa désintégration et la formation de l'État de Bárúè voir David Beach, *The Shona and their neighbours*, Oxford, Blackwell, 1994, (« The Peoples of Africa »); René Pelissier, *Naissance du Mozambique : résistance et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, tome 1 et 2, Orgeval, Pelissier, 1984. Sur la révolte de la région du vallée do Zambèze qualifiée de forme restrictive de révolte du Barué, voir Allen F. Isaacman et Barbara Isaacman, *The tradition of resistance in Mozambique: anti-colonial activity in the Zambesi Valley, 1850-1921*, London, Heinemann, 1976; Terence Ranger, « Revolt in Portuguese East Africa : The Makombe rising of 1917 », *African Affairs*, 1963, p. 54- 80.

¹²² Il faut comprendre que la rébellion des Bárúè s'est élargie à toute la vallée Zambèze. Comme l'affirme René Pelissier, la rébellion de Bárúè a acquis certaines caractéristiques nationalistes modernes dans ses objectifs, du moins dans ses méthodes (René Pelissier, *Naissance du Mozambique...op. cit.*, pp-653-654).

¹²³ Malyn Newitt, *História de Moçambique*, Belo Horizonte, Publicações Europa-América, 1995.

¹²⁴ Pour plus de détails voir René Pelissier, *Naissance du Mozambique...op. Cit.*, notamment le chapitre VIII du tome 2.

à partir de là, la Compagnie renforça son appareil administratif pour éviter de possibles soulèvements. Elle sophistiqua aussi ses techniques d'exploitation. Finalement, ce fut la « fin de la contestation interne » (des dominés)¹²⁵ contre les actions de la Compagnie du Mozambique.

Ces trois niveaux d'analyse – les rapports avec la BSAC, l'empire de Gaza et le royaume de Bárue - résument les voies par lesquelles les pratiques de gestion du territoire de Manica et Sofala ont permis à la Compagnie du Mozambique de construire une réelle autonomie vis-à-vis de l'État colonial portugais. En effet, la Compagnie du Mozambique, comme nous l'avons démontré, fonctionnait comme un dispositif concret d'instauration de la colonisation portugaise au Mozambique. Si ce rôle de la Compagnie restait important pour l'État colonial portugais, il concrétisait, sous la pression des autres puissances coloniales, l'exploitation du Mozambique. La Compagnie du Mozambique n'était pas indifférente à cette instrumentation des objectifs de l'État colonial portugais. Elle s'est comportée, *a contrario*, comme une vraie puissance dans ses rapports avec l'État colonial portugais.

On verra dans les lignes suivantes comment cette puissance de la Compagnie s'est manifestée dans son rapport administratif avec le gouvernement portugais, tant en métropole qu'au niveau local du Mozambique. On tentera de cerner plus précisément les dynamiques de construction du système de représentation des rapports à l'État dans cette région.

¹²⁵ Il faut préciser que la rébellion dirigée par le royaume de Bárue n'a pas concerné uniquement ses adeptes, mais aussi certains descendants portugais comme les fils de Manuel António de Sousa, ou même la famille des Da Cruz de Massangano. Ces descendants de Portugais, fortement africanisés, étaient propriétaires de *prazos* dans la vallée du Zambèze. Ils se sont donc battus contre l'occupation effective portugaise qui signifiait aussi la fin du système des *prazos*. Voir pour plus de détails René Pelissier, *Naissance du Mozambique...op. cit.*, p. 654; mais aussi José Capela, *Donas, senhores e escravos*, Porto, Edições Afrontamento, 1995, (« Coleção As Armas e os varões », 14).

1.1.2. La Compagnie du Mozambique à Beira : « un État dans l'État »

Les dynamiques d'instauration de la Compagnie du Mozambique et l'affirmation de son autonomie administrative et politique, comme nous venons de le voir, résultent du contexte de pénurie économique et administrative de l'État colonial portugais, à la fin du XIX^e siècle. La Compagnie du Mozambique, sur ce plan, joua un rôle important dans la matérialisation de la colonisation portugaise au Mozambique. Toutefois, bien plus qu'un simple tremplin de la présence portugaise, elle a participé, en revendiquant une gestion plus autonome, à une construction particulière des rapports entre État et société dans le territoire de Manica et Sofala, et surtout à Beira, sa capitale.

Certains auteurs ont tendance à présenter la Compagnie comme simple instrument du gouvernement portugais sans chercher à expliquer la signification qu'elle a soulevé, ni la particularité de la colonisation dans la région de Manica et Sofala¹²⁶. Certes, que la Compagnie a participé à l'affirmation de la souveraineté de l'État Portugais, en revanche l'elle a aussi fondé un sentiment particulariste de relation avec l'État qui combiné avec autres facteurs comme les enjeux des luttes d'émancipation anticoloniale, les questions identitaires des groupes ethniques, n'ont pas fini de s'exprimer politiquement dans nous jours, notamment dans un contexte de pluripartisme compétitif (*cf.* chapitre 2)¹²⁷.

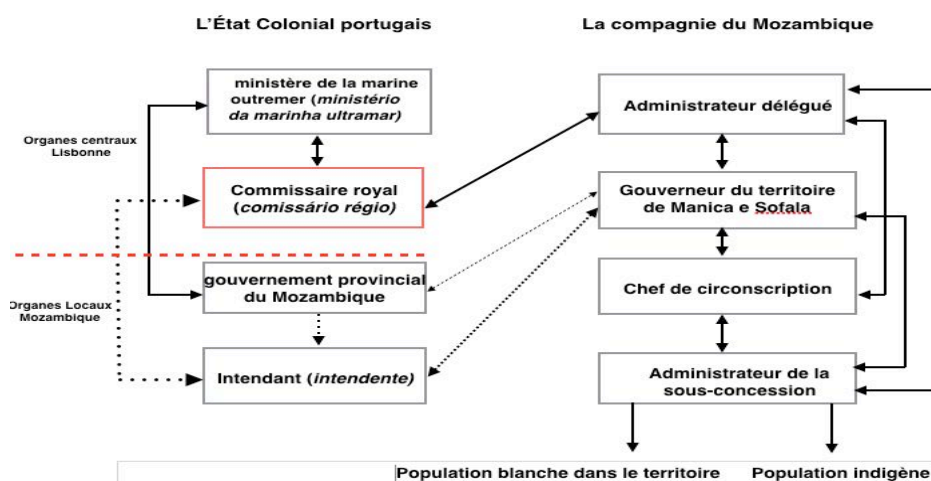
Une lecture concluant à une simple victoire de l'État portugais dans le contrôle de cette région semble réductrice, car les enjeux dans les rapports avec la Compagnie ont été plus complexes. D'ailleurs, la fin de la concession de gestion du territoire à la Compagnie du Mozambique en 1942 n'a pas été un simple transfert des fonctionnaires de la Compagnie vers l'administration portugaise. Toute en affirmant la souveraineté portugaise dans la région, la Compagnie a bien

¹²⁶ Bárbara Direito, *Políticas colonias de terras em Moçambique : O caso de Manica e Sofala sob a companhia de Moçambique, 1892-1942*, Université de Lisbonne, 2013. Eric Allina-Pisano, *Negotiating colonialism: Africans, the state, and the market in Manica District, Mozambique, 1895-c 1935*, Thèse doctorat, University of Yale, 2002.

construit une réalité tout à fait complexe, à la fois même en contradiction avec l'administration du gouvernement portugais¹²⁸. Cela participe d'ailleurs à une représentation aussi particulière de l'État dans cette région Centre du Mozambique.

Dans les organigrammes complexes représentant les rapports entre Compagnie du Mozambique et Gouvernement portugais, il nous faut sélectionner ce qui peut éclairer les pratiques administratives productrices d'autonomie et de « pouvoir souverain », pour la Compagnie. La figure ci-dessous illustre comment les organes locaux de l'État colonial portugais étaient marginalisés dans les rapports avec la Compagnie du Mozambique. Elle montre aussi en quoi les actions de la Compagnie du Mozambique ont été à la fois très éloignées du contrôle de l'État. C'est à partir de ces pratiques qu'on peut saisir l'« État dans l'État ». Autrement dit, certaines pratiques administratives de la Compagnie restent en dehors du contrôle de l'État colonial portugais, au point de se construire comme autonome *de facto* en fondant une forme typique de relation avec l'État que demeure jusque nos jours.

Graphique 1. Rapports entre l'État colonial portugais et la Compagnie du Mozambique



Source : Adapté par l'auteur à partir des lettres échangées entre la Compagnie du Mozambique et Gouvernement Portugais. CM, *Cópias de documentos officiaes trocados entre a Companhia de Moçambique e Governo de Sua Magestade*, Lisbonne, Companhia Nacional Editora, 1891-1912.

¹²⁷ Michel Cahen, « Mozambique, histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopie*, 1994, pp. 213-266.

¹²⁸ Barry Neil-Tomlinson, *The Mozambique chartered company ...op. cit.* ; Leroy Vail, « Mozambique's chartered companies... », *op. cit.*

Cette figure permet de saisir les enjeux des rapports entre État colonial portugais et Compagnie du Mozambique, et donc de comprendre comment cette dernière est devenue « souveraine » dans le territoire de Manica et Sofala. Le point de rencontre central entre la Compagnie du Mozambique et l'État est le Commissaire Royal (*comissário régio*), nommé le 11 décembre 1889, donc un an après la concession. Cette nomination, symbolise l'un des premiers actes de contrôle plus direct sur les actions de la Compagnie. Toutefois, le rôle du Commissaire Royal se limite à celui de simple transmetteur d'informations entre la Compagnie, notamment son administrateur délégué, et le gouvernement portugais représenté par le Ministère de la Marine Outremer. Effectivement, dans les échanges entre le Gouvernement et la Compagnie du Mozambique analysés, presque tous considèrent le commissaire comme une « figure de passage ». Dans ses notes, la Compagnie le neutralise en dirigeant toutes ses remarques vers le Gouvernement (Ministère de la Marine et de l'Outremer). De même, le Ministère n'a jamais rédigé une note particulière pour le Commissaire. Celui-ci est toujours considéré comme neutre, avec un simple rôle de communication, sans aucune tâche spécifique portant sur le contrôle de la Compagnie. Il n'exprime d'ailleurs lui-même aucune opinion sur le fonctionnement de la Compagnie, ni ne cherche à influencer la position du Gouvernement dans le processus décisionnel.

La deuxième figure à prendre en considération dans les rapports entre le Gouvernement et la Compagnie du Mozambique est l'Intendant (*Intendente*). Par un décret du 7 mai 1892, le gouvernement portugais crée ce poste pour le territoire de la Compagnie du Mozambique. Il doit servir de contrôleur/superviseur de l'administration de la Compagnie au niveau local, c'est-à-dire à Manica et Sofala. Si le Commissaire Royal est à Lisbonne, l'Intendant réside sur le territoire d'exploitation. Dès le début, ce poste est rejeté par la Compagnie car inutile selon elle et augmentant l'intermédiation¹²⁹. D'ailleurs, l'Intendant et ses employés sont rémunérés par la Compagnie, ce qui limite d'autant leurs possibilités de fiscalisation de la Compagnie à son égard. Certains Intendants abandonnent même leur poste pour se faire recruter par la Compagnie car elle offre une meilleure

¹²⁹ CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n°187, le 18 mai 1892.

rémunération¹³⁰. Depuis la nomination de l'Intendant pour la Compagnie en 1892, celle-ci refuse d'augmenter leurs salaires jusqu'aux années 1897¹³¹. L'arrêté n°11 du 17 janvier 1894 de la Compagnie du Mozambique est claire à ce sujet :

« Les intendants et sous-intendants causent de graves inconvénients dans l'administration de la Compagnie [...], dans les rapports entre le gouvernement et la Compagnie l'institution des intendants, notamment au début de leur instauration administrative, trouve une raison d'être créée, et la création de cette figure était dictée par le désir d'harmoniser les intérêts de la Compagnie avec la fiscalisation de l'État. Cependant, à mesure que notre organisation administrative progressait, les inconvénients de la double juridiction s'aggravaient [...], je peux dire sans crainte d'erreur, que les intendants sont maintenant seulement une cause d'embarras pour une action juste et légale de la Compagnie, et dans un même temps n'ont aucune importance pour le gouvernement, ils ne sont donc qu'une charge lourde pour la Compagnie. [...] La fiscalité du gouvernement doit se trouver bien représentée par l'existence de deux commissaires royaux, un à Lisbonne et un autre en Afrique ».

Effectivement, c'est sur le rôle de cet Intendant que s'est jouée la « souveraineté » de la Compagnie. Concrètement, l'Intendant devait représenter l'État portugais dans ses contacts quotidiens avec le territoire. En le marginalisant, c'est donc la présence de l'État portugais qui s'en trouvait elle aussi limitée.

Il en résulta plusieurs conflits entre l'action de l'Intendant et l'administration de la Compagnie. Ce fut le cas de l'impôt sur les marchandises venant des autres provinces¹³². L'intervention de la métropole elle-même, en reconnaissant les droits de la Compagnie, marginalisa son représentant direct sur le territoire. De plus, l'Intendant recevait ses réponses du Gouvernement général de la province du Mozambique et non directement de Lisbonne. En effet, le ministère de la Marine et de l'Outremer, respectant la hiérarchie administrative, traitait avec le Gouvernement général du Mozambique et jamais directement avec l'Intendant (voir la figure 2). Enfin, les rapports entre le Gouvernement général de la province et la Compagnie du Mozambique étaient tout aussi compliqués, notamment du fait de la communication directe de la Compagnie avec les organes centraux de la

¹³⁰ CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n° 269 19 décembre 1892 ; CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n° 347 le 31 juillet 1893.

¹³¹ CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre du 13 février 1897.

¹³² Voir les échanges de notes entre l'intendant Alfredo Peixoto et le gouverneur du territoire de Manica et Sofala, José Machado ; CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n° 501 le 3 octobre 1892, CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n° 505 octobre 1892 de la part de l'intendant CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n° 750, 3 octobre 1892 ; CM,

Métropole (voir la figure 2). Comme l'affirmait le Gouvernement portugais à partir du ministère de la Marine et de l'Outremer :

« Sa Majesté détermine que les territoires de la Compagnie du Mozambique devraient être considérés comme une province outremer portugaise séparée de la province du Mozambique »¹³³.

Cette situation est d'ailleurs illustrée par le conflit concernant la création de la municipalité coloniale à Beira, à l'époque sous gestion de la Compagnie du Mozambique. Alors que le gouvernement général de la province du Mozambique était favorable à la création d'une municipalité à Beira, la Compagnie du Mozambique s'y opposa, estimant que la création de la municipalité signifierait la perte d'une partie des impôts à son détriment, notamment sur le commerce. Finalement, en transférant la municipalité à Chiloane hors le centre capitaliste, l'intervention de la métropole est favorable à la Compagnie¹³⁴.

Il est donc évident que la coordination entre les organes centraux et locaux de l'État colonial portugais (notamment le Gouvernement de la province du Mozambique et l'Intendant) concernant la gestion du territoire de Manica et Sofala n'était pas fluide. Les difficultés de création d'une ligne flexible de communication et de production des actes administratifs laissaient un espace à l'action indépendante de la Compagnie, mais surtout créaient une contradiction entre ces organes de l'État.

La centralisation des négociations entre la Compagnie du Mozambique et le Gouvernement portugais de la métropole, notamment à partir du Ministère de la Marine et de l'Outremer, marginalisait les organes géographiquement les plus proches de la région gérée par la Compagnie, Manica et Sofala. Cela créa, en termes pratiques, une forte opposition entre la Compagnie et les organes locaux du gouvernement colonial. À Beira même, capitale de la Compagnie du Mozambique, les relations entre la représentation locale de l'État et la Compagnie devinrent

Cópia de documentos officiaes...op. cit., lettre n°756 3 octobre 1892 de la part du gouverneur José Machado.

¹³³ CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre du commissaire royal du 6 octobre 1892.

¹³⁴ António Sopa, « Condições de habitabilidade numa pequena povoação costeira da África Austral, 1892-1925 », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, (« Especial Cidade da Beira »), p. 77- 125; CM, *Cópia de documentos officiaes...op. cit.*, lettre n°202, 12 août 1892 de la Compagnie du Mozambique.

conflictuelles, tout comme entre la représentation locale de l'État et Lisbonne. Il en fut de même entre l'administration de la Compagnie et le Gouvernement général de la province du Mozambique, centralisé à Lourenço Marques. Les représentations locales de l'État colonial au Mozambique, ainsi marginalisées, considéraient l'administration de la Compagnie à Beira, comme un ennemi, et vice-versa.

Dans ce contexte de rapports conflictuels, la Compagnie du Mozambique prit part à un « jeu d'incertitude »¹³⁵, dans la mesure où elle se développait comme une force effective d'exercice du pouvoir face aux autorités portugaises locales et même de la métropole, et surtout dans son exploitation du territoire. Ceci était dû à l'absence de définition et de délimitation des compétences entre les organes centraux et locaux de l'État colonial portugais. En ce qui concerne l'exploitation du territoire, la « colonisation au concret », c'est-à-dire la présence directe de l'État colonial portugais, était presque inexistante ou au moins était marginalisée via notamment la marginalisation de l'Intendant¹³⁶. Ainsi si la Compagnie du Mozambique, d'une part se comporta en déléguée pour cette présence de l'État sur le territoire de Manica et Sofala, elle déploya d'autre part une force d'autonomie administrative vis-à-vis l'État colonial.

D'ailleurs les indigènes et Blancs de la région de Manica et Sofala, sous responsabilité de la Compagnie, notamment les « 1000 familles de Blanches »¹³⁷, avaient tendance à ne pas accepter la centralisation administrative, comme nous le

¹³⁵ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Points, 1977. Pour ces auteurs, dans leur théorie de l'acteur stratégique, la zone d'incertitude est définie comme celle qui n'est pas bien délimitée au sein d'une organisation et qui reste inconnue. Celui qui maîtrise le plus le fonctionnement de cette zone, même partiellement, réussirait à créer une dépendance des autres à son égard en exerçant un pouvoir d'influence.

¹³⁶ Leroy Vail, « Mozambique's chartered companies... », *op. cit.* voir notamment les 394 et 397. Voir aussi Eric Allina, *Slavery by any other name...op. cit.*

¹³⁷ Par l'article n° 10 du décret 14 février 1891, la Compagnie du Mozambique était obligée d'instaurer une population portugaise (1000 familles) dans la région comme forme de garantie et assurer le contrôle et la colonisation dominée par les capitaux non portugais. Cette population aura plus de rapport avec la Compagnie qu'avec le gouvernement portugais, depuis son départ de Portugal jusqu'à son installation au Mozambique. A compter de l'accord avec la Compagnie, le gouvernement portugais se défait de toute responsabilité envers cette population. Ainsi, des familles pauvres et nécessiteuses voient en la Compagnie des possibilités d'amélioration de leurs conditions. D'autant plus que la Compagnie leur cherchait des emplois et des habitations sur le territoire, dans une gestion se rapprochant du « don contra don ». Jusqu'à récemment, une des particularités des Blancs et Métisses de Beira, c'est de revendiquer une identité « beirense » (*cf.* chapitre 3).

verrons dans le chapitre 2. Ceci alors même que l'État portugais essaya de centraliser l'administration à partir de la *Reforma Administrativa Ultramarina* (Réforme administrative d'outre-mer, RAU) en 1933, et finalement par la fin de concession à la gestion de la Compagnie en 1942. La même expérience fut encore observable au lendemain de l'indépendance du Mozambique, et même de nos jours. Cette tendance de refus à la centralisation administrative (qui ne se confond pas avec le refus de l'État) s'est enraciné peu à peu avec les autres enjeux politiques de Beira comme fut le rapport à l'administration de l'*Estado Novo* ainsi que aux mouvements de lutte émancipation anticolonial (*cf.* chapitre 2).

Tous les points présentés ici montrent comment la région gérée par la Compagnie du Mozambique, Manica et Sofala, a tout à la fois résulté de et produit une culture administrative particulière. Les dynamiques administratives de la Compagnie du Mozambique ont participé à la structuration d'espaces politiques, à la nature des interactions et par conséquent à un apprentissage politique qui, tout en respectant la souveraineté portugaise, n'étaient pas directement portugais.

Tout au nord du Mozambique, la gestion devait être assurée par la Compagnie du Niassa, disposant *a priori* des mêmes compétences que la Compagnie du Mozambique. Mais la situation administrative ne fut pas similaire. Cela explique en partie les différences d'apprentissage des réformes administratives postcoloniales. Avec une présence portugaise tardive, une Compagnie de Niassa qui n'arrivait pas à atteindre ses objectifs de base, sans grande influence sur le Gouvernement portugais, l'administration resta en bonne partie en marge des formes locales de la vie sociale, notamment à Mueda.

1.2. La Compagnie du Niassa et la résistance anticoloniale des Makonde

Comme nous l'avons vu, à la fin du XIX^e siècle le Portugal avait déjà délégué une partie de la gestion du Mozambique à des Compagnies. L'extrême nord — c'est-à-dire les actuelles provinces de Niassa et Cabo Delgado — est confié à la Compagnie du Niassa, une Compagnie à Charte telle que la Compagnie du Mozambique. Créée également sur l'initiative d'un entrepreneur portugais, Bernardo Daupias, la Compagnie du Niassa est de la même manière dominée par des capitaux étrangers, notamment anglais (après avoir été majoritairement allemands avant 1914).

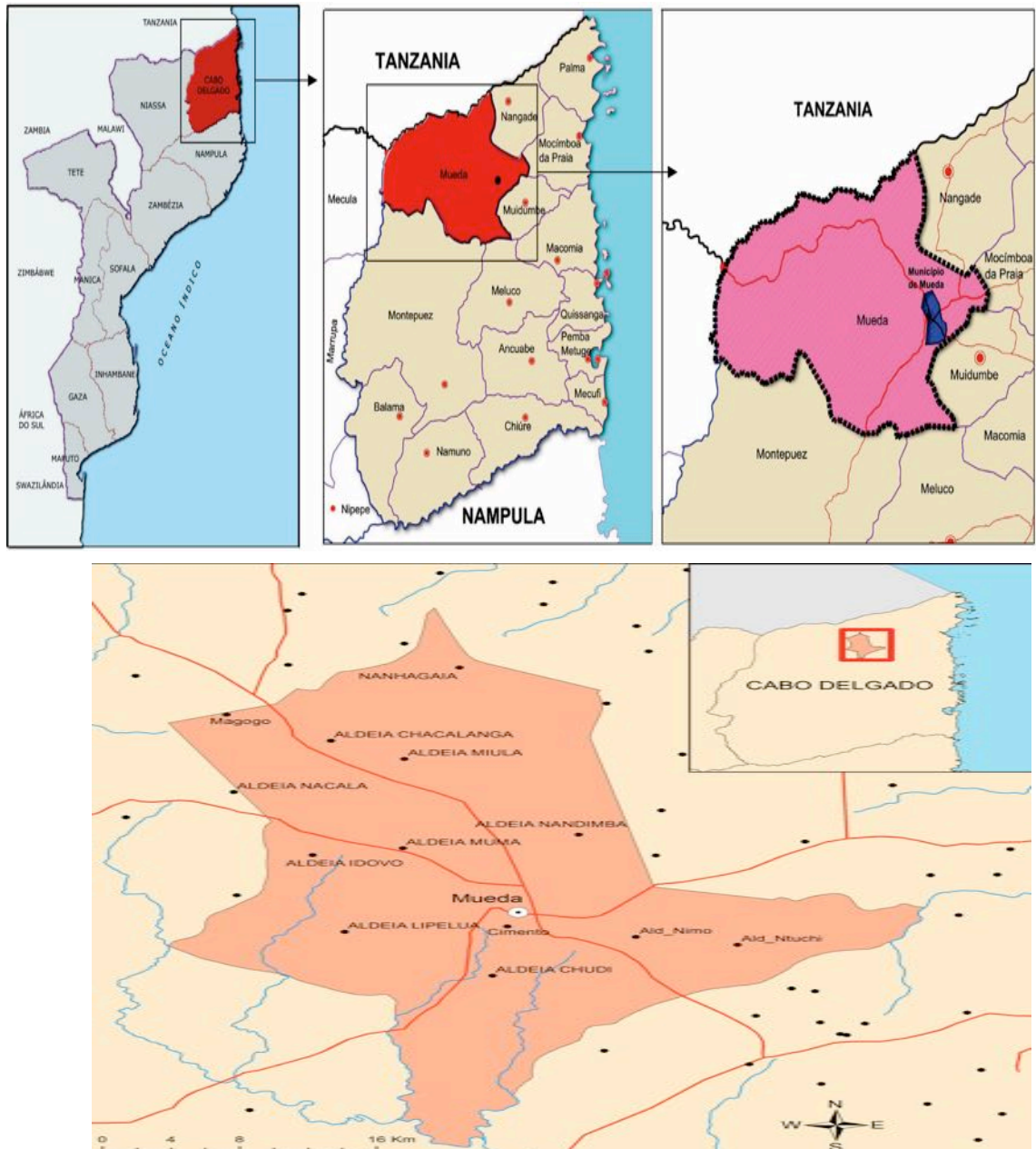
Toutefois, la Compagnie de Niassa était soumise à un ensemble de limites dans sa gestion. Dès le début, la Compagnie rencontra des problèmes financiers et des difficultés à imposer sa domination sur une région qui n'eut de contacts que tardifs avec l'administration portugaise. Entre les difficultés financières et celles liées à la « pacification » du territoire, la Compagnie de Niassa, tout en réussissant à conserver le territoire contre les ambitions étrangères, ne parvint pas à instaurer une domination portugaise dans la région, ni même à participer au succès de la présence portugaise, du moins au niveau local.

Dans cette section, sans forcément entrer dans la comparaison avec la Compagnie du Mozambique, nous revenons sur les enjeux de gestion du territoire de la Compagnie de Niassa. Le but est ici d'identifier des variables explicatives concernant le style d'apprentissage des réformes administratives par la municipalisation que nous observons actuellement.

On explique, dans un premier temps, que la présence tardive des Portugais ainsi que les difficultés financières de la Compagnie ont rendu difficile la maîtrise de la gestion du territoire. Dans un deuxième temps, nous insisterons sur le fait que ces fragilités administratives, évidemment liées aussi aux résistances locales, n'ont pas permis une forte présence portugaise dans la région, spécifiquement à Mueda. Avec cette variable, on cherchera à expliquer la forte participation des Makonde à

la lutte pour l'indépendance du Mozambique (chapitre second). Cela est tout aussi important pour la formulation et la mise en œuvre des politiques postcoloniales.

Carte 6. Localisation de Mueda



1.2.1. Une région colonisée tardivement

La région de l'extrême nord du Mozambique est la dernière à être soumise à la colonisation effective portugaise. Si depuis le XVI^e siècle la région entretient des contacts commerciaux avec les Portugais, leur influence reste minime jusqu'à la fin du XIX^e siècle (sauf dans l'archipel des Querimbas et d'Ibo), et apparaît surtout après la fin de la Première Guerre mondiale¹³⁸. La région de Mueda, notamment, n'est placée sous administration de la Compagnie du Niassa qu'en 1924, à la fin de la guerre contre les Allemands venus du Tanganyika, et avec la campagne de pacification militaire dirigée par Nautel de Abreu¹³⁹. Cela est donc très tardif, comparé à la région de Sofala, de la Basse-Zambézie et du fleuve Zambèze où elle remonte au XVI^e siècle ou même au Sud du pays où, de 1895 à 1897, l'occupation effective se voyait presque achevée avec le déclin de l'empire de Gaza.

Jusqu'aux années 1890, la présence portugaise dans la région était réduite à quatre petits postes militaires et quelques soldats. On comptait 37 soldats à Ibo et un autre petit nombre à Palma, Mocimboa da Praia et Quissanga¹⁴⁰. Alors que la Compagnie du Niassa avait été instaurée en 1891, elle héritait de ces petites garnisons militaires portugaises. Sans ressources pour l'exploitation et la pacification, les premières années de la Compagnie se limitèrent à des tentatives de maintenance de ces quelques forces héritées du gouvernement portugais. En revanche, Anglais et Français reçurent un droit d'exploitation des activités de la Compagnie en 1892, alors qu'en 1893 le territoire n'était toujours pas pacifié et la présence militaire toujours réduite. De 1894 à 1898, la Compagnie chercha d'abord des financements à Londres et Lisbonne¹⁴¹ pour faire face aux difficultés de ses activités, accrues par les problèmes de pacification du territoire.

¹³⁸ Barry Neil-Tomlinson, « The Nyassa chartered company : 1891-1929 », *The Journal of African History*, vol. 18 / 1, 1977, p. 109- 128.

¹³⁹ Adam Yussuf, « Mueda, 1917-1990 : Resistência, colonialismo, libertação e desenvolvimento », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1993, (« Especial Cabo Delgado »), p. 3- 102.

¹⁴⁰ *Ibidem*

¹⁴¹ Carlos Serra (ed.), *História de Moçambique*, vol. 1, Maputo, Livraria Universitária, 2001.

Par conséquent, plus que les objectifs de développement économique du territoire, la situation de terrain obligeait la Compagnie à redéfinir ses stratégies d'exploitation. Depuis 1897, avec la création du *Ibo Syndicate* ou en 1899 avec *l'Ibo Investment Trust* (groupes financiers de gestion de la Compagnie composés majoritairement de capital anglais), les objectifs s'orientèrent vers des expéditions visant à pacifier le territoire. Mais dix ans après la création de la Compagnie du Niassa, le territoire restait inoccupé, et connaissait de fortes résistances notamment de la part du chef Mataka des Ajauas (Yaos), qui s'opposait avec un certain succès aux expéditions militaires de pénétration coloniale. Sans aucune véritable pénétration du territoire, le groupe *Ibo Investment Trust* se dissout finalement en 1902. En 1908, un autre groupe fut créé, le *Nyassa Consolidated*. Ce dernier reprit les expéditions militaires et parvint à occuper les territoires de Mataka en 1912. Mais la résistance africaine contre l'administration de la Compagnie ne cessa pas. Par ailleurs, l'une des bases économiques de la Compagnie, depuis les accords avec la Witwatersrand Native Labour Association (WNLA) en 1903, reposait sur les travailleurs migrants en Afrique du Sud. Son interruption en 1913 limitait encore plus les capacités de la Compagnie à contrôler le territoire¹⁴².

Parallèlement à ces difficultés de pacification, le territoire de la Compagnie du Niassa se transforma en zone de confrontation militaire pendant la Première Guerre mondiale (1914-1918) contre les Allemands. Le *Nyassa Consolidated*, majoritairement de capital allemand, entre 1913 et 1914, était directement concernée par ce conflit. D'autant plus que le Gouvernement britannique confisqua les actions du groupe allemand en les remettant à un groupe financier anglais.

Face aux difficultés financières lors de son instauration, à la résistance africaine contre la pénétration et l'exploitation, à l'arrêt du travail migratoire, et enfin à la Première Guerre mondiale, la Compagnie du Niassa n'est pas parvenue à réaliser ses objectifs initiaux, notamment la construction du chemin de fer de Porto Amélia au lac Nyassa conditions exigée par le Gouvernement portugais¹⁴³. Elle n'exerça la gestion du territoire que pendant dix ans – de la fin de la Première Guerre mondiale à la fin de la concession en 1929, le Gouvernement portugais

¹⁴² Malyn Newitt, *op. cit.*

¹⁴³ Leroy Vail, « Mozambique's chartered companies... », *op. cit.*

n'acceptant pas de la prolonger¹⁴⁴. Durant cette décennie, les quelques investissements réalisés sur le territoire ne permirent pas d'atteindre les bénéfices espérés. C'est en ce sens que, d'après Barry Neil-Tomlinson,

« La Compagnie a été surprise par le fait que même les fleuves de la région n'étaient pas navigables, donc la construction du chemin de fer prévu dans les accords initiaux ne pourrait pas être rentable »¹⁴⁵.

Effectivement, un investissement massif sur le territoire n'était pas justifié pour la Compagnie. Les risques dans les activités d'agriculture, presque les seules développées par la Compagnie, ne garantissaient pas le retour financier nécessaire. Pour cette raison, la Compagnie se consacra à la levée des impôts, notamment l'impôt de paillotte (*imposto de palhota*), au point d'en faire une « *obsessive idea* », comme l'affirme Maciel Santos¹⁴⁶ — Nous reviendrons sur cette question ci-après.

Pourtant, la Compagnie, comme le montre Barry Neil-Tomlinson, avait atteint les objectifs voulus lors de sa création par le Gouvernement portugais. Selon ce dernier, « elle a été créée pour préserver la souveraineté portugaise afin que le territoire soit reconnu internationalement comme portugais [...] »¹⁴⁷. Mais au contraire elle ne réussit pas à instaurer une reconnaissance de l'administration portugaise sur le territoire¹⁴⁸. Elle ne permit pas non plus l'implantation d'une réelle domination sur la population de la région. Lorsque la gestion du territoire de la Compagnie fit reprise par l'État portugais en 1929, la résistance de la population locale, notamment chez les Makonde¹⁴⁹ de Mueda, se poursuivit. Par exemple, le flux migratoire très élevé dans cette région, surtout vers le Tanganyika, trouvait une part d'explication dans une administration portugaise incapable, dès l'instauration de la Compagnie de Niassa, d'imposer une négociation raisonnable

¹⁴⁴ Valdez Dos Santos, *O desconhecido Niassa*, Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar, 1964.

¹⁴⁵ Barry Neil-Tomlinson, « The Nyassa chartered company : 1891-1929 »...*op. cit.*, p. 126.

¹⁴⁶ Maciel Morais Santos, « An "obsessive idea" - Native Taxation in Northern Mozambique (1926-1945) », *Working Papers*, vol. 7, 2007, (Centro de Estudos Africanos da Universidade de Porto); Philip Havik, Alexander Keese et Maciel Santos, *Administration and taxation in former Portuguese Africa, 1900-1945*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2015.

¹⁴⁷ Barry Neil-Tomlinson, « The Nyassa chartered company : 1891-1929 »...*op. cit.*, p. 128.

¹⁴⁸ Leroy Vail, « Mozambique's chartered companies... », *op. cit.*

¹⁴⁹ Pour les détails sur le peuple Makonde voir Jorge Dias, *Os Macondes de Moçambique*, Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar, 4 vols., Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar, 1964.

avec les populations locales¹⁵⁰. De ce point de vue, la Compagnie de Niassa n'a pas réussi à être un vrai *public encounter*¹⁵¹ où l'État colonial portugais et les Makonde, par exemple, auraient pu négocier leur rôle dans le système administratif alors en création.

Par ailleurs, limites et faiblesses administratives de la Compagnie du Niassa ont participé à la production d'une forme particulière d'insoumission de la population locale, ce qui n'est pas négligeable dans l'analyse de la présence portugaise à Mueda. Par exemple, à défaut d'autres sources de rentabilité pour la Compagnie, l'impôt de paillotte (*imposto de palhota*) a été plus agressif au nord du Mozambique que dans les autres régions du pays. Le non-paiement de ces impôts s'explique en partie par le manque de travail rémunéré sur le territoire de la Compagnie, comme l'explique Marciel Santos «si de nombreux natives ne paient pas d'impôts, la raison est parce que personne ne leur donne les conditions économiques pour telle effet»¹⁵². La population était donc obligée d'émigrer sans espoir de retour, contrairement aux autres régions du pays, comme le Sud du Mozambique où l'émigration était encouragée et bien contrôlée par le Gouvernement¹⁵³.

Ces dynamiques dans les contacts entre l'administration de la Compagnie, la population et l'État colonial portugais ont contribué, comme on le verra, à un style particulier de rapports avec l'administration coloniale dans la région, dont hérite aussi l'administration postcoloniale.

¹⁵⁰ Edward Alpers, « "To Seek a Better Life:" The Implications of Migration from Mozambique to Tanganyika for Class Formation and Political Behavior », *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 18 / 2, 1984, p. 367-388.

¹⁵¹ Charles Goodsell, *The Public encounter: where state and citizen meet*, Bloomington, Indiana University Press, 1981.

¹⁵² Marciel Santos, *An 'obsessive idea'-native taxation in Northern Mozambique (1926-1945...op. cit.*, p. 6.

¹⁵³ Edward Alpers, « 'To seek a better life' : the implications of migration from Mozambique to Tonganyika...op. cit.

1.2.2. La faiblesse administrative et l'insoumission des Makonde

« La sous-capitalisée Compagnie du Niassa [...] non seulement échoué à investir dans la région, mais aussi était combattu avec un succès limité pour amener sa population au le contrôle de l'administration »¹⁵⁴.

Comme le souligne ce passage de Harry West, la situation administrative de la Compagnie du Niassa était si précaire que celle-ci ne put même pas pénétrer la région du plateau des Makonde, notamment Mueda¹⁵⁵. Les manifestations de la Première Guerre mondiale ont commencé au nord du Mozambique avec une invasion allemande, en provenance du Rovuma, fleuve à la frontière entre le Mozambique et le Tanganyika. Le Portugal devait alors lui-même prendre en main la pacification de la région du plateau¹⁵⁶. Après quelques expéditions, ce n'est qu'en 1917 que les Makonde furent finalement dominés militairement par les Portugais¹⁵⁷.

À la fin de ces expéditions militaires, la région repassa sous gestion de la Compagnie du Niassa. Ce n'est qu'à ce moment, vers 1924, que la Compagnie occupa réellement le plateau des Makonde. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, la fin de la pacification à l'arrêt de la concession en 1929, la gestion de la Compagnie dure moins de dix ans. C'était insuffisant pour instaurer une administration robuste et favoriser l'apprentissage de nouveaux rapports avec le peuple Makonde, ainsi que pour l'ajustement de l'administration. Ainsi, les investissements de la Compagnie sur le plateau des Makonde ont été limités, se limitant *grosso modo* à la levée des impôts.

Du côté administratif, sur ce plateau, la Compagnie a réduit le nombre des chefs locaux identifiés et intronisés par les forces militaires du Gouvernement portugais, et avec lesquels des alliances avaient été nouées durant la pacification.

¹⁵⁴ Harry G. West, « “This Neighbor is Not My Uncle!”: Changing Relations of Power and Authority on the Mueda Plateau », *Journal of Southern African Studies*, vol. 24 / 1, 1998, p. 141- 160.

¹⁵⁵ La région du plateau des Makonde comprend les actuels districts de Macomia, Muidumbe et Mueda.

¹⁵⁶ Pour plus de détails sur la pacifications des makonde, voir René Pelissier, *La naissance du Mozambique*, tome 2,...*op. cit.* p. 700-701.

En effet, la Compagnie les trouvait trop nombreux et donc difficiles à gérer. De cette façon, le nouvel ordre administratif instauré par la Compagnie du Niassa dans cette région du plateau n'a correspondu ni à la structure administrative indigène, ni à celles des forces militaires portugaises après la pacification¹⁵⁸. Ainsi, Harry West affirme que :

« Les zones délimitées par la Compagnie du Niassa ne correspondaient pas aux règlements du territoire, ni même, dans certains cas, à aucun territoire associé à un *nang'olo mwene shilambo*¹⁵⁹ [autorité indigène] particulier »¹⁶⁰.

Selon cet auteur, il était souvent difficile pour la population de se conformer aux nouvelles structures, même si elle était obligée de le faire.

Cette situation allait de pair avec une *mal administration* au niveau interne de la Compagnie du Niassa. Désespérés par l'impossibilité de continuer à exploiter le territoire, chacun des *chefes de postos*, tout comme les officiels de la Compagnie, à tous les niveaux, exploitaient et tiraient des bénéfices personnels des plantations. Selon Barry Neil-Tomlinson, le représentant de *Nyassa Consolidated* aurait même rapporté en 1920 que presque tous les officiels de la Compagnie étaient personnellement engagés dans les plantations. En réponse, la direction de la Compagnie à Lisbonne interdit ces activités aux officiels. Cependant, cet ordre fut tout simplement ignoré par le Gouverneur de la Compagnie, Abílio Soeiro. En 1921, ce dernier fut démis de ses fonctions. Mais les officiels ne cessèrent pas pour autant leurs activités personnelles¹⁶¹.

À cette « anarchie administrative » dans la gestion de la Compagnie s'ajoutaient des violences à l'encontre des populations, parmi lesquelles des arrestations de femmes en l'absence de leurs maris, dans la collecte des impôts ou

¹⁵⁷ Alexandre Lobato, « No centenário de Neutel de Abreu : Sobre as causas da ocupação tardia do Norte, num relance pela História de Moçambique », *Monumenta*, 1971, p. 7- 21.

¹⁵⁸ Voir Harry West, « This Neighbor is not my uncle... », *op. cit.*

¹⁵⁹ Avant la présence portugaise à Mueda, l'autorité la plus importante était le *Nangolo*, qui avait pour rôle la distribution de la terre, la gestion du commerce et des cérémonies religieuses. La nouvelle structuration administrative de la Compagnie du Niassa et le démantèlement de l'ordre traditionnel de la région qui en suit produit des rapports complexes entre les autorités et la population indigène. D'autant plus que, durant cette courte période, l'incorporation des nouveaux enjeux administratifs par les populations locales n'a pas été possible.

¹⁶⁰ Harry West, « This Neighbor is not my uncle... » *op. cit.*, p. 147

¹⁶¹ Barry Neil-Tomlinson, « The Nyassa chartered company... », *op. cit.*

le travail forcé dans les plantations¹⁶². En ce qui concerne le plateau des Makonde, l'une des conséquences de la violence a été l'émigration vers la Tanganyika notamment. Par exemple, on estime qu'en 1921 environ 75 000 Makonde avaient émigré en Tanzanie. En 1922, le Gouvernement portugais estimait que de 3 000 à 5 000 Makonde émigraient vers la Tanganyika chaque année¹⁶³. Comme le montre Edward Alpers, l'émigration vers la Tanganyika ne se justifiait pas seulement par les conditions de vie relativement meilleures dans la colonie britannique, mais surtout par le degré de violence dans la région perpétrées par la Compagnie du Niassa¹⁶⁴. Selon cet auteur, c'était la faiblesse même de l'administration de la Compagnie qui expliquait cette très forte violence¹⁶⁵.

À la fin de la concession du territoire à la Compagnie du Niassa en 1929, l'administration coloniale portugaise hérita de cette structure. Plusieurs dirigeants et cadres de la Compagnie devinrent fonctionnaires de l'État. Le Gouvernement transforma les postes de la Compagnie en postes administratifs de l'État. À Mueda fut nommé un administrateur qui créa à son tour un système de *capitães-mores* et *cabo de terra*, une sorte de structure administrative pour un contrôle colonial de la population. De plus, les *autoridades gentílicas* (les *régulos*)¹⁶⁶ et les *waziri* furent créées comme interfaces entre les autorités administratives coloniales et les populations indigènes. Environ 31 *regulados* furent créés sur la région de Mueda. En réalité les *regulos* et les *waziri* intronisés étaient seulement les autorités « traditionnelles » fidèles aux ordres de l'administration portugaise, les *Nangolos*,

¹⁶² Voir notamment Marciel Santos, *An 'obsessive idea'-native taxation in Northern Mozambique (1926-1945...)*, *op. cit.* ; Barry Neil-Tomlinson, « The Nyassa chartered company... », *op. cit.*, Edward Alpers, « 'To seek a better life' ... », *op. cit.*

¹⁶³ Barry Neil-Tomlinson, « The Nyassa chartered company... », *op. cit.*, p. 125

¹⁶⁴ Edward Alpers, « 'To seek a better life' ... », *op. cit.*

¹⁶⁵ *Ibidem*

¹⁶⁶ Sur la question des *autoridades gentílicas* dans la région du plateau des Makonde voir Harry West, « This Neighbor is not my uncle... », *op. cit.* En ce que concerne l'importance de cette figure dans l'actualité politique mozambicaine voir Irae Lundin et Francisco Machava, *Autoridade e poder tradicional*, vols. I et II, Maputo, Ministério da Administração Estatal, Núcleo de Desenvolvimento Administrativo, 1995 et 1998; Salvador Forquilha, *Des « autoridades gentílicas » aux autorités communautaires : le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique. Etat, chefferie et démocratisation au Mozambique. le cas du district de Cheringoma*, Thèse doctorat, Université de Bordeaux IV, 2006; Vitor Alexandre Lourenço, « Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas », *Cadernos de Estudos Africanos*, juillet 2009, p. 115- 138.

d'autant plus que la structure politique du peuple makonde était presque acéphale, sans grande chefferie.

En tout état de cause, d'après Yussuf Adam, malgré l'habileté de la réforme du système d'organisation indigène, ce « nouveau modèle administratif » s'est vite montré incapable d'une gestion légitime de la société des Makonde »¹⁶⁷. D'ailleurs, les *régulos*, pièces fondamentales de ce modèle, n'avaient pas de légitimité dans la population locale. En fait, ils ont été forgés par l'administration coloniale portugaise selon leur fidélité, sans prendre en compte les dynamiques sociales et économiques en cours dans la région de Mueda. Ainsi sous une base sociale suspendue ces *régulos* n'ont pas réussi à se faire des outils de bonne pénétration de l'administration coloniale.

En ce sens, ni le système administratif de la Compagnie du Niassa ni celui de l'État colonial portugais n'ont permis de construire une légitimité des autorités portugaises dans la région, notamment à Mueda. Nous y reviendrons. L'administration instaurée n'était qu'une force d'imposition d'un système d'exploitation sans aucun effort de « vernacularisation »¹⁶⁸ démontrant l'apprentissage du langage local par l'administration coloniale. Les adaptations du système administratif colonial à la réalité locale, comme par exemple la création des *régulos* et la connaissance des *waziri* (les deux catégories étant liées aux autorités indigènes), n'ont pas été accompagnées par une recherche de légitimité, au point que ces figures perdaient progressivement leur importance aux yeux de la population indigène.

Au lieu de servir comme « espace de rencontre »¹⁶⁹ entre l'État et la société, l'administration de la Compagnie de Niassa a été d'emblée un lieu de « divorce ».

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 14.

¹⁶⁸ La notion de vernacularisation renvoie au fait de s'approprier un langage étranger en l'ajustant aux réalités locales afin de rendre capable d'exprimer et d'agir au sens local. Malinowski avait insisté sur la question vernaculaire comme une technique de l'observation participante où, dans la longue durée, l'anthropologue pourrait en quelque sort « se transformer en autochtone » (Bronislaw Malinowski, *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1989). La vernacularisation de l'administration serait donc la façon dont laquelle l'administration résulterait d'une construction sociale s'appropriant partiellement le langage local. Voir sur cette question d'appropriation de modèles dans le contexte africain contemporain l'ouvrage dirigée par Dominique Darbon (ed.), *La politique des modèles en Afrique: simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009.

¹⁶⁹ Herman Finer, « Officials and the Public », *Public Administration*, vol. 9 / 1, janvier 1931, p. 23- 36; Charles Goodsell, *The public encounter : When State and citizen meet...op. cit.*

On peut même dire, comme on le verra plus tard, qu'elle a façonné une école de contestation du système colonial, surtout à partir de la dynamique migratoire résultat direct de la difficulté d'implantation de l'administration de la Compagnie. La région sous gestion de la Compagnie du Niassa, notamment Mueda, a ainsi été l'un des premiers lieux de remise en cause de l'administration coloniale de l'État portugais, ce qui lui permit ultérieurement d'engranger un fort capital politique.

1.3. Quissico dans la politique de l'administration migratoire

L'implantation administrative coloniale portugaise au Sud de Mozambique (provinces d'Inhambane, Gaza et Maputo) s'est faite largement en fonction de l'Afrique du Sud : soit pour se défendre contre une possible annexion de cette région, surtout quand Cecil Rhodes commença à avoir une influence sur le roi de Gaza, Ngungunhane (*cf. supra*) ; soit grâce à l'utilisation des bénéfices des activités minières du Rand. Pour comprendre l'instauration administrative coloniale au Sud de Mozambique, notamment à Quissico, siège du district de Zavala, il est donc nécessaire d'avoir une certaine connaissance des migrations de travail vers l'Afrique du Sud.

L'autre point essentiel pour comprendre la structuration administrative du Sud du Mozambique, est l'empire de Gaza. Résultat de l'expansion des Ngunis (lors du Mfecane) au début du XIX^e siècle¹⁷⁰, l'édification de ce dernier a fortement modifié les structures indigènes d'organisation¹⁷¹, notamment celles du peuple

¹⁷⁰ Les raisons d'expansion des Ngunis font l'objet de plusieurs débats, mais l'explication dominante révèle que la guerre entre les Mthethwa et les Ndwandwe dans la région des Zoulous, les grandes sécheresses de la fin du XVIII^e siècle, ainsi que la pression indirecte (à cette époque) des Hollandais et Anglais sont responsables de la mobilité d'un grand nombre de royaumes, dont celui de Soshangana ou Manicusse qui se fixent dans la région sud du Mozambique. Voir pour les différentes approches d'étude de ces mouvements nommés *Mfecane*, Julian Cobbing, *The case against the mfecane*, Johannesburg, South Africa, University of the Witwatersrand, African Studies Institute, 1984, (« African studies seminar paper / African Studies Institute, University of the Witwatersrand »); J. B. Peires, « Paradigm Deleted: The Materialist Interpretation of the Mfecane », *Journal of Southern African Studies*, vol. 19 / 2, 1993, p. 295- 313; Gerhard Liesegang, « Nguni Migrations between Delagoa Bay and the Zambezi, 1821-1839 », *African Historical Studies*, vol. 3 / 2, 1970, p. 317-337.

¹⁷¹ Gerhard Liesegang, « Nguni Migrations... », *op. cit.*

Chope qui était majoritaire dans l'aire de ce qui est aujourd'hui la municipalité de Quissico (district de Zavala). Dans leur stratégie de défense, ce peuple a mis au point une relation stratégique avec les Portugais qui leur servait de défense contre l'empire de Gaza. Ce rapport des Chopes avec les Portugais leur permettait une interaction spécifique avec l'administration coloniale portugaise, ce qui est un point important à prendre en compte dans les dynamiques de sociologie historique de l'administration mozambicaine. Cela est certainement en rapport avec le fait que, aujourd'hui, les Chopes occupent une place importante dans l'élite administrative du Mozambique postcolonial.

Deux idées fondamentales seront avancées ici : dans un premier temps, on revient sur cette question de l'influence des activités minières en Afrique du Sud dans la structuration administrative de Quissico. L'administration au Sud du Mozambique a été liée à un facteur extérieur, les mines d'Afrique du Sud, soit officiellement par le biais de la Witwatersrand Native Labour Association (WNLA), responsable de la gestion des migrations, soit du fait de la migration clandestine des populations. Le gouvernement portugais par exemple, outre le fait qu'il prélevait une partie des revenus de chaque travailleur des mines, profitait de la monétarisation des zones rurales pour installer de commerce de brousse et plus tard des coopératives très surveillées, bénéficiant ainsi afin de profiter des migrants une fois revenus dans leur pays.

Dans un deuxième temps, concernant Zavala (Quissico), le rapport historique entre Chopes et Portugais a contribué à un relatif renforcement de l'administration portugaise au Sud de Mozambique. Cela est notable dans les rapports entre les Portugais, notamment ceux installés à Inhambane, et l'empire de Gaza, ainsi que dans les rapports de ce dernier avec les Chopes. Après l'intensification du travail minier en Afrique du Sud émergea une concurrence pour la main-d'œuvre, surtout à Lourenço Marques (actuellement Maputo), entre les Portugais et Sud-Africains. Avec le protectionnisme sur l'embauche de travailleurs venant de l'empire de Gaza de Ngungunhane, ce sont surtout les Chopes qui occupèrent nombre des postes abandonnés à Lourenço Marques. Cela a contribué à leur ascension jusqu'à la catégorie des « assimilés » (chapitre 2) et de prendre place dans l'élite du Mozambique postcolonial. Ainsi, soit le travail

migratoire comme le rapport avec les portugais ont influencé à l'émergence d'une certaine élite locale qui est actuellement au centre des enjeux politiques de Quissico. On le voit, le temps long est indispensable à notre étude.

Carte 7. Localisation géographique de Quissico



1.3.2. Entre administration directe portugaise et délégation à l'Afrique du Sud

À la fin du XIX^e siècle, les rapports entre la région Sud du Mozambique (Inhambane, Gaza et Maputo) et l'Afrique du Sud étaient presque stabilisés. En effet, depuis les années 1850, notamment avec le développement des plantations à sucre au Natal, la main-d'œuvre du Sud de Mozambique servait dans les activités agricoles en Afrique du Sud. Mais c'est surtout la découverte en 1867 des mines de diamants à Kimberley sur la rivière Orange qui avait accru la recherche de travailleurs Sud-Mozambicains par l'Afrique du Sud¹⁷². La découverte de mines d'or à Witwatersrand en 1886 a développé encore plus le marché du travail en Afrique du Sud, et a renforcé ainsi le besoin de main d'œuvre recrutée au sud de Mozambique¹⁷³.

En revanche, selon Felizardo Bouene et Maciel Santos¹⁷⁴, plus encore que la pression Sud-Africaine pour obtenir une main-d'œuvre en provenance du Sud du Mozambique, les conditions salariales dans la colonie britannique étaient un facteur motivant pour les populations de Maputo, Inhambane et Gaza à l'émigration¹⁷⁵. Effectivement, avec l'ascension de l'empire de Gaza et la soumission des populations de la région au paiement des impôts, la recherche de meilleurs salaires devient quasi obligatoire. De plus, en conséquence des attaques de l'empire de Gaza, les réserves animales ont été dévastées, installant la précarité

¹⁷² Luís Covane, *As relações económicas entre Moçambique e a África do Sul, 1850-1964: acordos e regulamentos principais*, Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique, 1989.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Felizardo Bouene et Maciel Santos, « O modus vivendi entre Moçambique e o Transvaal (1901-1909): um caso de “imperialismo ferroviário” », *Africana studia*, 2006, p. 239- 268.

¹⁷⁵ Il existe un débat sur les raisons de la très forte migration des populations du sud du Mozambique pour l'Afrique du Sud : d'un côté certains mettent en avant l'attractivité salariale comme responsable de l'accélération des migrations ; d'autres, comme les différents travaux du *Centro de Estudos Africanos* de l'Université Eduardo Mondlane, considèrent que le développement du système capitaliste en Afrique du Sud est le premier responsable de la très forte migration des Mozambicains vers l'Afrique du Sud. Pour plus de détails sur les différentes approches, voir Colin Darch, « Trabalho migratório na África Austral: um apontamento crítico sobre a literatura existente », *Estudos Moçambicanos*, 1981, p. 81- 96. En ce qui concerne notre objet, il est important de considérer que le travail migratoire a participé à la structuration de l'administration

dans la région¹⁷⁶. Cela allait de pair avec le développement du travail forcé (le *chibalo*), dans la colonie portugaise, ce qui a renforcé l'émigration des populations à la recherche d'un travail dans les mines¹⁷⁷. Dans ces conditions, le flux migratoire vers l'Afrique du Sud des populations du Sud du Mozambique demeurait très élevé.

Cette migration vers les mines d'Afrique du Sud n'a pas seulement modifié les rapports sociaux, comme par exemple la question du mariage (le *lobolo*) monétarisé au lieu de paiements par des animaux (bœufs) et autres produits¹⁷⁸. Mais elle a surtout influé sur la restructuration des rapports de pouvoir. Pour les populations indigènes entre elles, quand la migration a permis de renforcer les capacités économiques en milieu rural et de développer les ressources de négociation politique pour les autorités communautaires¹⁷⁹. D'ailleurs, comme on le verra plus tard, ce travail migratoire a participé à l'émergence d'une petite classe monétarisée qui s'est occupé des activités commerciales dans le milieu rural, puis rassemblées par les autorités portugaises en coopératives.

En ce qui concerne la politique coloniale portugaise au Sud de Mozambique, la migration vers l'Afrique du Sud n'a pas tardé à s'intégrer dans les caractéristiques d'exploitation de la colonie. Effectivement, à partir de 1873 les

coloniale dans la région du Sud du Mozambique, crucial pour comprendre le rapport entre État et société.

¹⁷⁶ Malyn Newitt, *História de Moçambique...op. cit.*, notamment le chapitre 18. Voir aussi Carlos Serra (ed.), *História de Moçambique, op. cit.*, surtout le chapitre VIII.

¹⁷⁷ Sherlynn Young, « Changes in diet and production in Southern Mozambique », 1979, cité par Colin Darch, *op. cit.*

¹⁷⁸ Dans la région de Zavala, émigrer pour l'Afrique du Sud était presque obligatoire pour la jeunesse. D'autant plus que cela était presque un rituel d'entrée dans la vie adulte, pour se marier et construire une famille comme le réfère David Webster dans son ouvrage, *A sociedade chope: individuo e aliança no Sul de Moçambique 1969-1976*, Lisboa, Instituto Ciencias Sociais, 2009. Le travail de Scott Yabiku, *et al.*, montre comment l'autonomie des femmes des travailleurs de la mine, par exemple, a été construite par la question de l'émigration de leurs maris (Scott T. Yabiku, Victor Agadjanian et Arusyak Sevoyan, « Husbands' labour migration and wives' autonomy, Mozambique 2000–2006 », *Population Studies*, vol. 64 / 3, novembre 2010, p. 293– 306).

¹⁷⁹ Le travail de Marvin Harris montre que pour beaucoup d'hommes au sud de Mozambique, notamment dans la structure traditionnelle Tonga, le départ pour l'Afrique du Sud était lié à l'espoir d'améliorer leurs position dans l'échelle de la hiérarchie sociale (Marvin Harris, « Labour Emigration among the Moçambique Thonga: Cultural and Political Factors », *Africa: Journal of the International African Institute*, vol. 29 / 1, 1959, p. 50– 66). D'après Colin Darch (*op. cit.*), à Inhambane, par exemple, le travail migratoire a renforcé le pouvoir des paysans en leur offrant une certaine capacité financière, notamment par l'achat de bœufs et de charrues. D'où

autorités portugaises à Lourenço Marques percevaient une taxe de transit de 15 *xelins* pour chaque travailleur migrant. Cette collecte permettait aux Portugais de profiter de la mobilité des travailleurs africains, d'où leur intérêt pour une expansion du travail migratoire¹⁸⁰.

À la fin du XIX^e siècle, le Sud du Mozambique se transforma profondément sous l'effet d'une accélération des activités minières en Afrique du Sud. Cette région devint l'un des grands fournisseurs de main d'œuvre pour l'industrie extractive sud-africaine. Chaque année, environ 25 000 Mozambicains allaient travailler dans les mines. Parmi eux, 12 000 venaient d'Inhambane, province où se trouve le district de Zavala¹⁸¹. Lourenço Marques était le grand bénéficiaire des recettes de transit. Cela explique dans une certaine mesure, le transfert de la capitale du pays de l'Ilha de Moçambique à Lourenço Marques, comme nous le verrons au chapitre deux.

La victoire portugaise sur l'empire de Gaza, en 1895-1897, et le contrôle portugais sur la région Sud du Mozambique ont eu pour conséquence l'organisation et l'encadrement des travailleurs migrants¹⁸². D'ailleurs, dans l'ouvrage *Historia de Moçambique*¹⁸³, il apparaît que l'un des objectifs du très fort investissement politique et administratif au Sud du Mozambique était le contrôle (bien qu'illusoire et inefficace) des activités migratoires et de leurs conséquences. L'une des premières mesures fut de régulariser le transfert de main-d'œuvre vers l'extérieur.

Ce fut dans ce contexte qu'en 1897, deux ans après la capture de Ngunguanhane, le Portugal établit le premier règlement sur le travail migratoire, devenant ainsi un « État rentier », son objectif principal étant le contrôle des salaires des migrants. Fut surtout à partir de cet objectif qui fut admise la création d'une organisation de recrutement et de gestion de travailleurs au Sud du Mozambique, la *Witwatersrand Native Labour Association (WNLA)*. Non

l'instauration de coopératives dans les zones rurales, notamment à Zavala, comme mécanisme de contrôle de la contestation larvaire issue de la progression de la paysannerie.

¹⁸⁰ Carlos Serra, *op. cit.*

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 362.

¹⁸² Centro de Estudos Africanos, « O mineiro moçambicano : um estudo sobre exportação de mão de obra », CEA-UEM [Introdução e Capítulo I : A exportação de mão de Obra], 1977.

¹⁸³ Carlos Serra, *op. cit.*, p. 362.

seulement cette organisation eut le monopole du recrutement des travailleurs au Sud du Mozambique, mais le Portugal trouva ainsi également un moyen efficace pour collecter une partie de leurs salaires. Pour ne donner qu'un seul exemple, dans le district de Zavala, on estime que pour cinq hommes en âge de travailler, l'un allait en Afrique du Sud via la WNLA (environ 17% de population masculine en âge de travailler), sans compter ceux qui choisissaient l'émigration clandestine¹⁸⁴.

Dans la région de Zavala, une autre façon pour les Portugais de profiter du travail dans les mines, mais aussi de contrôler les dynamiques rurales, a été l'instauration de coopératives agricoles (cf. chapitre 2)¹⁸⁵. Outre ces activités, furent instaurées des « commerce de brousse », servant de points de récolte à bas prix des produits de la paysannerie. Mais c'était aussi des lieux de vente, notamment de vins portugais, pour les travailleurs des mines revenus dans leur pays¹⁸⁶. Le Portugal profita donc de multiples ressources résultant du travail migratoire.

Il est donc évident que la migration du travail a dominé toute la politique coloniale au Sud du Mozambique. Les tentatives de développement des autres activités comme l'agriculture par exemple, se trouvèrent bloquées d'emblée. Dans le cas de l'agriculture, l'introduction du travail forcé (le *chibalo*) visait à résoudre la pénurie de force de travail due à la migration à grande échelle vers les mines sud-africaines¹⁸⁷. En revanche ce travail forcé incita à une émigration sans retour. Ainsi on estime que entre 1908 et 1923, la population d'Inhambane est passée de 415 000 à 198 000 habitants¹⁸⁸. Cette désertification a contribué à la difficulté de mise en œuvre d'une gestion durable de la région Sud du Mozambique, trop fortement dépendante de l'économie sud-africaine.

¹⁸⁴ Centro de Estudos Africanos, « O mineiro moçambicano : Um estudo sobre a exportação de mão de obra », CEA-UEM, [Capítulo III : A base camponesa : A provincial de Inhambane], 1977.

¹⁸⁵ Les coopératives agricoles étaient aussi censées édifier un système de contrôle des petits propriétaires ruraux en grand croissance et hors le système administratif colonial, donc capable d'une contestation contre le système (cf. chapitre 2). Voir Adam Yussuf, *Cooperativas agrícolas e modificação das relações de produção no período colonial em Moçambique*, mémoire de licence en histoire, Universidade Eduardo Mondlane, 1986.

¹⁸⁶ José Capela, *O Vinho para o preto : notas e textos sobre a exportação do vinho para Africa*, Porto, Afrontamento, 1973.

¹⁸⁷ Jeanne Penvenne, « Chibalo e classe operária : Lourenço Marques, 1870-1962 », *Estudos Moçambicanos*, vol. 2, 1981, p. 9- 26.

Si le Portugal a réservé le Sud de Save à sa « gestion directe », cette gestion se base principalement sur l'exploitation des ressources venant des activités minières de l'Afrique du Sud. L'implantation d'une administration portugaise au Sud de Mozambique n'a pas réussi à instituer complètement un rapport fiable entre État colonial portugais et communautés locales. D'ailleurs, le seul lien porte alors sur l'accès à l'Afrique du Sud, lui-même délégué à la gestion de la WNLA. Au sud du Mozambique, cette délégation totale de la gestion migratoire n'a pas laissé d'espace à l'administration pour s'adapter et incorporer les dynamiques locales dans une configuration d'État colonial.

Les sociétés de cette région ont été, et ce jusqu'à nos jours, plus exposées aux variations de l'économie sud-africaine. L'administration coloniale portugaise, dans sa présence en termes d'action, se limita à Lourenço Marques, devenu capitale du pays du fait des dynamiques économiques sud-africaines. La participation de la région Chope, notamment de Zavala, à l'économie de Lourenço Marques a permis son intégration dans le système administratif colonial d'abord, mais aussi dans les dynamiques de pouvoir du Mozambique postcolonial par la suite. Cependant, le Mozambique, notamment le Sud, resta toujours, pratiquement, « une arrière-cour de l'Afrique du Sud »¹⁸⁹.

Par ailleurs un fait à noter c'est le rôle que ce travail migratoire a joué à l'émergence d'une élite locale que, comme le verrons plus en détails au chapitre 2, prendra le relais aux activités économiques locales, notamment le commerce. De pair avec ce type d'activités émergeait aussi une certaine culture administrative de tendance forte aux relations entre l'économie et le politique ainsi que le privé et politique, fait à non négliger dans l'apprentissage de la réforme de décentralisation en cours.

¹⁸⁸ Carlos Serra (ed.), *História de Moçambique...*, op cit., p. 388.

¹⁸⁹ Malyn Newitt et Corrado Tornimbeni, « Transnational Networks and Internal Divisions in Central Mozambique. An Historical Perspective from the Colonial Period », *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 48 / 192, 2008, p. 707- 740.

1.3.2. La « diplomatie Chope » et le renforcement de l'administration portugaise au sud du Mozambique

L'administration coloniale portugaise au Sud du Mozambique, comme nous venons de le voir, a été construite dans une profonde imbrication entre le développement de l'économie sud-africaine, la faible capacité d'exploitation portugaise dont résulte la politique de « colonisation par délégation », et les modalités de la structure d'organisation indigène (y compris ses résistances). Le rapport entre État et société dans cette région du Mozambique doit donc être compris dans le cadre des dynamiques par lesquelles l'administration cherche des ajustements entre ces trois niveaux. Ce que nous appelons ici « diplomatie Chope » est une catégorie d'analyse par laquelle nous cherchons à prendre en compte ces dynamiques de l'administration en tant que « carrefour » des interactions entre la société Chope de Zavala (Quissico) et l'État colonial portugais.

En ce sens, il faut d'abord revenir sur les premiers contacts entre les Chopes, notamment ceux de Zavala, et les Portugais, pour comprendre le processus de structuration administrative dans cette région, et pour saisir l'importance qu'ont eu ces mêmes Chopes dans l'administration mozambicaine (y compris l'administration postcoloniale) de façon générale. Ceci influe sur la dynamique des réformes administratives, notamment la municipalisation en cours.

Effectivement, nous donnons aux Chopes cette étiquette de « diplomates » pour caractériser ce que René Pélissier a constaté dans le rapport entre les Chopes, les Portugais — notamment ceux qui étaient installés à Inhambane, *la terra da Coroa* — et l'empire de Gaza. Pour René Pélissier, les Chopes ont élaboré une stratégie de survie face à des adversaires puissants : d'un côté, l'empire de Gaza et de l'autre, les Portugais de la *terra da Coroa*, Inhambane. En déclarant leur vassalité à Gaza et/ou aux Portugais d'Inhambane, les Chopes sont, dans une certaine mesure, restés « autonomes » vis-à-vis des deux à la fois¹⁹⁰.

¹⁹⁰ René Pélissier, *Naissance du Mozambique...*, *op.cit.*, voir surtout le chapitre VII.

Il faut d'abord considérer qu'en termes géographiques les Chopes se localisent entre Inhambane (la *terra da Coroa*) et la capitale de l'empire de Gaza – passée de Chaimite¹⁹¹ à Mossurize¹⁹², finalement fixée à de Manjacaze en 1889. Cette localisation leur imposait une soumission à l'empire de Gaza. Ce dernier, fondé sur la conquête et l'extermination des ethnies voisines, voue une haine à l'égard des Chopes, considérés comme rebelles et insoumis. L'histoire rapporte que cela aurait été probablement à cause des attaques des Chopes, notamment du chef Chope Binguane, à Bilene, au sud de l'empire Gaza. Ce qui a conduit Ngungunhane à décider de transférer la capitale de l'empire de Gaza de Mossurize vers Manjacaze en 1889¹⁹³. Ce qui explique cette haine exacerbée de ce dernier contre les Chopes. D'autre part, les Chopes ont été obligés de développer des relations avec les Portugais d'Inhambane. Dans ce contexte, le jeu des Portugais d'Inhambane a été d'offrir, mais seulement parfois, une protection aux Chopes contre l'Empire de Gaza. Ceci était perçu comme une stratégie de renforcement de la vassalisation des « *terras da Coroa* », et de résistance aux possibles attaques de Gaza¹⁹⁴. En fait, la vassalité des Chopes n'était pas réelle car ils ne l'acceptèrent que pour mieux se protéger de Gaza. D'ailleurs les Portugais de la *terra de Coroa* d'Inhambane les considéraient souvent comme rebelles¹⁹⁵.

En tout état de cause, cette dualité des Chopes leur a valu une considération particulière dans leurs rapports avec les Portugais puis, plus tard, avec l'administration coloniale. Ce fut d'ailleurs pour eux un point d'entrée dans l'élite politique et administrative du Mozambique. Par exemple, lors des festivités Chopes¹⁹⁶ en 1963 à Zavala, le Gouverneur général du Mozambique, Sarmento

¹⁹¹ C'est d'ailleurs à Chaimite, la première capitale de l'empire de Gaza, qu'a été capturé Ngungunhane en 1895 avant d'être déporté au Portugal.

¹⁹² Pour diverses raisons d'ordre conflictuel aux niveaux des succession au trône de l'empire de Gaza, la capitale de l'empire avait été transféré vers Mossurize, localisé plus au centre du Mozambique dans la région qui aujourd'hui fait partie de la province de Sofala. Mais en 1889 la capitale a de nouveau été transférée vers le sud, à Manjacaze.

¹⁹³ António Rita-Ferreira, *Coletânea de documentos, notas soltas e ensaios inéditos para a Historia de Moçambique*, Bicesse, A. Rita-Ferreira, 2012.

¹⁹⁴ René Pélissier, *Naissance du Mozambique*, tome 2, *op.cit.*, p. 547.

¹⁹⁵ António Rita-Ferreira, « Presença Luso-Asiática e mutações culturais no sul de Moçambique (até c. 1900) », Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical, n°1391, 1982..

¹⁹⁶ Les Chopes ont la coutume de partager un moment culturel de danse des *timbila* ou *Ngalanga* (*M'saho*). Cette danse a été bien appréciée par les Portugais et autres Européens. Hugh Tracey a considéré la musique et danse des *timbila* chope comme un indicateur de civilisation de ce peuple

Rodriguês à l'époque, déclare que les Chopes de Zavale sont les « premiers Portugais du Mozambique ». D'après lui :

« Le Mozambique n'a pas été [...] le résultat d'une conquête. Il résulte de l'amitié entre ceux qui sont venus de la mer et ceux qui étaient sur la terre [...]. Il est bon de savoir que ce sont les Chopes qui ont donné l'un des plus grands exemples ; que dès le début ils ont très bien reçu tout ce qui venait de la mer, comme il est écrit dans les documents de l'époque. Ce sont les Chopes les premiers de la côte d'Afrique avec lesquels les navigateurs portugais ont parlé et se sont compris. C'est ce qui est arrivé en janvier 1498, ici, à Zavala, dans un endroit qu'ils ont appelé *Agoada* [sic], de bonne paix [peut-être terre de paix]. Les chefs Zavala [¹⁹⁷], et Guilundo les ont bien reçus en les aidant jusqu'à arriver à Inhambane»¹⁹⁸.

Ce rapport entre les Chopes et les Portugais a été structurant dans la participation des Chopes à la formation de l'élite mozambicaine, pas seulement à partir de la région Chope, mais aussi à Lourenço Marque, devenue en 1897, après l'Ilha de Moçambique, la capitale portugaise du Mozambique. Par exemple, lors de la grande vague d'émigration pour les mines d'Afrique du Sud, le recours aux Chopes pour occuper les postes de travail abandonnés a été la solution la plus viable pour les Portugais de Lourenço Marques, mais une question stratégique des Chopes pour la transite vers l'Afrique du Sud, comme on le verra ci-après. Effectivement, le développement de l'économie minière en Afrique du Sud a aussi favorisé plusieurs secteurs de travail urbains à Lourenço Marque, notamment le transport lié au port de Lourenço Marques et au chemin de fer de Lourenço Marques à Transvaal. Mais les salaires payés à Lourenço Marques restaient toujours inférieurs (environ six fois moins) qu'en Afrique du Sud. Ceci explique l'abandon massif des postes de travail à Lourenço Marques ainsi que dans les plantations au Sud du Mozambique¹⁹⁹.

Les chercheurs du *Centro de Estudos Africanos* précisent que, déjà en 1874, au début même de l'émigration massive pour l'Afrique du Sud, « les commerçants

en le considérant plus avancé que tout autre groupement indigène de l'Afrique. Voir Hugh Tracey, *Chopi musicians : Their music, poetry and instrument*, Londres, Africa, 1977 [1948].

¹⁹⁷ Comme nous pouvons le voir, le nom du district de Zavala vient du nom du royaume et celui du siège du district, Quissico, vient d'un des vassaux de Zavala.

¹⁹⁸ M. M. Sarmiento Rodriguês, *Foi assim que Moçambique nasceu*, Lisbonne, Documentos do Império, 1963, [discours dans fête des chopes à Quissico le 6 octobre 1693].

¹⁹⁹ Jeanne Penvenne, *A history of African labor in Lourenço Marques, Mozambique, 1877 to 1950*, Thèse doctorat, University Microfilms International, 1982.

de Lourenço Marques réclament au Gouverneur »²⁰⁰ qu'il intervienne dans le processus de recrutement de la main-d'œuvre, insuffisante pour le port et diverses autres activités. La réponse des autorités portugaises a été de négocier avec les chefs africains voisins pour ne plus envoyer leurs hommes vers les mines d'Afrique du Sud, mais plutôt à Lourenço Marques. Mais cette mesure provoqua la fuite des hommes, par des routes clandestines. Cela était préjudiciable aux autorités portugaises qui perdaient alors les frais de passage des migrants.

La région Chope a été, dans cette situation, l'une des solutions au manque de travailleurs à Lourenço Marques. D'ailleurs pour les Chopes, Lourenço Marques représentait une zone de passage clandestin vers l'Afrique du Sud. Il fallait en effet rester quelques temps à Lourenço Marques pour organiser son départ. Pequenino Cuambe, un ex-travailleur de Durban (Afrique du Sud), nous a expliqué comment il est arrivé en Afrique du Sud, à pied, durant les années 1940 ou 1950 (il n'est pas précis sur la période).

« Je suis allé à pied à Debeni-Natala [Durban]. Je suis parti de Gondo pour aller à Quissico pour chercher quelque plan à WENELA [ou WNLA], mais ce n'était pas facile et rapide, il fallait trop de papiers. J'ai trouvé là-bas des amis, certains que je connaissais déjà. Nous avons décidé de partir à pied. Nous étions dix, il y avait deux d'entre nous qui connaissaient Jonhi [Johannesburg] déjà, ils avaient travaillé là-bas, mais leurs bonnazi [contrat] avait terminé et ils voulaient y aller de nouveau. Nous sommes partis comme ça. [...] Dans certains lieux nous avons pris des voitures [...]. Après quelques jours nous étions à Lourenço Marques, aujourd'hui Maputo. Nous avons décidé de travailler un peu pour gagner un peu d'argent et partir. Moi je travaillais à Camara municipal [le nom de la municipalité à l'époque]. [...]. Après peut-être 5 ou 6 ans je suis parti pour l'Afrique du Sud, parce que je ne gagnais pas bien à Lourenço Marques et la vie était chère. Mais cette fois nous n'étions plus que trois et pas dix comme au départ. Les autres sont restés à Lourenço Marques »²⁰¹.

Cette histoire résumée de Pequenino Cuambe est partagée par plusieurs hommes de son âge (environ 80 ans). Tous ont tout fait pour rejoindre l'Afrique du Sud. Ils ont d'abord rejoint Lourenço Marques, où plusieurs sont même finalement restés pour s'y fixer. Selon plusieurs de nos intervenants, l'intérêt de rester à Lourenço Marques, malgré les bas salaires, était de pouvoir faire venir toute sa famille après une période de travail, alors que pour l'Afrique du Sud, il était obligatoire de revenir avec le risque alors d'être recruté pour le travail forcé

²⁰⁰ Carlos Serra (ed.), *História de Moçambique...op. cit.*, p. 357.

²⁰¹ Pequenino Cuambe, entretien, Gondo-Zavala, 26 mai 2014.

(*chibalo*)²⁰². Les premiers donc se sont sédentarisés à Lourenço Marques tandis que d'autres, travailleurs migrants, sont restés liés à leur zone rurale²⁰³.

C'est dans ce contexte qu'une grande communauté Chope s'est installée à Lourenço Marques, contribuant à contrecarrer les difficultés des colons portugais et des administrations publiques en matière de main-d'œuvre. D'ailleurs, dans les histoires populaires du Mozambique, les Chopes sont considérées comme une communauté de gens compétents et travailleurs. Nous y reviendrons plus tard. Il suffit pour l'instant de prendre en compte que les rapports entre Chopes et Portugais sont un élément important de renforcement de l'administration portugaise au Sud de Mozambique.

L'intégration des Chopes dans l'administration coloniale leur a permis d'entrer dans l'élite administrative et politique du Mozambique, même postcolonial. Ce fait n'a pas seulement participé à l'élévation de Quissico au rang de municipalité, mais aussi aux dynamiques d'apprentissage des nouveaux enjeux de municipalisation. Nous verrons dans les pages suivantes que la représentation de l'administration municipalisée à Quissico est chargée d'un rapport structurant et de longue durée entre État et société.

Conclusion. La structuration des espaces de mise en œuvre et l'apprentissage des réformes

L'objectif de ce chapitre a été d'esquisser certains éléments de la structuration de l'administration à partir des rencontres de domination entre société colonisatrice et colonisée. Il s'agit du montage de l'administration comme forme

²⁰² L'histoire de la fixation des Chopes à Lourenço Marques (Maputo) se raconte jusqu'à nos jours, où ils sont considérés comme les travailleurs de nettoyage de la ville, du fait des premiers emplois qu'ils ont occupés à l'époque coloniale. Effectivement, avec l'abandon des postes par plusieurs travailleurs, les travaux moins payés ont été les plus demandeurs de travailleurs « étrangers » de Lourenço Marques, et les Chopes les plus utilisés pour les travaux de courte durée (des stages en quelque sorte). La souscription du contrat, comme nous le racontaient nos intervenants, se faisait via les connaissances amicales: « alors que je savais que je partais, j'ai appelé un ami pour occuper ma place », nous explique Jasse Chilundo (entretien, Gondo-Zavala, le 26 mai 2014). Ils occupaient donc ces travaux pour leur préparation de passage vers l'Afrique du Sud.

concrète de la présence de l'État colonial portugais au Mozambique, dans un contexte de pression pour une colonisation effective. Les différentes stratégies du Portugal pour être présent dans tout le territoire ont participé à une structuration différenciée des rapports administratifs entre État et société.

Par ailleurs, la précarité de l'administration portugaise à l'époque de la colonisation effective, justifie grandement la délégation du processus d'exploitation du Mozambique à différents capitaux non portugais. La gestion d'une grande partie du Centre et du Nord du pays fut déléguée aux Compagnies à Charte (Compagnie du Mozambique et Compagnie du Niassa), et celle du Sud reliée à l'économie minière sud-africaine. Ces schémas constituent les différentes formes de la présence portugaise au Mozambique. Les négociations entre l'État colonial portugais, les acteurs d'intermédiation de sa présence et les sociétés indigènes dans ces régions ont aussi été variées. Dans le temps, les interactions entre ces différents niveaux d'acteurs n'ont pas seulement intégré, de diverses façons, les nouvelles réalités, mais elles ont aussi construit un rapport particulier à l'administration.

Les premières tentatives d'instauration des administrations au Mozambique montre bien comme selon les stratégies de l'implantation de l'État colonial portugais émergea un ensemble de variables que participent à la production des cultures administratives locales différenciées²⁰⁴. Ainsi, comme on le verra plus tard, dans un contexte où la formulation des politiques est fortement centralisée, comme c'est le cas pour la politique de décentralisation mettant en place les municipalités, la réponse à une même politique se voit dotée d'un apprentissage différencié influencée par de cultures administratives construites dans le temps long²⁰⁵.

D'une part la situation administrative à long terme participe à la structuration des espaces d'interactions ainsi qu'à la distribution des ressources aux acteurs, d'autre part ces mêmes acteurs sont aussi (re)producteurs

²⁰³ Pour plus de détails sur l'installation de la population noire dans la ville de Lourenço Marques, voir Brigitte Lachartre, *Enjeux urbains au Mozambique: de Lourenço Marquês à Maputo*, Paris, Karthala, 2000; Jeanne Penvenne, *op. cit.*

²⁰⁴ Catherine Boone, *Political topographies of the African state...op. cit.* ; Dominique Darbon, « La Culture administrative en Afriques... », *op. cit.*

²⁰⁵ Catherine Boone, *Political topographies of the African state...op. cit.*

d'administration en modifiant sans cesse, à travers les réformes, les structures existantes. Ainsi les résultats et les effets de la réforme doivent aussi être ciblés dans et par reconstitution des enjeux d'origine des cadres d'interactions des espaces de la mise en œuvre de la réforme.

Chapitre II. L'administration «unifiée» de l'«Estado Novo» : D'un projet uniformisateur à une pratique différenciée

Dans ce chapitre, nous partirons de la période qualifiée apogée du colonialisme portugais, pour essayer d'esquisser les enjeux sociologiques de formation des élites politico-administratives et comment elles s'impliquent dans la municipalisation au Mozambique. La période correspond à l'*Estado Novo*, du début des années 1930 à la fin des années 1974.

Nous soutenons que cette période se caractérise par une tendance forte d'uniformisation du projet administratif colonial. Elle voit aussi la structuration et la genèse de l'élite politique et administrative du Mozambique actuel. Cette élite, qui ne cesse aujourd'hui de renforcer ses positions²⁰⁶, a été en grande partie responsable de la politique de réforme de l'administration, notamment par la municipalisation. En effet, on ne peut étudier les réformes de l'administration postcoloniale sans faire ressortir les dynamiques de formation de ces élites. Celles-ci furent au centre de la revanche anticoloniale qui a été la source majeure d'accumulation de leurs ressources politiques. La structuration de l'administration est donc également liée à ces élites qui ne cessèrent de se reconstruire au gré des réformes administratives²⁰⁷.

²⁰⁶ Jason Sumich « Construir uma nação : ideologias de modernidade da elite moçambicana », *Análise Social*, vol. XLII (2°), 2008, pp. 319-345; sur les élites administratives voir José Macuane, « Economic and political liberalization, dependency and elite formation in contemporary Mozambique », *Working paper*, Danish Institute for International Studies, 2012.

²⁰⁷ Cette approche peut être trouvée dans les analyses de Dominique Darbon, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », Ferdinand Mélin-Soucramanien (ed.), *Espaces du service public:: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. Tome 1: [...]*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 111-149; Philippe Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 307- 332; Theodore Trefon, *Congo masquerade: the political culture of aid inefficiency and reform failure*, London, Zed Books, 2011 et d'autres.

Ce qui intéresse ici, ce sont les conséquences coloniales de l'*Estado Novo*. Il s'agit donc d'étudier non pas principalement le fait métropolitain, mais un ensemble de réformes de l'administration coloniale qui participèrent à la « fabrication » des acteurs (dominants/dominés) au Mozambique et à la structuration de leurs positions dans une nouvelle distribution des ressources. En effet, on le verra, les dynamiques de l'*Estado Novo* recoupent grandement les enjeux politiques de la municipalisation. La discussion ne portera pas ici non plus sur l'*Estado Novo* comme concept ou phénomène de type fasciste²⁰⁸, mais plutôt sur son rôle dans la structuration de l'administration mozambicaine. Ainsi, il nous importe moins de le décrire et de le définir que d'esquisser les grands enjeux auxquels il a donné lieu et de comprendre comment ceux-ci se sont enracinés dans les politiques de réforme administrative du Mozambique contemporain.

L'instauration de l'*Estado Novo* modifia les enjeux administratifs au Mozambique. L'*Estado Novo* est l'héritier d'une administration fragmentée, affectée par les stratégies différenciées définies par le projet colonial portugais lors de la colonisation effective, dans la décennie qui suivit la conférence de Berlin (1884/1885) [chapitre 1]. Ce régime de l'*Estado Novo*, notamment à la demande d'António Salazar, souhaita prendre en main une « réelle colonisation », en instaurant pour cela une administration uniforme dans tout le Mozambique et l'Empire.

La promulgation de l'*Acto Colonial* en 1930²⁰⁹ marqua le fondement de ces réformes. Il visa la (re)fondation d'un vrai empire colonial portugais, sur les principes d'intégration et de centralisation de l'État et une subordination totale des colonies à la Métropole. C'est ce que montre ici Fernando Rosas :

²⁰⁸ Sur la question de l'*Estado Novo* et son rapport à la colonisation portugaise au Mozambique, voir notamment Michel Cahen, « Corporatisme et colonialisme : approche du cas mozambicain, 1933-1979. I. Une genèse difficile, un mouvement squelettique. », *Cahiers d'études africaines*, vol. 23 / 92, 1983, p. 383- 417; Michel Cahen, « Corporatisme et colonialisme : approche du cas mozambicain, 1933-1979. II. Crise et survivance du corporatisme colonial, 1960-1979. », *Cahiers d'études africaines*, vol. 24 / 93, 1984, p. 5- 24; encore du même auteur, « Salazarisme, fascisme et colonialisme. Problèmes d'interprétation en sciences sociales, ou le sébastianisme de l'exception », *Portuguese Studies Review* (Trent University, Canada), XVI (1), 2008 [parution juillet 2009], p. 87-113; Inês Nogueira da Costa, *Contribuição para o estudo do colonial-fascismo em Moçambique*, Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique, 1987.

²⁰⁹ Ministério das Colónias, *Acto colonial*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1930. Approuvé par le décret n° 18 570, 18 juillet 1930.

« L'Acto Colonial définit le cadre juridique institutionnel général de la nouvelle politique pour les territoires sous domination portugaise. [...] Une ère impériale, nationaliste et centralisatrice s'ouvre, fruit d'une nouvelle conjoncture externe et interne, et qui se traduit par une orientation générale différente dans l'utilisation des colonies [...] »²¹⁰.

Effectivement, la *Carta Orgânica do Império Colonial Português* (Charte organique de l'Empire colonial portugais)²¹¹ et la *Reforma Administrativa Ultramarina* (Réforme administrative d'outre-mer, RAU)²¹² sont approuvées en 1933. Le premier instrument intègre l'*Acte colonial* à la constitution de l'*Estado Novo* et avec la RAU, sa traduction pratique sur le plan administratif, visant à une nouvelle organisation de l'administration coloniale, beaucoup plus contrôlée par la Métropole.

Ces dynamiques sont sous-tendues par la volonté d'affirmer la souveraineté portugaise dans ses colonies. Pour cette raison, au Mozambique, il s'agit aussi de mettre fin aux concessions accordées aux compagnies « majestiques ». Ces concessions sont perçues comme une « dénationalisation » du territoire portugais, comme nous l'avons décrit au chapitre 1. Les garanties générales de l'Acte colonial soulignent ainsi :

« L'État ne concède pas aux sociétés privées des prérogatives renvoyant aux fonctions de souveraineté. Les forces d'espèce en vigueur ne peuvent pas être prolongées ou renouvelées sous quelque forme que ce soit. L'État, dans ce cas, fera usage loyal de son droit de résiliation ou de rachat, conformément à la loi et aux contrats »²¹³.

C'est dans ce contexte que la Compagnie du Niassa ne put prolonger ses droits d'exploitation à l'extrême Nord du Mozambique, expirés en 1929, alors que la Compagnie du Mozambique put poursuivre son exploitation jusqu'à la fin 1941 (cinquante ans après sa charte de 1891). Ainsi, les rapports avec la Métropole connurent des modifications, surtout en ce qui concerne le contrôle des activités, comme nous le verrons dans la première section de ce chapitre. Il s'agissait partout

²¹⁰ Fernando Rosas, *O Estado Novo (1926-1974). História de Portugal*, vol. 7, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p. 285.

²¹¹ Ministério das Colónias, *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1933. Approuvé par le décret-loi n° 2 3 228, de 15 novembre, 1933.

²¹² Ministério das Colónias, *Reforma Administrativa Ultramarina*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1930. Approuvé par le décret-loi n° 23 229, de 15 novembre, 1933.

²¹³ Décret n° 18570, 18 juillet 1930...*op. cit.*, p. 5.

d'en finir avec la fragmentation de l'administration par l'instauration d'une politique de subordination des colonies au développement de la Métropole²¹⁴.

En ce qui concerne les rapports avec la population locale, la politique de l'*indigenato*²¹⁵ fut au cœur de l'administration de l'*Estado Novo*. L'objectif était de « discipliner »²¹⁶ le sujet colonisé.

Dans le cadre de l'idéologie de supériorité de la société colonisatrice, l'indigène devait progresser par son engagement dans le « travail », défini comme participation au projet d'exploitation coloniale. En ce sens, l'assimilation était officiellement conçue comme un processus graduel de passage d'une condition d'« indigène » à « non indigène », vers la société civilisée. Ce processus apparaissait ainsi comme un élément fondamental du « progrès » par la discipline de travail du colonisé²¹⁷.

En combinant des politiques de mise au travail, d'éducation et surtout de *fiscalité* de l'indigène, la nouvelle administration de l'*Estado Novo* comptait renforcer la capacité d'exploitation des sociétés colonisées, vouées au travail afin de « se civiliser »²¹⁸. Il s'agissait donc d'éduquer par le travail d'une part, et de travailler pour la dignité et la citoyenneté d'autre part.

De fait, cette politique divisait les populations locales entre elles. Entre « civilisés » — les assimilés ou les non indigènes — et les « non civilisés » — et les indigènes —, ce ne sont que fragmentations, dualités et conflits. De plus, l'administration coloniale n'avait ni volonté ni moyens de proposer une éducation adaptée aux diverses situations du pays, condition pourtant *sine qua non* de la mission civilisatrice qu'elle revendiquait. Déléguée à l'église catholique²¹⁹, surtout

²¹⁴ Amélia Neves de Souto, *Caetano e o caso do « Império »: administração e guerra colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*, Porto, Afrontamento, 2007.

²¹⁵ Le terme *indigenato* était employé pour designer un ensemble de droits mais surtout de devoirs des indigènes des colonies portugaises. Malgré sa propagande faisant état d'une protection des indigènes, avec le « statut indigène » le Portugal visait en fait à encadrer et à contrôler les populations de ses colonies, avec l'exercice de travaux forcés.

²¹⁶ Michel Foucault, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 2008 [1975].

²¹⁷ Sur la législation de la politique d'assimilation, voir « Arrêté provincial n° 317, le 9 janvier 1917 », *Bolentim Oficial*, n° 2/1917 ; Décret n°16.199, le 6 décembre 1928 qui créa le code du travail indigène.

²¹⁸ Amélia Neves de Souto, *op. cit.*

²¹⁹ Mise à part l'église catholique, il y avait plusieurs autres églises protestantes étrangères non portugaises, ce qui rendait une partie du gouvernement portugais méfiante, par peur de dénationalisation. Ces églises protestantes ont effectivement pris un rôle important dans la formation d'une élite anticolonialiste au Mozambique, comme par exemple dans le cas d'Eduardo

après la signature du Concordat de 1940 avec le Vatican, l'éducation était alors inégale, au seul profit de quelques franges urbaines. Elle permit cependant à une frange de la société d'accéder à un niveau d'éducation limité mais suffisant pour réclamer la citoyenneté portugaise en qualité d'assimilé, malgré les conditions restrictives²²⁰. En ce sens, José Luís Cabaço²²¹ considère la politique portugaise d'assimilation comme « tendancieuse », non seulement du fait de ses fortes restrictions pour accéder à la catégorie d'assimilé, mais aussi à cause de la vision d'exploitation des indigènes qu'elle exprime. Y compris pour cette petite frange qui accéda au rang d'assimilé, la citoyenneté portugaise acquise n'avait pas les mêmes effets que pour les partenaires blancs européens, asiatiques ou métis. En réalité, la politique d'assimilation ne représenta pas un système d'intégration de la société colonisée à la civilisation portugaise, comme le prétendait l'administration coloniale portugaise. José Luís Cabaço précise ainsi :

« L'objectif était de créer une petite élite d'Africains en service et non en concurrence [avec des Portugais]. Ces Africains non indigènes devaient, en échange de quelques privilèges, se constituer comme intermédiaires entre le dominant et le dominé, et si possible, devenir des collaborateurs reconnus »²²².

D'après cette vision, également celle de Michel Cahen²²³, contrairement (effectivement avec une intention objective d'exploitation) aux énoncés et aux discours assimilationnistes de la politique coloniale, l'*Estado Novo* freina en fait l'ascension des indigènes et leur accès à la classe des « civilisés »²²⁴. Ainsi, le discours d'assimilation servit d'instrument de légitimation à la centralisation de l'administration coloniale, y compris pour le contrôle des colons eux-mêmes,

Mondlane. Voir Teresa Cruz e Silva, *Protestant churches and the formation of political consciousness in Southern Mozambique, 1930-1974*, Basel, Switzerland, P. Schlettwein Pub, 2001.

²²⁰ Les exigences d'assimilation étaient très restrictives, dans le but de limiter les possibilités d'obtention de la citoyenneté portugaise. Comme nous l'avons indiqué, la politique d'assimilation est davantage un dispositif de maniement de la société colonisée afin de lui imposer le travail plutôt qu'un principe d'égalité entre colons et colonisés.

²²¹ José Luís Cabaço, *Moçambique : Identidades, colonialismo e libertação*, Thèse doctorat, Universidade de São Paulo, 2007, p. 161.

²²² *Ibidem*, p. 164.

²²³ Michel Cahen, *Africando ; Bilan 1988-2009 et projets 2010-2018. Vol.I*, Rapport pour l'habilitation à diriger des recherches, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2010, p. 70.

²²⁴ En fait environ 99% des Africains ne sont pas assimilés et doivent être soumis au travail forcé. Voir pour la question du travail forcé notamment Eric Allina-Pisano, *op. cit.*.

comme nous le verrons dans le cas de Beira, dans la première section de ce chapitre.

Les différents groupes socialement et politiquement (économiquement aussi et bien intégrés au politique) dominants dans le Mozambique d'aujourd'hui sont étroitement liés à ces antécédents coloniaux²²⁵. Bien entendu, nous ne considérons pas que tous les acteurs de la relève, présents sur la scène politique et administrative actuelle du Mozambique, proviennent en droite ligne de la politique assimilationniste de l'État colonial. Mais comme nous le verrons, il y a dans l'histoire de la formation de l'administration mozambicaine un lien très fort entre les enjeux de l'*Estado Novo* et le processus de formation des élites au Mozambique. Et cela pèse et pèse encore fortement sur les stratégies contemporaines de réforme de l'administration par la municipalisation.

Nous montrons, à partir de nos cas d'étude, comment la politique de gestion de la société de l'*Estado Novo* au Mozambique — au-delà de l'assimilation et du contrôle des colons — fut un facteur majeur de fabrication des acteurs politiques et administratifs, avec comme conséquence une distribution différenciée des ressources. Cette approche n'ignore pas les dynamiques actuelles de contestation et la multiplication des acteurs plus ou moins éloignés de ces enjeux. Mais elle invite à considérer les effets de cette période sur les logiques actuelles de réforme administrative.

Pour cette raison, l'ensemble de notre argumentation dans ce chapitre s'est construit en croisant les enjeux sous-tendant l'action coloniale, notamment de l'*Estado Novo*, et la réaction au modèle colonial proposé, à partir de l'émergence des mouvements anticolonialistes. Nous considérons donc l'émergence de ces mouvements à tendance nationaliste comme une forme d'appropriation du modèle colonial de l'*Estado Novo*, à la façon des « *secondary adjustment* » d'Erving Goffman²²⁶, au sens donc de recherche de liberté. C'est en cela que les enjeux sous-tendant l'*Estado Novo* se retrouvent dans l'administration du Mozambique contemporain. Généralement, ces logiques sont synthétisées dans la formation du

²²⁵ Jason Sumich « Construir uma nação... », *op. cit.*,

²²⁶ Erving Goffman, *Asiles: études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Éditions de Minuit, 1968.

Frelimo en tant que force politique dominante se voulant « nationaliste »²²⁷. Mais nous ferons ressortir ici un ensemble d'autres facteurs, car le Frelimo est certes dominant, mais il n'est ni omniprésent ni hégémonique pour rassembler en sa faveur ces enjeux politique soulevés par l'*Estado Novo*. Il les a bien récupérés dans certains cas mais dans d'autres cas il est fort contesté par les mêmes facteurs.

Dans ce chapitre nous souhaitons montrer les trajectoires historiques spécifiques qui fondent les pratiques dominantes des habitants de certaines municipalités. Ainsi, dans la première section, à partir d'une réflexion sur le cas de Beira, nous insistons sur le contrôle des colons de Beira par le biais de l'*Estado Novo*, notamment ceux de la Compagnie du Mozambique qui d'ailleurs, gardent leur autonomie vis-à-vis de l'administration coloniale portugaise jusqu'en 1942. La participation de Beira aux mouvements anticoloniaux est nourrie par ce type de rapports à l'État colonial. Entre les revendications de l'élite blanche et créole pour moins de contrôle par la Métropole, les anticolonialistes noirs et les événements de la libération, il s'est construit à Beira une sorte de mémoire collective pour la recherche d'une plus grande autonomie administrative, ou même un « fédéralisme ». Cette représentation s'est en partie reflétée dans les nouveaux enjeux d'unité nationale postcoloniale, avec le Frelimo comme acteur dominant, et surtout dans les processus de municipalisation en cours. Les partis d'opposition sont perçus, à Beira, comme des outils pour la recherche de l'autonomie, du moins contre le fort centralisme du Frelimo.

La deuxième section revient sur Mueda pour faire ressortir un autre type d'expérience. Celui-ci combine une courte présence coloniale portugaise, un facteur religieux (influence catholique de l'église française puis hollandaise), et prend en compte la situation géographique : la proximité avec la Tanzanie, sous colonisation britannique et libérée en 1961 avant le Mozambique, l'éloignement de la capitale Lourenço Marques et des autres lieux sous fort contrôle administratif colonial. Cette combinaison de facteurs valorise Mueda en tant que « berceau du nationalisme ». Elle permet également l'implantation des actions militaires du Frelimo au Mozambique. Mueda semble donc justifier l'affirmation du Frelimo à la tête de la lutte armée d'émancipation anticoloniale.

²²⁷ Jason Sumich « Construir uma nação... », *op. cit.*,

Enfin, dans une troisième section, nous tentons d'identifier, à partir du cas de Quissico, les dynamiques présentes au Sud du Mozambique. En élargissant un peu le cadre, nous soulignons la structuration d'une petite élite d'assimilés dans la capitale Lourenço Marques. Le transfert de la capitale de l'Ilha de Moçambique à Lourenço Marques favorise évidemment la région Sud. Sous la gestion de l'*Estado Novo*, cette région devient la plus assimilée, la plus « civilisée » et la plus instruite, profitant de plus d'avantages que les autres zones du pays. Selon notre argumentaire, cette région est à la pointe de la lutte de libération anticoloniale, et voit donc se créer plus d'élites qu'ailleurs. Pourtant, cette prépondérance de l'élite de Lourenço Marques n'efface pas les dynamiques locales présentes dans l'intégralité de la région Sud. Ainsi Quissico, siège du district de Zavala, dans un rapport spécifique avec l'administration coloniale, construit une petite élite locale, distincte des « assimilés » de Lourenço Marques. Avec la municipalisation de Quissico, cette élite entrera dans le jeu du pouvoir central.

La question centrale de cette démonstration est de savoir comment le pouvoir d'État se négocie sans cesse, à partir et autour des réformes de l'administration, dans ces différents cadres d'interactions localement construites. Une chose est sûre : ce qui ressemble *a priori* à un échec de la réforme administrative, à travers l'observation empirique des municipalités, s'apparente plutôt à un processus d'arrangement, de socialisation et d'apprentissage. Les stratégies des acteurs ne cessent de se construire au gré des enjeux quotidiens, mais aussi sur la longue période qui les façonne²²⁸, contribuant à la formation de représentations et de manières spécifiques de gestion de l'administration. Bref, c'est l'historicité de l'administration et de l'État qu'il faut appréhender pour faire une évaluation des politiques de réformes en cours, ou de l'action publique en soi.

²²⁸ Voir pour la question de l'historicité de l'administration Dominique Darbon, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique» », *Cadernos de Estudos Africanos*, décembre 2002, p. 65- 92; Pour l'historicité de l'État, voir Jean-François Bayart, *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006; Jean-François Bayart, *L'historicité de l'État importé*, CERI, Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, 1996; Jean-François Bayart, « Hégémonie et coercition en Afrique subsaharienne: La « politique de la chicotte » », *Politique africaine*, vol. 110 / 2, 2008, p. 123-152.

2.1. La fin de la Compagnie du Mozambique et les dynamiques de centralisation coloniale à Beira

Les actions de l'*Estado Novo* à Beira sont majoritairement mises en œuvre après la fin de la concession de la Compagnie du Mozambique en 1942. Comme le précisent l'*Acto de Colonial* (Acte colonial) et la *Reforma Administrativa de Ultramar* (RAU - Réforme administrative d'outre-mer), les contrats de concession ont été respectés, mais pas renouvelés. En ce sens, la Compagnie du Mozambique demeure autonome dans l'exercice de ses activités, comme elle l'était depuis 1891. Mais si cela était prévu par la réforme de l'*Estado Novo*, celle-ci confirme parallèlement le renforcement du contrôle administratif des colons, à mêmes de revendiquer plus d'autonomie.

Face à ces contradictions juridiques de poursuite des activités autonomes d'une part, et de renforcement du contrôle de la Compagnie du Mozambique d'autre part, l'administration de l'État colonial fut largement réformée au niveau de Beira afin de surveiller de plus près la Compagnie. Si bien que lorsque la concession de la Compagnie du Mozambique prend fin en 1942, l'élite blanche et créole de Beira, habituée à l'autonomie administrative de la Compagnie, développe une forte haine à l'encontre de l'administration centralisée de l'*Estado Novo*. Elle cherche à revendiquer son autonomie face à elle. Parallèlement à ces revendications émanant de l'élite de Beira, des mouvements (proto)nationalistes anticoloniaux émergent et occupent de plus en plus d'espace dans le Mozambique d'alors.

Concernant Beira, une certaine confusion existe entre la revendication d'autonomie face à l'administration de l'*Estado Novo* et l'émergence de ces mouvements anticoloniaux. D'une part, une certaine élite blanche et créole de Beira est attirée par « l'autonomie sans indépendance » de Beira. D'autre part, les élites noires, notamment issus des confections religieuses, tentent de se rassembler dans les mouvements anticoloniaux émergents. Ces mouvements, après « unification » entre Udenamo, Manu et Unami, sont finalement monopolisés par

le Frelimo²²⁹, lui-même contrôlé par une partie de l'élite, celle issue du Sud. Cette élite tendit à marginaliser le Centre dans les enjeux de la lutte armée et par conséquent dans la composition de l'élite politico-administrative postcoloniale²³⁰.

Ainsi, l'héritage de la forte centralisation par l'administration postcoloniale et la centralisation du Frelimo lui-même surgirent en contradiction avec les ambitions de l'élite blanche et créole de Beira, qui cherchait à s'autonomiser toujours davantage de l'instauration de l'administration de l'*Estado Novo* à la fin de la concession de la Compagnie du Mozambique. De plus, avec l'exclusion du Frelimo (en fait une auto-exclusion aussi) de l'élite noire originaire du centre du pays, la contestation du projet d'unification nationale postcoloniale – dirigée par le Frelimo – devint évidente. La réforme de l'administration par la municipalisation constitua donc une source majeure de négociations avec les différents acteurs de Beira. Pour ces derniers, c'est aussi une occasion d'être intégré au système politique et de retrouver l'autonomie confisquée depuis l'instauration de l'*Estado Novo*.

Nous cherchons, dans un premier temps, à identifier les tentatives de contrôle de l'administration de la Compagnie du Mozambique par l'*Estado Novo*. Nous soutenons qu'elles n'ont pas complètement réussi à établir la légitimité de l'autorité coloniale. Aussi, dans un deuxième temps, nous aborderons la participation de Beira (et de la région) aux mouvements anticoloniaux. Cela nous permettra d'appréhender les enjeux des politiques municipales en rapport avec les anciens différends non seulement entre les acteurs locaux, mais aussi avec la Frelimo, les acteurs exerçant le contrôle étatique.

²²⁹ Pour les discussions et les oppositions sur la création du Frelimo, voir Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État National au Mozambique. Le sens de la référence au Marxisme (1962-1983)*, Thèse doctorat, Université de Paris VIII, 1991.

²³⁰ La formation de l'élite politique et administrative du Mozambique postcolonial a été, *grosso modo*, le résultat direct de la participation à la lutte de libération anticoloniale. Certains acteurs importants, très proches du Frelimo et qui n'ont pas participé à la lutte, sont encore aujourd'hui considérés avec méfiance par le Frelimo même s'ils occupent certaines positions dans l'administration publique. Ils restent encore considérés comme les *comprometidos* malgré leurs compétences techniques. Ces acteurs doivent aussi être considérés à part entière, ou comme semi-autonome par rapport au Frelimo. Voir Maria Paula Meneses, « Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, mai 2015, p. 09- 52; ainsi que les autres articles de ce numéro intitulé « Momórias de violência : Que futuro para o passado ? » organisé par Maria Paula Meneses.

2.1.1. Une expérience d'autonomie non oubliée

Dès l'instauration de la Compagnie du Mozambique, le contrôle de ses activités par l'État colonial fut assuré par l'Intendant. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, cela ne permettait pas un contrôle efficace de la Compagnie. L'*Estado Novo* décida donc de réformer le poste d'Intendant en lui substituant un fonctionnaire au titre d'Inspecteur administratif. Celui-ci était assisté par un secrétaire de l'Inspection et par deux aspirants²³¹. Le rôle de cette équipe était d'envoyer au Ministère des Colonies, par l'intermédiaire du Gouverneur Général du Mozambique, des rapports sur le fonctionnement de la Compagnie, ce qui renforçait nécessairement sa surveillance. Elle était en ce temps accusée de dénationalisation des intérêts de l'État²³².

De plus, l'*Estado Novo* créa, à partir de la *RAU*, la *Câmara Municipal* (municipalité) de Beira²³³. Selon l'article 441^e de la *RAU*, la municipalité devait être créée :

« 1) dans les conseils, quelque que soit leur catégorie, des capitales de la colonie ou du gouvernement général ; 2) dans les conseils de première catégorie dont le recensement accuse plus de 2000 habitants européens ou équivalents »²³⁴.

D'après les statistiques de Rui Rodrigues²³⁵, présentées ci-dessous, la population de Beira à l'époque permettait donc l'instauration d'une municipalité.

Tableau 1. Population de nationalité portugaise à Beira entre 1928-1960

Phénotypes	Année			
	1 928	1 940	1 950	1960
Jaunes	403	593	665	968
Blancs	2 153	3 276	6 574	13 498
Indiens	1 126	1 346	2 236	2 736
Noirs	-	18 206	31 210	38 712
Métis	614	321	1 854	2 321
Total		4 742	42 539	58 235

Source : Rui Rodrigues, « A cidade da Beira : Ensaio de geografia urbana », *Geografia*, p. 76- 95.

²³¹ Voir l'article 23° du Décret-loi n° 23 229, le 15 novembre, 1933, *Reforma administrativa ultramarina*, *op. cit.*

²³² *Ibidem*, l'article 35°.

²³³ *Ibidem*, l'article 24°.

²³⁴ *Ibidem*, article 441°.

²³⁵ Rui Rodrigues, « A cidade da Beira : Ensaio de geografia urbana », *Geografia*, p. 76- 95.

L'augmentation de la population européenne ou équivalents, les assimilés ou Blancs, mais surtout Blancs, datait de l'instauration des activités de la Compagnie du Mozambique, à la fin des années 1890²³⁶. Comme le démontre António Sopa, le développement de Beira fut finalement dû aux activités de la Compagnie du Mozambique, malgré la critique de dénationalisation qui lui était adressée²³⁷.

Pour l'*Estado Novo*, l'instauration de la *Câmara Municipal* à Beira avait pour objectif direct le renforcement du contrôle sur la Compagnie et surtout sur une certaine frange de colons, notamment des Anglais, revendiquant l'autonomie de la région contre la vision uniformisatrice du régime. Bien entendu, lorsque, à partir de la RAU, en 1936 s'institua cette *Câmara Municipal*, la Compagnie du Mozambique disposait déjà d'un service administratif de gestion des affaires urbaines de Beira. Il s'agissait de la commission d'administration urbaine, créée en 1925 après l'extinction de la commission sanitaire et du comité d'amélioration²³⁸.

Mais du fait de la fermeté de la politique de l'*Estado Novo*, la *Câmara Municipal* devint de plus en plus importante. En étant en coordination avec l'Inspecteur administratif pour la surveillance de la population, notamment de l'élite blanche, elle renforce la capacité de contrôle de cette unité de l'empire colonial portugais.

Le placement sous gestion directe de l'État portugais des territoires de Manica et Safala en 1942 fut accompagné par l'intégration dans l'État portugais des ex-fonctionnaires de la Compagnie. Cela permettait aussi de réduire les risques de dissidences éventuels de leur part. L'article 22° des dispositions spéciales de la RAU dispose ainsi :

« Les officiers de l'armée et aux fonctionnaires employés dans la Compagnie du Mozambique servant dans les territoires donnés à l'administration de la Compagnie et accomplissant des fonctions publiques, dans les termes de la loi, seront considérés

²³⁶ Eduardo Medeiros, « Etnia e raça no desporto beirense da época colonial. O caso dos “sino-moçambicanos” », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2013, p. 43- 81.

²³⁷ António Sopa, « Condições de habitabilidade numa pequena povoação costeira da África Austral, 1892-1925 », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, (« Especial Cidade da Beira »), p. 77- 125.

²³⁸ *Ibidem*.

en termes de promotions, retraites et médailles honorifiques, comme s'ils étaient au service de la colonie du Mozambique administrée directement par l'État »²³⁹.

Malgré plusieurs tentatives administratives d'affirmation de sa domination et de son contrôle, l'administration de l'*Estado Novo* n'a cessé de faire l'objet de vives contestations à Beira, non seulement de la part de la population colonisée, mais aussi de celle des colons blancs et créoles associés aux activités privées de l'ex-Compagnie du Mozambique. D'autant plus que la fragilité de l'administration portugaise, même dans l'*Estado Novo*, ne permettait pas l'instauration d'un régime de contrôle administratif totalitaire, en dépit des prétentions souvent attribuées au salazarisme au Mozambique²⁴⁰.

Nous illustrons ces contestations de l'administration de l'*Estado Novo* à Beira à travers deux acteurs jouissant d'une forte popularité après la fin de la Compagnie du Mozambique en 1942 : (i) l'évêque de Beira Mgr Sebastião Soares de Resende et (ii) l'entrepreneur Jorge Jardim. Pour le premier, la fin de la Compagnie coïncida avec les accords de 1940 entre l'État colonial portugais et l'église catholique. Ses fonctions dans l'empire colonial mais aussi son engagement dans le journal *Diário de Moçambique* lui conférèrent une dimension politique, dans un contexte de fort contrôle exercé par l'État colonial. Le deuxième est important parce que stratégiquement très proche du régime de l'époque. Il incarnait bien à la fois les objectifs de l'*Estado Novo* et ceux des colons entrepreneurs. Il représenta un paravent derrière lequel s'engagea la majorité des colons de Beira durant la gestion directe de l'État colonial.

Ces deux acteurs, opposés entre eux, prennent dans une certaine mesure la tête de l'opposition contre la forte centralisation de l'administration de l'*Estado Novo* à Beira. En ce qui concerne les contestations de la population colonisée, nous préférons les intégrer dans l'émergence des mouvements (proto)nationalistes et anticoloniaux que nous présenterons par la suite. Il s'agit bien sûr d'une question méthodologique. Il y a, comme nous le verrons, une forte imbrication entre les différents intérêts des acteurs de Beira, notamment en ce qui concerne la

²³⁹ Article 22° du Décret-loi n° 23 229, 15 novembre 1933, *Reforma administrativa ultraparina*, *op. cit.*

²⁴⁰ Inês Nogueira da Costa, *Contribuição para o estudo do colonial-fascismo em Moçambique...op. cit.*

contestation de l'administration du Frelimo au lendemain de l'indépendance du Mozambique.

2.1.1.1. L'évêque Sebastião Soares de Resende et la « revanche » sur la politique de Lisbonne à Beira

L'analyse des interactions entre Beira et l'*Estado Novo* à partir de la figure de l'évêque Sebastião Soares de Resende ne doit pas être comprise seulement comme une étude d'un leadership dissociée de son contexte. Elle s'attarde justement sur ce contexte dans lequel évolue l'évêque à Beira et dans le système colonial de l'*Estado Novo*. Comme le souligne Pedro Ramos Brandão :

« À cette époque [en référence au moment des activités de l'évêque D. Sebastião au Grand Séminaire de Porto entre 1933 à 1936] il avait un tempérament très réservé et un peu austère [...] Cependant, son voyage pour l'Afrique changera ce tempérament [...] »²⁴¹.

L'étude du rôle de cet évêque permet de mieux comprendre les interactions entre les multiples acteurs, indigènes comme colons « mozambicanisés », dans un contexte aussi fortement contrôlé par l'administration de l'*Estado Novo*. Éric Morier-Genoud considère que la réalité coloniale de Beira a contribué à faire évoluer la vision nationaliste portugaise de Mgr Sebastião Soares de Resende²⁴².

La nouvelle Constitution de 1933 ainsi que l'*Acte Colonial* renforçaient les liens entre l'État colonial portugais et l'Église catholique après une longue période de tensions²⁴³. L'Église était perçue par l'*Estado Novo* comme un instrument de civilisation et d'influence portugaise en raison notamment de la politique

²⁴¹ Pedro Ramos Brandão, *A Igreja Católica e o Estado Novo em Moçambique: 1960/1974*, 1. ed, Lisboa, Notícias Ed, 2004.

²⁴² Éric Morier-Genoud, *Religious orders & the Making of Catholic Politics: The case of the diocese of Beira, 1940-1974*, Thèse doctorat, Binghamton University, 2005; Sebastião Soares de Resende, *Profeta em Moçambique*, Linda-A-Velha, Portugal, DIFEL, 1994.

²⁴³ Ce n'est pas le but de ce travail de traiter de la politique religieuse de l'État Nouveau. Il s'agit seulement de faire ressortir quelques enjeux au travers desquels l'Église de Beira apparaît comme un espace agglutinant des intérêts d'une classe qui rejette la forte centralisation de l'administration coloniale, notamment durant la période de gestion de Salazar. Les enjeux religieux par rapport à la gestion de la société ne font pas partie de notre travail. Ainsi, il nous importe moins de les définir et de préciser ces trajectoires au Mozambique, que de considérer les significations et les représentations des acteurs qu'ils ont participé à construire, notamment à Beira dans notre cas.

d'éducation des indigènes qui lui avait été déléguée. Elle a donc pour mission de « portugaiser » ces indigènes, surtout après la signature avec le Vatican du Concordat de 1940²⁴⁴.

À Beira en particulier, cette fonction de l'Église garantit aussi le contrôle d'une tendance « localiste » et d'autonomie des colons vis-à-vis de Lisbonne, la métropole coloniale. Naturellement, cette tendance était héritée de la gestion de la Compagnie du Mozambique. Cependant, même si l'objectif de l'*Estado Novo* était en quelque sorte d'instrumentaliser l'Église pour la mettre au service de la construction d'un sujet indigène docile envers l'État, l'Église (ou du moins certains acteurs en son sein) conserva une certaine liberté²⁴⁵, notamment par le biais des actions de l'évêque Sebastião Soares de Resende à Beira. Ce dernier joua un rôle d'ajustement vis-à-vis des intérêts de l'*Estado Novo* : il ne rejetait pas l'idée de « portugalisation » des indigènes, ni la pression des colons portugais de Beira à tendance « localiste » (une classe économique souhaitant plus d'autonomie face à la centralisation administrative de Lisbonne), mais pour autant il n'ignorait pas les conditions de vie des indigènes (les colonisés) et prit alors ses distances vis-à-vis à la fois de l'administration de l'État et de la tendance localiste.

Le diocèse de Beira fut créé par Bulle « *Solemnibus Conventionibus* » le 4 septembre 1940. Mgr Sebastião Soares de Resende fut désigné par le Pape Pie XII comme le premier évêque de ce diocèse en 1943²⁴⁶. Il a pris la direction effective du diocèse le 8 décembre 1943²⁴⁷. Dès son arrivée à Beira, il ne tarda pas à affirmer ses positions face au caractère violent de l'administration coloniale au

²⁴⁴ Pour les détails des accords entre l'église Catholique et l'État Nouveau au Mozambique, voir entre autres Pedro Ramos Brandão, *A Igreja Católica e o Estado Novo em Moçambique...op.cit.*; Michel Cahen, « L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974 », *Cahiers d'études africaines*, vol. 40 / 158, 2000, p. 309- 350; du même auteur « L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974: II. La portugalisation désespérée (1959-1974) (The Portuguese Estado Novo and Religious Diversification in Mozambique, 1930-1974: Desperate Portugalization (1959-1974)) », *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 40 / 159, 2000, p. 551- 592.

²⁴⁵ Eric Morier-Genoud, *Religious orders & the Making of Catholic Politics ...op. cit.*

²⁴⁶ D'après Éric Morier-Genoud, *Religious orders & the Making of Catholic Politics ...op. cit.*, p. 51, le temps entre la création du diocèse de Beira et la désignation de l'évêque est justifié par la particularité de cette région depuis la création de la Compagnie du Mozambique. Le Vatican ne trouvait notamment personne de consensuel dans la congrégation diocésaine, alors qu'il ne souhaitait pas désigner un prêtre franciscain. Il fallait de plus trouver un prêtre accepté par le gouvernement portugais.

Mozambique, notamment dans son diocèse. Dès 1944, il signala le fait que selon lui, « [...] règne à Beira un esclavage [...] Une fois reconnu cet abus, j'utiliserai tous les moyens pour le contrecarrer, même en utilisant la presse »²⁴⁸.

Il construisit sa ligne d'action à Beira sur cette position qu'il afficha dans les lettres pastorales qu'il produisit dans le cadre de son activité d'évêque, mais aussi dans ses interventions au Vatican. Pour ne citer que quelques-unes de ces lettres pastorales : « Foi, Vie et Colonisation » (1945), « Le problème de l'éducation en Afrique » (1951), « L'heure décisive du Mozambique » (1954), « Mozambique au croisement » (1959), etc²⁴⁹.

Ces lettres montraient entre autres comment se construisait la position de l'évêque par rapport à la politique de l'*Estado Novo*. Par exemple, dans « L'heure décisive du Mozambique » (1954), il dénonçait les conditions de travail précaires des indigènes à partir de données de terrain, ce qui provoqua la colère du ministre de tutelle. Dans « Le Mozambique au croisement » (1959), il posa même la question du futur du Mozambique, en envisageant l'indépendance comme d'autres pays africains²⁵⁰, le Ghana l'ayant par exemple obtenue en 1957.

La presse a été l'un des instruments fondamentaux d'expression des positions de l'évêque de Beira et de contestation du système colonial de l'*Estado Novo*. Comme indiqué plus haut, dès son arrivée à Beira, Mgr Sebastião Soares de Resende vit dans la presse un moyen de dénoncer l'exploitation des indigènes par l'État colonial. Quatre ans après son installation à Beira, il fonda même un journal, le *Diário de Moçambique* (Le Quotidien du Mozambique). Enregistré en tant qu'entreprise privée et non comme un organe de l'église catholique, ce journal avait l'obligation d'être neutre et libre de toute influence du gouvernement. Il se

²⁴⁷ Carlos A. Moreira Azevedo, « Perfil biográfico de D. Sebastião Soares de Resende », *Lusitania Sacra*, vol. 2 / 6, 1994, p. 391- 415.

²⁴⁸ Cité par Pedro Ramos Brandão, *A Igreja Católica e o Estado Novo em Moçambique...op. cit.*, p. 116

²⁴⁹ Voir les différentes lettres pastorales, Sebastião Soares de Resende, *op. cit.*

²⁵⁰ Bien sûr, l'indépendance réclamée par l'évêque se positionne dans la grande théorie du « lusotropicalisme » à la brésilienne. L'évêque ambitionne une autonomie puis une indépendance graduelle pour la colonie du Mozambique, en construisant une société d'« égalité » entre les peuples organisée comme une fédération dont le Portugal serait le centre.

voulait un instrument d'expression de l'opinion publique, notamment celle des « sans voix »²⁵¹.

Du fait de difficultés diverses, le quotidien ne commença ses publications que le 24 décembre 1950. Très rapidement, il gagna en importance à Beira, mais suscita simultanément la méfiance du régime en place, au point d'être perçu comme un obstacle à la politique coloniale portugaise²⁵². Les tensions avec le gouvernement portugais obligèrent à plusieurs reprises à suspendre l'édition du journal.

Pendant la campagne électorale des élections de 1958, le quotidien *Diário de Moçambique* adopta une position en faveur de l'opposition contre le candidat officiel du gouvernement de Lisbonne. Et le général Humberto Delgado, candidat de l'opposition contre António Salazar, obtient finalement la majorité à Beira²⁵³.

Si l'évêque resta distant vis-à-vis de la gestion du journal, une certaine fraction politique (notamment l'élite coloniale opposée à la centralisation) vit dans ce journal l'expression d'un ressentiment envers l'administration centrale. Comme le signale Carlos Azevedo :

« Il y avait des groupes politiques [en référence à une petite élite de Beira] qui prônaient davantage [de contestation anti-centralisation] en faisant de l'évêque un porte-drapeau. Cela agaça le gouvernement, mais comme l'évêque se fondait sur l'objectif évangélique, la gestion du conflit ne pouvait s'effectuer par voie diplomatique»²⁵⁴.

En effet, le discours « luso-tropicaliste » qu'exprimait le journal et notamment la lettre pastorale de 1959 - dans le sens d'une indépendance graduelle et intégrationniste des Noirs et des Blancs de la colonie du Mozambique autour de la métropole et de Lisbonne - réunit un grand ensemble des positions des colons de Beira héritiers de l'administration autonome de l'ancienne Compagnie du Mozambique.

²⁵¹ José Capela, « Para a história do 'Diário de Moçambique », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, (« Especial Cidade da Beira »), p. 177- 180.

²⁵² Gulamo Tajú, « D. Sebastião Soares de Resende, primeiro bispo da Beira : Notas para uma cronologia », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, (« Especial Cidade da Beira »), p. 149- 176.

²⁵³ José Capela, « Para a história do 'Diário de Moçambique...op. cit.

²⁵⁴ Carlos Azevedo, *op. cit.*, p. 407.

Quand l'ingénieur Jorge Jardim se présenta contre la vision de l'évêque Sebastião Soares de Resende, avec pour objectif l'autonomie de Beira, il ne proposait finalement qu'une autre version du même courant d'opinion. En tout état de cause, le rôle de Mgr Sebastião Soares de Resende a été majeur dans la politique à Beira²⁵⁵ : la construction d'une mémoire d'autonomie politique dans le projet étatique de gestion de la société. On voit peu à peu cette position s'affirmer avec Jorge Jardim. Cela pèse davantage dans les actuelles dynamiques de municipalisation comme on le verra plus tard.

2.1.1.2. Jorge Jardim : de l'obsession du salazarisme à la passion pour le Mozambique ?

Jardim fut un homme complexe. Mais il faut avant tout souligner sa très forte adhésion au salazarisme dont il était un militant inconditionnel²⁵⁶. Pourtant, il manifeste dès le début des années 1970 un intérêt pour l'« indépendance » du Mozambique, tout en reconnaissant le rôle central de la Métropole²⁵⁷. Cela peut sembler paradoxal, du moins si nous considérons que l'ambition de l'*Estado Novo* de Salazar est précisément de renforcer le contrôle des colonies par la Métropole.

Tout en décrivant cette personnalité comme un acteur majeur de l'*Estado Novo*, nous souhaitons montrer que l'imbrication entre son admiration pour le salazarisme et le contexte politique-administratif de Beira (hérité de l'autonomie de la Compagnie du Mozambique) explique dans une certaine mesure son intérêt pour une « indépendance » du Mozambique. En effet, Jorge Jardim apparaît à Beira comme la face visible d'une grande partie de l'élite blanche, celle qui

²⁵⁵ L'histoire de la participation de l'église catholique de Beira dans les enjeux politiques ne s'achève pas avec la mort de l'évêque Sebastião Soares de Resende en 1967. Même de nos jours, le rôle de Mgr Jaime Gonçalves, mort cette année 2016, a été important dans le processus de négociation de la paix entre le Frelimo et Renamo et pour la signature des accords de paix de Rome en 1992.

²⁵⁶ José Freire Antunes, *Jorge Jardim : Agente secreto*, Lisboa, Bertrand Editora, 1996; José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar. O leão e a raposa*, Lisboa, Difusão cultural, 1991 ; Gulamo Tajú, *O projecto de Engenheiro Jorge Jardim*, Maputo, mémoire de master, Instituto Superior Pedagógico, 1990; Michel Cahen, « Autour des indépendances angolaise et mozambicaine », *Politique Africaine*, 1982, p. 112- 143 et autres.

cherche plus d'autonomie administrative pour retrouver un certain statut perdu avec la fin des concessions de Manica et Sofala à la Compagnie du Mozambique.

D'une certaine manière, Jorge Jardim, se positionnant au confluent des intérêts de multiples acteurs, représente une mémoire collective d'autonomie de Beira vis-à-vis de l'administration centrale, bien étendu qu'on aussi faire référence qu'il pourrait bien représenter la volonté des colons du Mozambique de pouvoir vraiment développer leur économie, même si cela devait concurrencer la métropole : industrialisation, liberté de commerce avec qui que ce soit à l'extérieur. Cela constitue un élément de plus de l'héritage des administrations postcoloniales.

Dans les premières pages de l'ouvrage de Jorge Jardim, *Moçambique terra queimada* (Mozambique terre brûlée)²⁵⁸, la biographie de l'auteur apparaît :

« [...] Né à Lisbonne, il a vécu 22 ans au Mozambique où, d'ailleurs, sont nés six de ses enfants. Tous y ont été instruits et y ont appris, comme leur père, 'à sentir et à penser le Mozambique'. Comme mozambicains »²⁵⁹.

Cette description montre le très fort attachement de Jorge Jardim au Mozambique. D'ailleurs, plusieurs autres Portugais et descendants « mozambicanisés » qui, à l'instauration de l'*Estado Novo*, ne ressentent pas de grand attachement à la Métropole, se trouvent dans cette position. Par exemple, nous avons vu au chapitre précédant qu'avec la concession des territoires de Manica et Sofala à la Compagnie du Mozambique, il s'agissait, en 1891, d'y implanter 1000 familles blanches portugaises²⁶⁰. La majorité de ces familles pauvres avaient tout vendu au Portugal pour aller au Mozambique et tenter une nouvelle vie. Des années plus tard, ces mêmes familles étaient plus attachées au Mozambique qu'au Portugal. Jouissant d'un statut enviable à Beira, elles n'envisageaient pas leur destin en Métropole²⁶¹. Lorsque le territoire passa sous

²⁵⁷ Dans son ouvrage, *Moçambique : terra queimada* (Lisboa, Intervenção, 1976), il envisage lui-même cette vision de l'indépendance du Mozambique et l'importance de la Métropole dans ce projet.

²⁵⁸ Jorge Jardim, *Moçambique terra queimada*, Lisboa, Intervenção, 1976.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 8.

²⁶⁰ Voir l'article n° 10 du décret 14 février 1891, *op. cit.*

²⁶¹ Il n'existe pas de travaux approfondis sur ces familles, comme c'est le cas pour les *mezungos* (les *prazeiros*) de la Zambézie. Pour ces derniers, les résistances anti-occupation effective de la région du Zambézie montrent comment ils se sont convertis en ennemis de la Métropole en défendant leur *statu quo*. Voir pour plus de détails Sérgio Chichava, *Le 'vieux Mozambique'*.

administration coloniale directe de l'État, à la fin de la concession de la Compagnie du Mozambique, les positions économiques et politiques d'une partie de l'élite en place, notamment à Beira, s'en trouvèrent bouleversées.

Après un passage en tant que sous-secrétaire d'État chargé du commerce et de l'industrie dans le gouvernement central de Lisbonne, Jorge Jardim arrive au Mozambique en 1952 à l'invitation d'un homme d'affaires, Raul Abecassis. Il se fixe à Dondo, village satellite à environ 30 kilomètres de Beira. Il y dirige une des usines de Raul Abecassis, proche du régime de Salazar²⁶².

Par son aptitude et son influence dans le gouvernement central, Jorge Jardim devint rapidement populaire à Dondo mais aussi à Beira, se taillant un rôle d'acteur majeur dans son cercle d'amis et de relations. Il occupa peu à peu une position charnière entre les populations et les autorités gouvernementales, soit au niveau local, soit au niveau de la Métropole à Lisbonne. Son influence lui assura également la confiance du gouvernement de Salazar, pas seulement au niveau du Mozambique, mais aussi envers d'autres États, africains notamment²⁶³, au point de devenir un « ambassadeur sans nomination », selon les termes de José Freire Antunes²⁶⁴.

Cependant, malgré sa loyauté envers le régime de Salazar, son esprit entrepreneur l'amena à rechercher moins d'intervention étatique dans les affaires privées. Il défendait ainsi la communauté des affaires de Beira, et revendiquait plus d'autonomie pour les organes locaux. C'est d'ailleurs à partir de ce moment qu'il obtint le soutien d'une partie des colons de Beira. Avec un discours d'autonomie auprès des élites locales, notamment les hommes d'affaires, il construisit une certaine vision de l'administration coloniale entre l'État central et la population de Beira.

Étude sur l'identité politique de la Zambézie, Thèse doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2007; René Pélissier, *Naissance du Mozambique ...op. cit.*, Allen Isaacman et Barbara Isaacman, *The tradition of resistance in Mozambique : anticolonial activity in the Zambesi Valley...op. cit.*; José Capela, *A República Militar da Maganja da Costa: 1862 - 1898*, Porto, Afrontamento, 1992.

²⁶² José Freire Antunes, *Jorge Jardim : Agente secreto...op. cit.*

²⁶³ Robert D'A Henderson, « Relations of Neighbourliness - Malawi and Portugal, 1964-74 », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 15 / 3, 1977, p. 425- 455.

²⁶⁴ José Freire Antunes, *op. cit.*

Sur le plan local, le contrôle des médias *Voz Africana* (pour le public africain) et *Economia de Moçambique* (pour la communauté des affaires locales), il racheta en plus le journal *Diário de Moçambique*, lui permit de médiatiser ses idées sur le Mozambique, surtout concernant la « portugualisation », le « multiracialisme luso » et l'autonomie de la colonie²⁶⁵. Il s'agissait alors de thèmes très populaires, tous abordés par Jorge Jardim. Cela lui permit de gagner en notoriété dans la société, en étant perçu à la fois comme l'ami des riches et le parrain des pauvres²⁶⁶.

De cette manière, depuis la fin des années 1960 jusqu'au des années 1970, il bénéficia d'un soutien local fort à son projet politique du Mozambique.

Le remplacement d'António Salazar par Marcelo Caetano à la tête du gouvernement portugais en 1968²⁶⁷, et ses rapports avec ce dernier ainsi que les avancées du Frelimo encouragèrent Jorge Jardim à former un projet (« Programa de Lusaka ») pour l'indépendance du Mozambique, alternatif à celui du Frelimo²⁶⁸. Malgré un discours mentionnant l'indépendance, ce projet se basait cependant encore sur la supériorité portugaise. D'autant plus que l'indépendance consistait selon lui en :

«La formation d'une ample 'communauté Lusíada' [...] dans laquelle le Portugal assumera une position dominante, [au sein de laquelle] les intérêts économiques et financiers portugais seraient non seulement préservés mais bénéficieraient également d'un traitement favorisé»²⁶⁹.

Effectivement, comme nous l'avons dit plus haut, Jorge Jardim représentait l'élite blanche, mais également l'élite créole et noire émergente, les « Blancs de la colonie » ou les « Blancs de seconde classe », qualifié de blancs de la colonie par rapport à la Métropole.

Si le projet de Jorge Jardim ne réussit pas à se concrétiser, l'idée d'autonomie sur laquelle il reposait, resta cependant présente à Beira, même après l'indépendance. Le caractère fortement centralisé du Frelimo, sous le contrôle

²⁶⁵ José Luís Cabaço, *Moçambique : Identidades, colonialismo e libertação...op. cit.*, p. 380.

²⁶⁶ José Freire Antunes, *op. cit.*

²⁶⁷ Sur les effets de ce changement pour l'administration coloniale du Mozambique, voir Amélia Neves de Souto, *Caetano e o caso do « Império » : Administração e guerra colonial em Moçambique...op. cit.*

²⁶⁸ João de Melo, *Os Anos da guerra, 1961-1975: os portugueses em Africa : crónica, ficção e história*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1998.

²⁶⁹ Jorge Jardim, *op. cit.*, p. 125.

d'une élite du Sud, ne fera que renforcer cet héritage de la recherche d'autonomie à Beira allant de pair avec une certaine marginalisation de l'élite de la région, illustrée notamment par l'expulsion de certaines élites noirs, originaires de la région, de la direction du Frelimo. C'est dans ce contexte que la réforme de l'administration par la municipalisation apparaît comme un outil de redéploiement du Frelimo, se présentant comme une force politique cherchant à intégrer tous les exclus sociaux.

2.1.2. Beira et les mouvements anticoloniaux : participation marginale ou marginalisée ?

L'histoire de Beira ou de la région centre et celle des mouvements anticoloniaux sont aussi denses que complexes. Elles nécessitent encore un grand travail de (re)constitution. Nous insisterons dans ces paragraphes sur quelques points notables des dynamiques générales de la structuration politico-administrative et du rapport de Beira à la formation de l'État mozambicain.

Nous distinguons deux axes de lectures : d'une part, celui proposé par les organisations d'indigènes dans leur rapport à l'*Estado Novo*, et d'autre part, celui construit par le long chemin d'idéalisation par le Frelimo de l'« unité nationale ». Autrement dit, il s'agit d'abord de s'intéresser aux mouvements associatifs typiquement noirs, ethniques et religieux, de caractère urbain mais fortement liés au milieu rural, particularité de Beira. Ensuite, on se consacrera aux les mouvements anticolonialistes proprement dits, et à l'intégration de la région dans les enjeux politiques en relation avec la lutte anticoloniale dirigée par le Frelimo.

L'imbrication de ces deux perspectives peut expliquer non seulement les rythmes d'apprentissage des réformes administratives, mais aussi les usages politiques de la municipalisation. Cela nourrit fortement les négociations entre les acteurs, autour notamment du thème de la réforme de l'administration.

2.1.2.1. De la question religio-associative au protonationalisme

Comme nous l'avons déjà vu, la question religieuse est un élément majeur dans la situation coloniale au Mozambique. À Beira en particulier, elle semble avoir pris une forme singulière, dans la mesure où elle participe à l'émergence d'une structure de revendication anticoloniale en s'imbriquant avec les dimensions ethnique (*ndau*) et associative. Au Sud²⁷⁰ et au Nord²⁷¹ du pays, dans le cas des Makondes, les églises contribuent à faire émerger une élite noire, comme nous le verrons plus tard. À Beira et dans le territoire de Manica et Sofala en revanche, la question religieuse, influencée notamment par les églises protestantes évangéliques (congrégationalistes américaines), nourrit des mouvements associatifs de tendance anticoloniale. Comme on le verra ci-après les élites, liées à cette tendance anticolonialiste, ne peuvent intégrer le mouvement nationaliste dirigé par le Frelimo. Pour cette raison, elles demeurent en marge du pouvoir après l'indépendance.

Malheureusement, peu d'études existent sur les dynamiques associatives de cette région du pays et sur les rapports à la revanche anticoloniale et nationaliste. Le travail d'Aurélio Rocha²⁷², qui cherche à combiner l'activisme, le nativisme et l'émergence du nationalisme mozambicain, ignore les particularités de chaque région. Ainsi, en réduisant les mouvements associatifs (notamment ceux de Beira) à de simples répliques de ceux de la capitale Lourenço Marques, il marginalise les dynamiques locales à l'origine de ces associations, mais surtout les pratiques et la conscience politiques qui y sont construites. Le travail de Mário Pinto de Andrade²⁷³, bien qu'il mobilise la question religieuse surtout à partir du cas du pasteur Kamba Simango, marginalise l'activisme associatif et la conscience

²⁷⁰ Teresa Cruz e Silva, *op. cit.*

²⁷¹ Harry G. West, *Kupilikula: governance and the invisible realm in Mozambique*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

²⁷² Aurélio Rocha, *Associativismo e nativismo em Moçambique: contribuição para o estudo das origens do nacionalismo moçambicano (1900-1940)*, Maputo, Promédia, 2002.

²⁷³ Mário Pinto de Andrade, « Proto-Nacionalismo em Moçambique. Um estudo de caso: Kamba Simango (c. 1890-1967) », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, (« Especial Cidade da Beira »), p. 127- 147.

politique de ses acteurs²⁷⁴. Enfin, l'étude d'Alexandrino José²⁷⁵, même si elle est nourrie par les expériences des acteurs concernés, reste centrée sur des pratiques sociales sans pour autant les interpréter et leur attribuer un sens dans le contexte politique colonial de l'époque.

Sur ce sujet, Michel Cahen²⁷⁶ montre bien les liaisons qui existent entre le religieux, l'ethnie et la conscience anticoloniale, mais il laisse peu de place à la dimension politique structurée par ces enjeux²⁷⁷. Ce travail n'a malheureusement jamais été publié dans son intégralité. Néanmoins, nous mobilisons ici sa ligne de recherche en combinant la question religieuse avec la spécificité de la région habitée par les *Vandau*, notamment *Machanga*, et avec la conscience anticoloniale. Nous recherchons en outre la signification politique dans les enjeux actuels de la réforme de l'administration par la municipalisation.

L'activisme associatif au Mozambique émerge avec la République portugaise (1910-1926), mais se développe surtout durant l'*Estado Novo*, période plus politisée. Cela s'explique par la dimension protectionniste et autoritaire du régime, qui voit dans la création des associations des moyens pour assurer un contrôle d'un ensemble d'acteurs au niveau de la colonie²⁷⁸. Dans le territoire de Manica et Sofala, encore sous gestion autonome de la Compagnie du Mozambique à l'instauration du régime de l'*Estado Novo*, cet activisme associatif prend une

²⁷⁴ Dans cette optique, nous pouvons aussi citer le travail de Leon Spencer, *Toward an African church in Mozambique: Kamba Simango and the Protestant community in Manica and Sofala, 1892-1945*, Mzuzu, Malawi, Mzuni Press, 2013.

²⁷⁵ José Alexandrinho, « Beira : Lembranças da cidade colonial », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, (« Especial Cidade da Beira »), p. 181- 200.

²⁷⁶ Michel Cahen, *Les 'mutineries' de la Machanga et e Mambone (1953) : Conflits sociaux, activisme associatif et tension religieuse dans la partie orientale de la 'zone Vandau*, Communication à 2^{ème} réunion internationale de spécialistes en Sciences Sociales sur l'Afrique de langue portugais, Bissau, 1991 [non publié].

²⁷⁷ Il faut bien comprendre que le travail de Michel Cahen date de 1991, donc d'avant les premières élections. Cela ne permettait pas, à l'époque, d'appréhender les mobilisations politiques issues des événements qu'il considérait. Le même auteur, dans son ouvrage, souligne davantage qu'auparavant le rôle des 'mutineries' de la Machanga dans la structuration du politique postcolonial de la région. Michel Cahen, « L'anticolonialisme identitaire : conscience ethnique et mobilisation anti-portugaise au Mozambique (1930-1965) », in Colette Dubois, Marc Michel et Pierre Soumille (eds), *Frontières plurielles frontières conflictuelles enafrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 319-333. Aujourd'hui par exemple, les fils d'Urias Simango sont des acteurs politiques de grande dimension qui contrôlent le parti MDM. Celui-ci semble récupérer plusieurs caractéristiques des associations de l'époque coloniale.

²⁷⁸ Aurélio Rocha, *op. cit.*

importance particulière autour des rivalités religieuses impliquant notamment des étrangers non portugais, accusés de « dénationaliser » la colonie.

Dans ce contexte, deux associations doivent être citées pour le territoire de Manica et Sofala : *l'Associação Cristã Evangélica Portuguesa do Culto, Ensino et Beneficência no território de Manica e Sofala* (Association Chrétienne Évangélique de Culte, Enseignement et Bienfaisance du Territoire de Manica e Sofala)²⁷⁹ et le *Grémio*, par la suite *Núcleo Negrofilo de Manica e Sofala* (Noyau Négrophile du Manica et Sofala)²⁸⁰.

Ces deux organisations ont des caractéristiques assez similaires : composées majoritairement (mais pas exclusivement) de Noirs de l'ethnie Ndau, elles entretiennent des rapports intrinsèques avec les églises protestantes et évangéliques²⁸¹. En effet, elles prennent forme surtout après un mouvement de dissidence au sein des églises protestantes de la région, dont le point marquant est la dissidence du pasteur Kamba Simango de l'*American Board of Mission* en 1934. Kamba Simango²⁸², pasteur populaire dans sa région, avait une grande influence autour de lui. S'il n'est pas le fondateur direct de ces associations, il en inspire la création par sa vision protectrice des indigènes via leur éducation et aussi, clandestinement, alphabétisation en langue cindau²⁸³.

Pour les gestionnaires de la Compagnie du Mozambique, la dissidence de Kamba Simango ainsi que la création de ces associations « noires-religieuses » constitua un frein à l'influence des églises protestantes étrangères sur le territoire. Rappelons, comme indiqué plus haut, que la politique coloniale de l'*Estado Novo* se centre sur la récupération totale de la gestion coloniale et la disparition de toute influence étrangère. Dans ce cas précis, la Compagnie du Mozambique, malgré la domination du capital étranger, entreprend d'étendre l'influence portugaise sur le

²⁷⁹ *Buletim do Governo do Território de Manica e Sofala*, n° 6 du 14 janvier 1935.

²⁸⁰ *Bullem do Governo do Território de Manica e Sofala*, n° 8 du 16 avril 1935.

²⁸¹ Afonso Ivens Ferraz de Freitas, « Província de Moçambique. Seitas religiosas gentílicas », Maputo, *Arquivo Histórico de Moçambique*, vol. 4, 1957, (« Confidencial »).

²⁸² Pour plus de détails sur la biographie de Kamba Simango, voir notamment Leon Spencer, *Toward an African church in Mozambique : Kamba Simango and the protestant community...op. cit.* ; Mário Pinto de Andrade, « Proto-Nacionalismo em Moçambique... », *op. cit.*

²⁸³ Après ses études aux Etats-Unis, Kamba Simango envisage de créer une école sur le modèle américain, le *Hampton Institute* africain, pour enseigner à ses compatriotes. Cela n'a jamais été concrétisé du fait de l'opposition de l'administration coloniale portugaise. Mário Pinto de Andrade, « Proto-Nacionalismo em Moçambique... », *op. cit.*

territoire de Manica et Sofala. En acceptant la création des associations religieuses noires (en quelque sorte des églises noires dissidentes), elle se croit en mesure de contrôler leurs activités et de les utiliser face aux tentatives de pénétration étrangère, ce qui permet une indépendance par rapport aux églises protestantes²⁸⁴.

Cependant, ces associations ne restent pas au seul service des intérêts coloniaux. En développant leurs activités, elles deviennent une interface entre l'administration coloniale et les indigènes, surtout ceux qui partagent la même origine que leurs membres (la région des Vandau de Machanga et Mambone)²⁸⁵.

Avec la fin de la concession du territoire de Manica et Sofala à la Compagnie du Mozambique en 1942, et son transfert à l'administration directe portugaise, ces associations font l'objet de modifications tenant en compte la nouvelle réalité, c'est-à-dire l'adéquation au droit colonial portugais (l'État) — une église ne pouvait pas être une association. Par exemple, l'Association Chrétienne Évangélique de Culte, Enseignement et Bienfaisance du Territoire de Manica et Sofala est dissoute en 1944. Le *Núcleo* Négrophile du Manica et Sofala est aussi interdit, puis ré-autorisé en 1947 avec plusieurs reformulations dans ses statuts. Si pour les autorités coloniales portugaises il s'agissait aussi, en permettant les activités des ces associations, d'encadrer une frange de Noirs en position ascendante, ces organisations servaient d'interface entre l'administration coloniale portugaise et les indigènes.

A titre d'exemple, le *Núcleo* Négrophile du Manica et Sofala s'impliqua dans les manifestations de 1953 qualifiées de « mutineries de la Machanga » par les Portugais. Il faut d'abord comprendre les rapports de cette région de la Machanga avec les membres du *Núcleo* Négrophile. Cette zone est surtout habitée par les Vandau, groupe ethnique connu comme de guérilleros et par ses esprits guérisseurs et vengeurs (pour les soldats morts sans sépulture), hérités de leurs

²⁸⁴ Michel Cahen, *Les 'mutineries' de la Machanga et e Mambone (1953) ...op. cit.* [non publié].

²⁸⁵ Le rôle de défense des intérêts des familles des membres des associations était même défini par leurs statuts. Voir pour le cas de Grémio Negrófilo, l'article 3^e des Estatutos do Grémio Negrófilo de Manica e Sofala, *Boletim do Governo do Território de Manica e Sofala*, n°8 du 16 avril 1935. Il y avait donc un flou dans les statuts : en effet, l'association ne pouvait être que pour des Noirs assimilés, mais les « intérêts des membres de leurs familles » pouvaient donc concerner des indigènes et l'association pouvait donc parler au nom d'un peuple entier.

rapports à l'empire de Gaza de Soshangane et Ngungunhane²⁸⁶. Elle a longtemps été méprisée par l'administration de la Compagnie du Mozambique, qui la jugeait moins utile pour ses objectifs. Sous l'influence des églises protestantes, installées depuis les années 1890²⁸⁷, la région connaît une forte émigration vers Beira et la Rhodésie. Michel Cahen²⁸⁸ indique qu'environ 28% de la population de Beira des années 1950 provient de cette région. Malgré son intégration en milieu urbain, cette population reste unie grâce aux actions des églises²⁸⁹, alors dissidentes depuis la vague de 1930. C'est dans ce contexte que sont fondées les associations citées ci-dessus, ce qui explique chez elles la forte présence Nda.

Marginalisée par l'administration de la Compagnie du Mozambique, la région s'accommoda d'une certaine « indépendance » vis-à-vis de l'administration formelle. Alors l'instauration de l'administration directe portugaise, l'autorité portugaise rencontra dans la région de Machanga l'hostilité des indigènes. Cela est aussi évidemment lié à une *mal administration* du poste de la Machanga. Michel Cahen²⁹⁰ donne l'exemple d'un certain João Manuel Junior, chef de poste de la Machanga, tellement autoritaire et corrompu qu'il était fortement critiqué par la population locale. Pour contester cette gestion autoritaire de l'administration du poste de la Machanga, le Nucléo Négrophile participe à l'organisation d'une manifestation, le 11 juin 1953²⁹¹.

Si les « mutineries de la Machanga » n'aboutissent pas à de grands changements dans les conditions de vie des indigènes de la Machanga, elles pèsent politiquement dans la conscience anticoloniale (ou du moins participent à

²⁸⁶ Sur les rapports entre l'empire de Gaza et cette région, notamment les Vandau, et l'héritage politique de ces rapports, voir Fernando Florência, *As autoridades tradicionais Vandau, Estado e política local em Moçambique*, Thèse doctorat, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003; Elizabeth MacGonagle, « Living with a Tyrant: Nda Memories and Identities in the Shadow of Ngungunyana », *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 41 / 1, 2008, p. 29- 53.

²⁸⁷ Leon Spencer, *op. cit.*

²⁸⁸ Michel Cahen, *Les 'mutineries' de la Machanga et e Mambone (1953) ...op. cit.* [non publié].

²⁸⁹ Nous ne considérons pas cette union comme unité ethnique des Vandau à part entière, car ils ne constitueraient jamais une tribu Nda, mais nous voulons souligner que certains clans des Vandau de la région et alentours de Machanga se sont intégrés dans la vie urbaine de Beira à partir de leur rôle dans les églises protestantes évangéliques. Nous faisons ici référence aux clans Simango, Dhlakama, Nkomo par exemple. D'ailleurs, ces clans constituent dans le Mozambique contemporain de grandes forces politiques dans la région centre, mais aussi au niveau national.

²⁹⁰ Michel Cahen, *Les 'mutineries' de la Machanga et e Mambone (1953) ...op. cit.* [non publié].

²⁹¹ Afonso Ivens Ferraz de Freitas, *op. cit.*

l'émergence d'un vrai mouvement social pour la défense des Noirs). En effet, après ces événements, le gouvernement colonial arrête plusieurs représentants du Nucléo, dont Sixpence Simango et Raul Domingos Macacho²⁹². Finalement, le Noyau Négrophile du Manica et Sofala se voit officiellement interdire l'exercice de ses activités en 1956. Il en avait été d'ailleurs déjà empêché de fait en 1954, au lendemain des mutineries de la Machanga. La majorité de ses membres fut dispersée et fuit vers la Rhodésie, où émerge en 1960 l'Udenamo, avec une présence notable des descendants originaires de la Machanga.

Toutefois, c'est le Frelimo (en tant que mouvement) qui intervint le plus pour la structuration des nationalistes anticoloniaux, en soumettant les autres organisations anticolonialistes. Cela nous amène à considérer la réforme de l'administration par la municipalisation comme une adaptation des dynamiques politiques structurées par ces revendications anticolonialistes, d'autant plus que, comme on le verra ci-après, les processus de la mise en œuvre de cette réforme semble être façonnée par les mémoires actives des ces dynamiques construites dans le temps. En tout cas cela doit d'abord être resitué dans la lutte anticolonialiste dirigée par le Frelimo.

2.1.2.2. L'intégration des anticolonialistes au Frelimo ou l' (auto)marginalisation de Beira ?

Le Frelimo, fondé le 25 juin 1962, est généralement présenté dans l'historiographie officielle comme une formation politique issue de la symbiose de trois mouvements précédents, typiquement régionaux. Il s'agit de la *Manu* (makonde de l'extrême nord du pays), de l'*Udenamo* (région sud), et de l'*Unami* (région centre)²⁹³. Cette approche fonctionnelle et « évolutionniste » considère les mouvements antérieurs au Frelimo comme des proto-nationalistes unifiés autour de ce dernier, seul perçu comme un mouvement nationaliste et intégrationniste

²⁹² Alexandrino José, *op. cit.*

²⁹³ La *Manu*, *Mozambique African Union* est formée en 1961, à Dar es-Salaam et Mombasa, sur inspiration du *TANU* (*Tanganyika African Union*) et du *KANU* (*Kenyan African Nation Union*). L'*Udenamo*, *União Democrática Nacional Africana de Moçambique* est fondée en 1960 à

intégral. Mais celui-ci connaît plusieurs conflits d'intégration, notamment au sommet de sa structure. Dès sa formation, exclusions et intégrations se succèdent au gré des enjeux internes²⁹⁴.

Il n'est pas question ici de discuter des dynamiques de formation du Frelimo, ni des exclusions qui ont été prononcées. Mais il reste que Beira est bien un exemple typique de ces dynamiques d'intégration et/ou d'(auto)exclusion des anticolonialistes dans la formation et la gestion du Frelimo, organisation dominante dans l'émission des discours de libération du Mozambique.

C'est en ce sens que la réforme administrative qui municipalise Beira est au cœur des négociations politiques. Elle vise à mieux contrôler les enjeux politiques liés à l'entrée des anticolonialistes (nationalistes) dans le Frelimo, et à s'interroger sur la légitimité de ce dernier. Elle a aussi pour but de (re)structurer les revendications traditionnelles d'autonomie de Beira, auxquelles l'administration postcoloniale ou le Frelimo lui-même doivent faire face.

Nous adhérons en fait aux thèses de João Cabrita, qui considère l'unification des mouvements proto-nationalistes dans le Frelimo comme «le mariage de convenance qui s'imposait aux Mozambicains plutôt qu'une union authentique [...]»²⁹⁵. Cette unification ne parvient pas non plus à s'imposer comme une forme de régulation des interactions dans le Frelimo lui-même. Cela explique dans une certaine mesure que certains acteurs se sentent à l'écart, notamment dans la redistribution des pouvoirs au sein du Frelimo. Dès lors, ce dernier, en tant qu'organisation recherchant une agrégation d'intérêts autour de la chute de la colonisation, est dominé par un ensemble de conflits régionaux et ethniques, qui se manifestent notamment pour l'attribution des postes de direction. Ces dynamiques sont responsables des scissions et des départs de

Bulawayo. Enfin, *l'Unami, União Nacional de Moçambique Independente*, est un petit groupe fondé en 1961 au Malawi.

²⁹⁴ Certains auteurs dont Michel Cahen, « Luta de emancipação anti-colonial ou movimento de libertação nacional ? Processo histórico e discurso ideológico. O caso das colónias portuguesas e de Moçambique em particular », *Africana studia*, 2005, p. 39- 67; « The Mueda Case and Maconde political ethnicity : Some notes on a work in progress », *Africana studia*, 1999, p. 29- 46; Luís de Brito (*Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*), considèrent même que seule la Manu aurait admis, par le biais de son dirigeant, de faire partie du Frelimo, tandis que l'Udenamo s'est divisée sur la question l'intégration au Frelimo, et que l'Unami n'a jamais accepté cette intégration, en se considérant toujours comme indépendante.

²⁹⁵ João Cabrita, *Mozambique: the tortuous road to democracy*, New York, Palgrave, 2002, p. 5.

nombreux membres. Mais elles contribuent, comme on le verra, aussi à une structuration différenciée de l'administration publique postcoloniale en tant qu'entreprise permettant à l'État de revendiquer la gestion de la société. Dit autrement, l'accès aux postes importants dans le Frelimo, participe, dans une certaine mesure, à la nature de construction de représentation sur l'État postcolonial.

En ce qui concerne Beira, comme nous l'avons vu *supra*, le sentiment « nationaliste » ou du moins anticolonialiste est relativement plus précoce que dans les autres parties du pays. Le nombre important de travailleurs migrants de Rhodésie et issus de cette région constitue une base sociale cruciale pour la formation de l'Udenamo, qui est peut-être la première organisation politique multiethnique et anticolonialiste. Ainsi, analyser les dynamiques d'intégration ou d'(auto)exclusion des membres de l'Udenamo dans le Frelimo peut donner un aperçu intéressant de la dynamique politique de la région centre et particulièrement de Beira. Nous exploiterons deux pistes pour caractériser cette situation : (i) d'abord l'étude de la distribution des postes de direction lors de la formation du Frelimo, puis (ii) l'analyse de la radicalisation de sa ligne politique à la fin des années 1960. Cela nous permettra de saisir, à partir de l'étude de l'élite, comment la région participe (ou pas) à la formation de la masse dirigeante du Frelimo, et donc des futurs cadres de l'administration postcoloniale.

(i) L'Udenamo à Dar es-Salaam, mais pas dans le Frelimo

Cette formation est fondée en 1960 en Rhodésie sous la direction d'Adelino Gwambe, originaire de la province d'Inhambane (sud de Mozambique). La majorité des membres qui l'ont rejoint vient du territoire de Manica et Sofala, d'où venait une importante immigration en Rhodésie. Parmi les natifs de cette région, citons le pasteur Urias Simango, futur numéro deux de l'organisation puis vice-président du Frelimo. Un autre acteur important qui rejoint, formellement, l'Udenamo est Marcelino dos Santos, un métis originaire de Nampula, mais qui a

grandi à Lourenço Marques. Ce dernier entre d'ailleurs en conflit avec Adelino Gwambe et est finalement expulsé de l'organisation²⁹⁶.

L'indépendance de la Tanganyika en 1961 la rend libre d'accueillir les mouvements anticolonialistes mozambicains. Les menaces de la PIDE portugaise obligent en ce temps l'Udenamo à émigrer de Bulawayo vers la Tanganyika. Une partie de ses membres participent au mouvement d'« unification » des organisations anticolonialistes au sein du Frelimo. Sous forte pression du Département d'État américain qui désirait couper l'herbe sous les pieds du Ghana de Kwame Nkrumah qui appuyait l'Udenamo de Adelino Gwambe et avec l'appui du président de la Tanzanie Julius Nyerere la direction du Frelimo est assurée par Eduardo Mondlane, un intellectuel originaire de Gaza (sud du Mozambique) et formé en Afrique du Sud, à Lisbonne puis aux États-Unis. Les dirigeants des organisations précédentes sont intégrés aux postes de directions subalternes, à l'exception d'Adelino Gwambe de l'Udenamo. Luís de Brito indique que, outre ses 21 ans et son manque d'expérience, l'exclusion d'Adelino Gwambe est due à ses mauvaises relations avec Marcelino dos Santos, alors très influent dans la nouvelle organisation en formation²⁹⁷.

En revanche, même les quelques personnes « intégrées » dans la direction n'ont pas la considération escomptée. Aussi, quelque temps plus tard, ils sont, tout comme Adelino Gwambe, abandonnés ou même expulsés du Frelimo. Au début de la lutte armée, en 1964, seul Urias Simangos, un des fondateurs de l'Udenamo, se maintient aux postes de direction du Frelimo. Il est finalement lui aussi expulsé en 1970 à la suite, d'une part de la forte radicalisation idéologique du Frelimo, et d'autre part de la difficulté d'intégration due à l'habitus (« manière de faire », de parler, de faire confiance, etc.) différencié de la majorité des gens du Sud qui composaient alors la direction du Frelimo.

L'abandon ou l'expulsion des dirigeants des premières organisations anticolonialistes, comme A. Gwambe ainsi que U. Simango, n'a pas constitué en soi un problème majeur pour la continuité de la lutte armée. Mais cela montre la difficulté du Frelimo à se construire comme organisation d'intégration des

²⁹⁶ Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*,

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 65.

différentes manifestations anticolonialistes. Avec des trajectoires politico-administratives spécifiques à chaque région, les difficultés d'intégration au Frelimo dès sa formation, notamment pour son élite, tend à produire des exclus d'autant plus qu'il n'y a pas de démocratie interne, les divergences ne peuvent pas être résolues par la discussion qui aurait été une école de politisation, et sont considérées comme des intrigues de gens ambitieux et tribalistes.

Le territoire de Manica et Sofala et notamment Beira, où se trouve une partie de l'élite noire assimilée, est au cœur de ces dynamiques. Ainsi, malgré quelques cadres rejoignant le Frelimo — Urias Simango, Samuel Dhlakama et Silvério Nhungo — la région participe faiblement à la construction du Frelimo, et par conséquent à celle de l'élite politique du Mozambique postcolonial. Dans ce contexte, la réforme de l'administration via la municipalisation à Beira est une sorte de *political settlement*²⁹⁸ des élites, ou arrangements administratifs par le haut²⁹⁹. Dans ces dynamiques des désajustements entre ces élites depuis la formation du Frelimo, et surtout depuis sa radicalisation idéologique de la fin des années 1960 et début des années 1970, cette réforme de l'administration par municipalisation se présente comme une ressource, outil des nouvelles négociations entre ces élites. Dans la logique d'intégration du Frelimo, c'est une sorte d'instrument pour l'encadrement des élites de Beira, alors que pour ces derniers elle vient restituer une logique d'autonomie administrative et structurer une nouvelle participation dans la relation avec l'État. Ainsi elle renforce les mécanismes de diffusion de l'État.

(ii) De la radicalisation des positions anticoloniales à la politique de non différence dans le Frelimo

À mesure que la lutte armée se poursuit, le Frelimo se saisit de différents enjeux, en sa qualité de force qui s'impose — avec un certain succès — comme le

²⁹⁸ Mushtaq Khan, *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*, London [DFID Research Paper Series on Governance for Growth], School of Oriental and African Studies, University of London, 2010.

²⁹⁹ Dominique Darbon, « Comparer les administrations publiques du nord et sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Àfriques », in Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal (eds), *Penser la politique comparée : Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2005, p. 95-118.

seul mouvement anticolonialiste pour tout le Mozambique. La recherche de solutions pour une indépendance plus rapide et plus efficace contrarie et oppose les acteurs du Frelimo³⁰⁰. Les stratégies de gestion de ces tensions à l'intérieur du Frelimo, surtout dans le contexte moins institutionnalisé de ses premières années, conduisent à produire des exclus.

Selon le discours officiel du Frelimo, depuis le début de la guerre de libération jusqu'à la fin des années 1960, l'organisation est confrontée à des visions différentes de l'indépendance. L'une d'entre elles est réformiste et portée majoritairement par les élites rurales et les petits commerçants, situés surtout au nord et au centre du pays. Ceux-ci considèrent que la conquête de l'indépendance doit passer par un processus de négociation avec le colonisateur. Une autre vision est révolutionnaire qui se définit comme plus radical et notamment via une intervention armée plus intense. Elle est soutenue par un groupe d'intellectuels de tendance marxisante, assimilés métis et blancs, fonctionnaires et étudiants, d'origine urbaine, notamment du Sud du pays³⁰¹.

L'enjeu entre ces deux visions porte sur le contrôle de l'armée de libération. Celle-ci n'étant pas au cœur des préoccupations des réformistes, elle fut *de facto* contrôlée par les révolutionnaires. Depuis le début, ceux-ci plaçaient leurs hommes aux postes de commande : Filipe Magaia d'abord, Samora Machel par la suite, les deux étant originaires du Sud³⁰². Ainsi, les quelques oppositions à cette ligne révolutionnaire au sein du Frelimo furent-elles réprimées militairement. C'est le cas, comme le nous verrons pour Mueda, de Lazaro Nkavandame, commerçant influent en Cabo-Delgado, qui avait beaucoup participé à l'implantation du Frelimo dans cette province. L'expulsion de ce dernier du Frelimo confirma l'affaiblissement de l'opposition à l'intérieur du mouvement. Mais c'est surtout, pour Beira, l'exclusion d'Urias Simango, qui entraîna l'affaiblissement et l'abandon des cadres de la région centre du pays, ceux qui ne partagent pas la vision radicale des « politico-militaires ».

³⁰⁰ Aquino de Bragança, « O marxismo de Samora », *Cadernos de História: Boletim do departamento de história de UEM*, 1987, p. 4- 12.

³⁰¹ Aquino de Bragança et Jacques Delclchin, « Da idealização à compreensão da história Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, 1986, p. 29- 52.

³⁰² Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*,

Urias Simango, numéro deux du Frelimo, se présenta au poste de président du Frelimo au Deuxième Congrès, en 1968. Il demeura à la deuxième place, Eduardo Mondlane remportant les élections à deux voix près³⁰³. Après l'assassinat de ce dernier en 1969, Urias Simango se retrouva isolé, sous l'emprise de la ligne révolutionnaire, les « politico-militaires » qui lui imposent l'intérim collégial avec Marcelino dos Santos et Samora Machel³⁰⁴. Son désaccord avec les actions de cette codirection lui valut une expulsion définitive du Frelimo. Nombre de cadres de Manica et Sofala le suivirent et abandonnèrent le Frelimo, comme Miguel Marrupa, ancien membre de l'Udenamo alors secrétaire adjoint du département des relations extérieures du Frelimo.

L'exclusion d'Urias Simango, ainsi que l'abandon d'autres cadres originaires de la région de Manica et Sofala ne fragilisa pas durablement les combats et les progrès du Frelimo sur le terrain. Ils démontrèrent cependant l'hégémonie de la ligne des politico-militaires majoritairement sudistes. Le Frelimo, davantage qu'un mouvement nationaliste, s'imposait comme force de (trans)formation révolutionnaire de la société mozambicaine³⁰⁵. Il refusa en son sein l'expression de toute différence, ce qui justifiait d'ailleurs son adhésion aux approches marxistes-léninistes³⁰⁶. Comme le souligne Michel Cahen :

« Cela n'était pas seulement au nom d'une nécessaire unité contre le colonisateur, mais en fonction d'une culture politique qui n'imaginait pas la possibilité d'une expression pluraliste de la société africaine [souligné dans le texte]. La divergence n'était pas vue comme politique, mais comme une trahison, intrigue, tribalisme, etc. »³⁰⁷.

Il ne faut pas négliger les efforts de la recomposition de cette élite des exclus du Frelimo. Ils tentèrent de se doter d'une forme organisée de participation à la vie politique mozambicaine. Ainsi, comme nous le verrons *infra*, plusieurs

³⁰³ Bernabé Lucas Ncomo, *Urias Simango : Um homem uma causa*, Maputo, Edições Novafrica, 2003.

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ Aquino de Bragança, « O marxismo de Samora », *op. cit.*

³⁰⁶ En l'absence d'institution, comme c'est le cas dans les premières années du Frelimo, ce sont les intérêts qui justifient la recherche d'institutions et la constitution des idées. Pour ce jeu des intérêts antérieurs aux idées et aux institutions, voir Paul A. Sabatier et Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 209- 234; Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 7- 32.

³⁰⁷ Michel Cahen, « Pontos comuns e heterogeneidade das culturas políticas nos PALOPs : Um ponto de vista 'pós-póscolonial' », *História : Questões & Debates*, vol. 62 / 1, 2015, p. 19- 47.

organisations politiques, naturellement opposées au Frelimo, sont liées à cette région, par exemple le COREMO (Comité révolutionnaire du Mozambique).

La création de la municipalité de Beira, bien que comportant de nombreuses restrictions pour une vraie autonomie, est sans aucun doute nourrie par ces « clivages » issus de la lutte armée d'émancipation anticoloniale, et par conséquent par les tensions internes du Frelimo. Aussi, le fonctionnement de la municipalité doit non seulement s'analyser en termes de réforme technique et de performance des services publics, mais aussi en référence aux enjeux et aux jeux politiques. D'autant plus que ces derniers influencent l'appropriation et l'apprentissage des réformes managériales proposées par l'administration.

2.2. Mueda : d'une conquête coloniale tardive à une résistance anticoloniale précoce

Les deux éléments principaux à mettre en évidence sont d'une part, la gestion directe portugaise de Mueda après l'extinction de la Compagnie du Niassa, et d'autre part la réaction « politique ou politisée » des Makonde à cette gestion. Comme indiqué *supra*, Mueda fut colonisée tardivement. La présence coloniale civile dans la région date de 1924, après les actions militaires de la Première Guerre mondiale. Dans d'autres parties du pays, comme au Sud, par exemple, la domination portugaise fut instaurée dès le XIX^e siècle pour ne pas parler de Sofala, et de la région zambézienne où elle remonte au XVI^e siècle. Comme nous l'avons vu, la gestion déléguée à la Compagnie du Niassa a été de très courte durée. L'expérience se répète pour la gestion directe de l'administration du Gouvernement portugais. Dès le début de 1960, elle fut contestée par les Makonde qui se libèrent très tôt de la présence coloniale grâce à des actions de lutte armée dirigées par le Frelimo.

La contestation anticoloniale des Makonde, notamment les émeutes de juin 1960 et leur répression, n'est pas la première au Mozambique. À Machanga par exemple, une contestation plus ou moins structurée émerge déjà en 1953, comme nous l'avons vu dans l'étude de la région centre du pays. Mais lorsque la

contestation se développa à Mueda, sa position géopolitique proche de la Tanganyika tout juste indépendante et berceau du Frelimo, ne put que lui être favorable quant à la récupération politique. Aussi cette contestation se retrouve-t-elle au cœur des discours anticolonialistes des nationalistes, alors en voie d'organisation autour du Frelimo. L'avantage n'en fut pas négligeable pour les Makonde qui composeront la force militaire du Frelimo en formation. Ils bénéficièrent aussi d'une large participation dans ce Frelimo, au sein duquel ils symbolisaient l'unification mozambicaine.

En ce sens, la réforme de l'administration qui municipalisa Mueda se plaçait au cœur de ces enjeux de récompense politique des Makonde et du discours d'unité nationale dont Mueda devient le symbole. En analysant la situation à partir de cette période, nous faisons donc ressortir les grands enjeux encore présents de nos jours dans la municipalisation de Mueda. Le Frelimo et les Makonde de Mueda sont des acteurs imbriqués, mais sans homogénéité. Ils combinent et agissent ensemble au fur et à mesure des négociations, surtout à partir de leurs ressources administratives. Dans leurs interactions, l'État parvient à s'imposer en tant que force de gestion des ressources par lesquelles se négocie leurs rapports.

2.2.1. Une gestion portugaise de courte durée et la liberté des Makonde

La gestion directe portugaise de Mueda dura une trentaine d'années après la fin de la gestion déléguée à la Compagnie du Niassa (1929), et jusqu'au début de la lutte armée anticoloniale (1964). Il s'agit d'ailleurs d'une des premières zones d'action militaire du Frelimo. Si la Compagnie parvint à conserver le territoire contre les ambitions étrangères, l'insoumission des Makonde demeura un problème constant pour le Gouvernement portugais. Aussi, dès la gestion directe, ce dernier rechercha une stratégie de contrôle pour une région habituée à une certaine liberté par rapport à l'administration portugaise. Nous avons vu *supra* (1.2.2) que le Portugal tenta de restructurer l'organisation des Makonde en renforçant sa capacité

de contrôle sur une société très mobile, surtout depuis l'instauration de la Compagnie du Niassa³⁰⁸.

Cependant, malgré les tentatives de contrôle des Makonde, les stratégies utilisées par le Gouvernement colonial à Mueda conduisirent, paradoxalement à une certaine liberté de l'opprimé. Les colonisés développaient également des tactiques³⁰⁹ qui produisirent des formes larvaires de contestation de l'administration coloniale. Celles-ci furent par la suite transformées et mobilisées dans la formation du Frelimo en tant qu'organisation s'imposant pour la revendication anticoloniale dans tout le Mozambique.

Revenons ici sur deux des principales stratégies de contrôle utilisées par l'administration coloniale : (i) les missions catholiques et (ii) le système des coopératives.

(i) Comme pour Beira, dans l'apogée de gestion de l'*Estado Novo*, l'Église catholique, après les accords avec le Vatican, fut un dispositif majeur de normalisation pour le système colonial. Si celui-ci répondait aux objectifs du Gouvernement colonial, il ne le fit pas toujours exclusivement. Simultanément, il était à la fois producteur et produit de certaines zones de liberté pour les colonisés.

Les premières missions catholiques des prêtres français puis hollandais furent instaurées en 1924 à Nang'ololo, région encore sous gestion de la Compagnie du Niassa. Dès 1928, les prêtres français se virent contraints de partir à cause de la méfiance portugaise vis-à-vis des ambitions françaises en matière de colonisation³¹⁰.

Initialement, ces missions furent sans grande influence chez les Makonde. Sous administration directe portugaise, une nouvelle loi de 1928 sur le travail forcé obligea les colonisés à développer une culture de rente sur un hectare de leurs terres et plantations. Dans ce contexte, travailler pour les missions et se convertir au christianisme devint plus attractif. Les conditions de travail et les salaires étaient meilleurs, et cela permettait d'échapper aux châtiments des *cipaios* dans

³⁰⁸ Edward Alpers, « 'To seek a better life': the implications of migration from Mozambique to Tonganyika... », *op. cit.*

³⁰⁹ Michel de Certeau, *L'invention du quotidien, tome 1 : Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990.

³¹⁰ Adam Yussuf et Anne Maria Gentili, « O movimento dos Liguilanilu no planalto de Mueda 1957-1962 », *Estudo Moçambicano*, n° 4, 1983, p. 41- 75.

les plantations coloniales³¹¹. C'est par le biais de «la conversation et la conversion» ou *kupilikula* au catholicisme, dont parle Harry West³¹², que se multiplièrent les missions dans la région à partir de la fin des années 1930. Il en est ainsi à Imbuho en 1939, à Nambudi en 1946, à Bomela en 1950, à Mutemba en 1959 et à Chitolo en 1960.

La conversion des indigènes au catholicisme fut un facteur de changements sociaux, comme par exemple dans le cas du mariage ou lorsque, l'église catholique interdit la polygamie et empêcha les rites d'initiation, le *likumbi* pour les hommes et l'*ing'oma* pour les femmes³¹³. La conversion permit aussi une organisation des Makonde hors de la structure administrative de l'État colonial. Précisons que les missions installées dans la région, même catholiques, ne se trouvaient pas sous la direction de prêtres portugais, ni de prêtres étant reliés aux diocèses portugais à Porto Amélia, actuel Pemba. Il s'agissait plutôt de prêtres hollandais de la congrégation Montfortaine, qui sont très attachés à la liberté de l'homme (« *l'homme est plein d'Esprit Saint, donc de liberté* »)³¹⁴. Ils agissaient avec l'aide de sœurs italiennes de la congrégation de la Consolata.

À partir de 1940 et de la signature du Concordat (et les subséquents Accord Missionnaire et Statut Missionnaire de 1941), les missions se penchèrent sur l'éducation des indigènes. Dès cette période, toutes les missions de la région construisirent des écoles et de dortoirs pour les élèves. La mission d'Imbuho est l'une des plus importantes : plusieurs élèves y atteignirent la quatrième année de formation, soit un niveau d'éducation considérable pour les indigènes de l'époque³¹⁵. Le catholicisme lié à la formation devint un facteur d'identité pour toute une catégorie de la société Makonde. Autrement dit, ce mouvement permit la formation d'une petite élite locale relativement structurée. Ces Noirs formés dans les missions se muèrent par la suite en petits entrepreneurs qui devinrent les dirigeants des coopératives créées plus tard par le Gouvernement portugais.

³¹¹ Harry G. West, *Kupilikula...op. cit.*

³¹² *Ibidem, op. cit.* voir notamment le chapitre 11 et 12.

³¹³ Sur la question de la conversion, voir Harry West, *Kupilikula...op. cit.*, notamment le chapitre 12.

³¹⁴ Jacques Hurbert, *La petite voie : De St Louis-Marie de Montfort à Jesus par Marie*, Angers, Editions Montfort, 2014, p. 9.

³¹⁵ Harry West, *Sorcery of construction and sorcery of ruin : power and ambivalence on the Mueda plateau, Mozambique (1882-1994)*, Thèse doctorat, University of Wisconsin, 1997.

Évidemment, persistait l'objectif de contrôler cette élite relativement éloignée de l'administration coloniale portugaise, et donc capable de fomenter une contestation structurée contre le système.

(ii) Les coopératives surgirent avec cette ambition de contrôle d'une élite noire émergente. Nous avons évoqué précédemment, pour le cas de Zavala (Quissico), l'émergence d'une élite noire en milieu rural qui força le Gouvernement portugais à former des coopératives. Celles-ci devinrent des structures d'encadrement de ces élites en émergence, et en facilitèrent la surveillance par l'administration coloniale³¹⁶.

Dans le cas de Mueda, un ensemble de paysans, commerçants et professeurs associés à ces missions se rassembla pour constituer en 1957 une société, *la Sociedade Algodoeira Africana Voluntária de Moçambique* (SAAVM). Rappelons qu'en 1955, le Gouvernement portugais apporta quelques ajustements à la législation coloniale agraire, en encourageant la culture du coton. Dans ce contexte et à partir du décret-loi n°40 405 du 24 novembre 1956, la création de « sociétés coopératives indigènes » fut instaurée³¹⁷. Le rassemblement en petites sociétés de cette élite formée dans les missions fut donc couvert par le cadre juridique colonial.

Cependant, cette association ne servit pas uniquement l'objectif colonial de contrôle d'une élite émergente. Elle fut aussi un espace de structuration d'une conscience collective³¹⁸. L'idée même de sa création fut inspirée par un commerçant influent du côté mozambicain aussi bien que tanzanien, Mpaume (nommé Lázaro N'kavandame après sa conversion au catholicisme). Il s'agissait du *ligwilanilu*, ou le « nous comprendre ou rassemblement » en Ximakonde³¹⁹. L'association bénéficiait également d'une certaine adhésion des petits paysans qui y voyaient une possibilité d'échapper au travail forcé et encouragé par les Portugais. Ceux-ci considéraient les activités de cette association comme un frein à l'émigration. Les membres de la SAAVM furent dotés d'une carte qui les

³¹⁶ Michel Cahen, « Corporatisme et colonialisme. Approche du cas mozambicain... »...*op. cit.*

³¹⁷ Voir notamment le chapitre II et V du décret n°40405, du 24 novembre 1956, *op. cit.*

³¹⁸ Allen Isaacman, *et alii*, « 'Cotton is the mother of poverty: Peasant resistance to forced cotton production in Mozambique, 1938-1961 », *International Journal of African History Studies*, vol. 13, n°4, 1980, pp. 581-615.

³¹⁹ Yussuf Adam, « Mueda, 1917-1990... », *op. cit.*, p. 21.

dispensait du travail dans les plantations coloniales, évidemment beaucoup plus pénible. Cela renforce le *ligwalanilu* (rassemblement) et la légitimité de ses leaders dans la région.

Puisque le nom fait le sens, comme le dirait J.L. Austin³²⁰, l'association *ligwalanilu* devint une structure de correspondance entre les organisations proto-nationalistes des Makonde et les mouvements anticoloniaux émergents en Tanganyika.

C'est donc bien la position géopolitique de Mueda qui donna avantage aux Makonde de Mueda par rapport aux autres régions du pays. Elle leur permit un « mariage de convenance » avec le Frelimo, comme le souligne João Cabrita³²¹. Luís de Brito³²² préfère le terme de « convergence » avec les anticolonialistes et les assimilés du Sud du Mozambique. Cette mariage ou convergente, comme on le verra, entre les dynamiques locales avec l'élite du Frelimo du Sud pèse d'autant dans les réformes actuelles.

2.2.2. Une géopolitique avantageuse pour la lutte anticoloniale

Les manifestations anticoloniales, les stratégies d'adaptation des colonisés face aux tentatives de contrôle par l'administration coloniale ne sont pas le seul fait de Mueda. Partout se retrouvaient, bien que parfois dans des dimensions moindres, des revendications anticoloniales. Ainsi, comme étudié *supra*, à Beira, les « mutineries » de la Machanga et de Mambone furent une forme manifeste de contestation du système colonial. Mais ce seul événement ne signifiait pas pour autant une contestation généralisée. À Mueda au contraire, le contexte géopolitique permit une mobilisation faisant appel à toutes les formes de contestation anticoloniale (notamment les événements de la *banja* du 16 juin 1960).

Considérons tout d'abord les rapports entre Mueda et la Tanganyika, depuis la colonisation britannique jusqu'à l'indépendance. Ils sont d'une importance

³²⁰ John Langshaw Austin, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Éd. du Seuil, 1991.

³²¹ João Cabrita, *Mozambique : The tortuous road to democracy...op. cit.*, p. 5.

³²² Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*, p. 83.

cruciale pour la compréhension des interactions entre les Makonde et l'administration coloniale portugaise, mais aussi pour l'interprétation de l'intégration des Makonde au Frelimo.

Nous avons montré au chapitre précédent que l'instauration de la Compagnie du Niassa dans la région accéléra l'émigration des Makonde vers la Tanganyika et Kenya. Ainsi, presque toutes les organisations indigènes de Mueda sont issues des immigrés de ce deux pays, Tanganyika ou Kenya. Même l'association « coopérative » SAAVM que nous venons d'évoquer, possédait en son sein une forte proportion d'immigrés revenus. Lázaro N'kavandame est parmi bien d'autres l'un des grands instigateurs de la SAAVM. Au Tanganyika, où le système colonial laissait plus d'initiative aux indigènes, il a acquis une forte expérience entrepreneuriale qu'il voulut mettre en œuvre dans sa région d'origine³²³.

La mobilité des Makonde illustrée par les allers-retours entre le Tanganyika, Zanzibar, le Kenya et Mueda, réduisait les capacités de contrôle de l'administration coloniale à Mueda. Les événements du 16 juin 1960 cités *supra* témoignent de cette situation. Sous la direction de Faustino Vanomba et de Kibirite Diwane, leaders de la *Mozambican African Association* fondée au Tanganyika, un ensemble d'émigrés de cette région tentent de négocier leur retour avec l'administration coloniale de Mueda³²⁴.

Des discussions avec l'administration sort l'idée d'une *banja*, réunion populaire de la communauté de Mueda, où serait abordé, notamment, le retour à Mueda des émigrés en situation de liberté (Uhulu). Mais durant cette période de l'*Estado Novo*, caractérisée par un fort centralisme, aucune administration locale ne fut capable d'une telle négociation à ce niveau³²⁵. Aussi l'administration de Mueda, y compris avec le gouverneur de Cabo-Delgado Teixeira da Silva, n'aborda pas cette question tant réclamée par les émigrés. Déçue, la population présente

³²³ Pour plus de détails sur les activités de Lázaro N'kavandame dans la région, voir le mémoire de licence d'Armindo Luís Alfredo Chavana Jr., *Alguns impactos políticos da emigração das populações da circunscrição dos Macondes para Tanganhyka: Lazaro Nkavandame, um estudo de caso, 1955-1960*, mémoire de licence en histoire, Universidade Eduardo Mondlane, 2006.

³²⁴ Pour cette analyse, voir surtout Michel Cahen, « The Mueda Case.... », *op. cit.*

³²⁵ Même s'il pouvait y avoir un intérêt dans une négociation avec le niveau plus élevé de l'administration coloniale portugaise au Mozambique, la capitale se trouve à l'autre extrême sud du pays, très éloigné des émigrés Makonde en Tanganyika.

dans la *banja* manifesta contre l'administration en réclamant l'*Uhuru* (*Uhulu*), c'est-à-dire la « liberté ». Le slogan d'*Uhuru* se propagea depuis la demande de retour d'une partie des émigrés jusqu'à la libération des terres des Makonde résidant à Mueda. Finalement, les deux leaders des émigrés, Faustino Vanomba et Kibirite Diwane, furent arrêtés et une intervention militaire fit de nombreuses victimes dans la population³²⁶.

D'une question sociale qui se posait autour du retour des Makonde émigrés en Tanganyika et de la gestion des terres, l'enjeu devint politique. Les Makonde étaient désormais prêts à se battre contre l'administration portugaise pour leur *Uhuru* selon une double dimension, celle du retour des émigrés et de l'accès à la terre. Il s'agissait là davantage d'un sentiment local que national.

L'indépendance de la Tanganyika en 1961, conduite par le Président Julius Nyerere, incita ce pays à soutenir les mouvements indépendantistes du Mozambique. En effet, la Tanganyika était le premier des pays non ségrégationnistes frontaliers du Mozambique à conquérir son indépendance. Elle se trouvait en condition de soutenir les mouvements anticolonialistes sans crainte de sanctions quelconques.

Dans ce contexte, les différentes organisations étudiées *supra* s'appuyèrent sur la Tanganyika pour mener leurs activités. Les Makonde étaient déjà prêts à intégrer ces mouvements. Une partie des émigrés, surtout des anciens membres de la *Mozambican African Association* orphelins de leurs leaders arrêtés à Mueda lors de la *banja* de 1960 rejoignirent l'Udenamo d'Adelino Gwambe. Dans la Manu, ils constituèrent la majorité des membres. Nous avons déjà vu que l'unification de ces deux organisations dans le Frelimo ne fut pas évidente. Leurs dirigeants y subissaient une certaine exclusion. Ce fut surtout les Makonde des coopératives,

³²⁶ Le nombre des assassinés est un enjeu de discussion, le discours officiel comptabilisant 600 victimes (Eduardo Mondlane, *Lutar por Moçambique*, Maputo, Colecção Nosso Chão, 1995), alors que le groupe des historiens de l'Université Eduardo Mondlane recense 17 personnes. Michel Cahen (« The Mueda Case.... », *op. cit.*) évoque entre 9 et 36 personnes. Quant à nous, tout en reconnaissant l'importance de cette bataille des chiffres, nous cherchons plutôt à comprendre comment cet événement a été utilisé pour la politisation des Makonde de Mueda, et surtout la construction du discours de légitimation de la lutte armée et du caractère national que prend le Frelimo.

hommes de terrain formés dans les missions, plus que les émigrés³²⁷, qui représentaient les Makonde au sein du Frelimo.

En effet, en 1963, les dirigeants des associations coopératives comme Lázaro N’Kavandame et d’autres jeunes professeurs dans les missions (Joaquim Chipande, Raimundo Pachinuapa) s’associèrent au développement du Frelimo dans la région. Lázaro N’Kavandame en fut finalement expulsé, suite à des conflits internes. Mais les autres y détenaient, et encore aujourd’hui, une place importante d’autant plus que le président actuel du Mozambique, Filipe Nyusi (un Makonde), lié lui aussi à ces enjeux fut désigné candidat présidentiel grâce au soutien de Joaquim Chipande. Nous y reviendrons. On verra bien plus tard que la municipalisation de Mueda s’est nourrie de ces dynamiques, soit l’intégration des élites locales issues de la lutte anticoloniale, soit les tentatives de contrôle de l’élite locale autre fois marginalisée dans l’intégration du Frelimo.

2.3. Quissico dans le « Sud dominant » ?

Nous développons dans cette section deux questions centrales. La première se rapporte au débat sur la « domination » des enjeux politiques de la lutte anticoloniale par les acteurs de la région sud du Mozambique. Il faut pour la comprendre remonter à la fin du XIX^e siècle, au transfert de la capitale du pays de l’Ilha du Moçambique à Lourenço Marques (actuel Maputo), à l’extrême sud du pays. Cela est un facteur majeur pour la formation d’une petite élite d’assimilés qui parvient finalement à dominer les enjeux politiques à partir du contrôle des mouvements de lutte anticoloniale, pour imposer le projet d’unification du Mozambique.

³²⁷ Actuellement, les fils des ex-émigrés de retour à Mueda sont surtout en charge des activités économiques du « marché informel ». Ils sont au cœur des changements politiques via leur engagement dans les partis d’opposition, notamment le MDM au niveau local. Comme nous le verrons plus tard, en raison de la domination de la langue Kiswahili le marché de la région, ils sont les plus habiles pour le transit des marchandises entre la Tanzanie et Mueda. Ils sont donc les plus « riches » économiquement. C’est notamment le cas de N’Tima, propriétaire unique des appartements touristiques de Mueda jusqu’à aujourd’hui.

La seconde question étudiée à partir du cas particulier de Zavala concerne le rassemblement des assimilés du Sud dans le Frelimo, qui ne doit pas être confondu avec les dynamiques locales, dans le Sud tout entier. La domination des enjeux de pouvoir par ces assimilés du Sud n'est en aucune façon reliée à l'intégration du sud du Save (les provinces d'Inhambane, Gaza et Maputo) au Frelimo, organisation qu'ils contrôlent. Ce qui pèse énormément dans les enjeux actuels des réformes de l'administration, en tant que processus de négociation entre les élites au sommet de l'État et les élites locales.

On peut ici esquisser un ensemble d'explications quant à l'émergence d'une petite classe de notables au niveau local, à Zavala (Quissico). Ces notables locaux n'ont pas pris part aux enjeux relatifs à la lutte armée. Éloignés des actions anticoloniales du Frelimo, ils sont marginalisés par l'organisation au lendemain de l'indépendance car accusés d'avoir coopéré avec le régime colonial. Toutefois, avec les difficultés du projet du Frelimo de fabrication d'une « nation », et dans un souci démocratique qui exigeait une légitimité locale (surtout à l'approche des échéances électorales)³²⁸ les réformes de l'administration, notamment la décentralisation, furent un objet idéal de négociation avec ces acteurs locaux jusque là marginalisés.

La municipalisation de Quissico, dans ce contexte, est surtout marquée par la politisation de l'élite locale liée aux activités commerciales, après son exclusion des jeux de pouvoir au lendemain de l'indépendance. Elle révèle aussi des négociations et des tentatives de contrôle de la part de cette petite élite locale, sans affiliation politique forte jusque là, et non liée à quelque parti que ce soit. Il ne s'agit pas de simples cooptation des élites locales, mais aussi d'une interaction croisée³²⁹ qui permet ces élites, surtout issues d'activités privées, s'intéresser également au contrôle de l'administration locale, pour dynamiser leurs activités économiques.

³²⁸ Rosa Mulé, « Explaining the Party-Policy Link Established Approaches and Theoretical Developments », *Party Politics*, vol. 3 / 4, 1997, p. 493- 512.

³²⁹ Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46 / 4, 1996, p. 580- 623.

2.3.1. Le basculement de la capitale vers le Sud et les dynamiques de pouvoir au Mozambique

La première capitale du Mozambique était établie dans le nord du pays, à Ilha de Moçambique, dans l'actuelle province de Nampula. En effet, l'Ilha de Moçambique connaît depuis le XVI^e siècle une importance majeure grâce au développement des activités commerciales autour de son port. Par une lettre royale datée du 17 septembre 1818, l'Ilha de Moçambique a été élevée au rang de capitale de la province du Mozambique³³⁰.

En raison des dynamiques économiques du Sud du Mozambique (surtout liées au développement de l'industrie extractive sud-africaine et à la construction du chemin de fer Lourenço Marques-Transvaal), ainsi que de l'intérêt du contrôle de cette région alors dominée par l'empire de Gaza (*cf.* chapitre 1), le gouvernement colonial portugais décida de déplacer la capitale vers l'extrême sud du pays. Les premières tentatives de transfert datent de 1898³³¹, mais ce n'est qu'avec un décret du 23 mai 1907 que l'initiative devint officiellement exécutoire. Ce déplacement est contesté, comme le montre Alfredo Lima :

« Lourenço Marques est le district le plus insignifiant de toute la province en ce qui concerne la surface, l'agriculture et ses industries [...]. Il tire son importance du fait de bonnes conditions orographiques, qui ont facilité la construction d'un chemin de fer de grande valeur politique et commerciale, et de la possession d'un excellent port [...]. Il est vrai que les Anglais ont investi quelques centaines de milliers de livres [...]. Cette importance de Lourenço Marques est grande en effet, mais insuffisante pour mériter le sacrifice de tous les autres districts de la grande province du Mozambique [...]. Encerclé par de l'eau stagnante et toujours à l'état de putréfaction, comme le dénote la physionomie de ses habitants [...], Lourenço Marques n'a pas les compétences en personnel pour occuper les postes de Juge Ordinaire et de conseiller de la chambre municipale, c'est d'ailleurs le seul bourg exclu de la représentation nationale à la chambre des représentants»³³².

Effectivement, le transfert de la capitale de l'Ilha de Moçambique vers Lourenço Marques, à l'extrême sud, n'a pas été qu'une simple procédure administrative. Il signifiait aussi la marginalisation d'un ensemble de cadres et de

³³⁰ Pour plus de détails sur l'Île de Moçambique voir notamment Alexandre Lobato, « Ilha de Moçambique », *Documentário trimestral*, Lourenço Marques, n°42, 1945.

³³¹ Arquivo Histórico de Moçambique, Circulaire n° 56, Lourenço Marques, 22 novembre 1898.

³³² Alfredo Lima, « Os fundamentos da transferência da capital para Lourenço Marques », *Boletim Municipal (Lourenço Marques)*, vol. I, 1967, p. 19- 28.

dirigeants membres de l'élite liés au développement de cette région, de l'Ilha de Moçambique³³³.

La région sud du pays, sans aucune tradition de formation ni de développement de l'élite, fut rapidement considérée comme une création *ex nihilo*, un simple centre du pouvoir de la province du Mozambique. L'opposition n'a pas cessé jusqu'à nos jours.

Sans entrer dans les détails des stratégies de cette contestation et de ses effets sur la structuration politique, il importe de voir comment ce transfert participe, dans une certaine mesure, à la formation d'une élite au sud du Mozambique (surtout des assimilés). Celle-ci s'imposa par la suite aux autres régions du pays, notamment à travers la direction de la lutte armée.

L'instauration de la capitale dans l'extrême sud du pays, entraîna par ricochet la concentration dans cette région des services administratifs coloniaux. À cette époque, une partie non négligeable du Mozambique était sous gestion autonome des Compagnies, à l'exception du Sud (Inhambane, Gaza e Maputo – Lourenço Marques) et de Nampula, Tête et la Zambézie directement gérés par l'État colonial. Nous avons montré dans le premier chapitre que le capital financier portugais était moins développé à cette époque. Cela explique que la colonisation se concentrait autour de l'appareil administratif des services dans les villes. Ainsi, la capitale devint le lieu privilégié pour « obtenir » ces services, y compris pour les Noirs en ascension sociale. Par exemple, comme le montre Jeanne Penvenne, « les opportunités d'éducation et de formation pour les Africains étaient bien plus nombreuses à Lourenço Marques [...] que dans les autres régions du pays »³³⁴. Plus largement, il y avait là bien plus de capacités que dans les autres régions pour transformer l'indigène en assimilé « civilisé » selon les critères de l'administration coloniale de l'époque. Au milieu du XX^e siècle, Lourenço Marques est déjà le

³³³ Pour la lecture de cette marginalisation de l'élite cette région sur la scène politique mozambicaine, voir notamment Michel Cahen, *op. cit.* Domingos Manuel do Rosário, *Les mairies des « autres » : une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales : le cas d'Angoche, de l'Île de Moçambique et de Nacala Porto*, Thèse doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2009.

³³⁴ Jeanne Penvenne, « Trabalhadores de Lourenço Marques (1870-1974) », *Arquivo Histórico de Moçambique*, 1993, p. 26.

centre urbain où se concentrait la plus grande partie des activités de la colonie du Mozambique³³⁵.

L'expansion des services portuaires, l'instauration de l'appareil d'État colonial pour faire de Lourenço Marques la capitale du pays, et le développement des activités commerciales lié à la faible présence de Portugais à l'époque, firent qu'une part importante de Noirs et de Métis en profitèrent et participèrent, avec un certain succès dans un premier temps, aux divers secteurs en pleine expansion³³⁶.

Cependant, au fur et à mesure que l'économie de Lourenço Marques se développait, aidée en cela par une immigration des Portugais vers le Mozambique, l'administration coloniale commença à encadrer la participation des Noirs dans ce système économique en structuration³³⁷. De plus en plus, dans un « paternalisme étouffant »³³⁸ de protection des Blancs portugais³³⁹, ces Noirs et Métis se virent relégués aux activités marginales et mal payées. C'est dans ce contexte que la politique de l'*indigenato* et de l'assimilation, étudiée *supra*, se déploya pleinement comme frein à l'accession des Noirs à l'économie monétaire, où ils pouvaient entrer en concurrence avec les Blancs, en particulier les « petits Blancs » de niveau social modeste.

Malgré la forte exclusion des Noirs et des Métis, une grande partie des « assimilés » se concentra à Lourenço Marques, car ils y furent mieux instruits qu'ailleurs. De plus, cette exclusion, notamment avec les discriminations dans l'accès aux emplois et aux divers services³⁴⁰, contribua à la constitution d'une vision commune contre le système administratif colonial. L'expérience associative qui regroupe majoritairement les Noirs et les Métis illustre bien cet aspect.

Avec l'émergence du régime républicain portugais (1910-1926), une vague associative s'ouvrit au Mozambique et permit le regroupement des Noirs et des

³³⁵ Aurélio Rocha, *Associativismo e nativismo...op. cit.*

³³⁶ Jeanne Penvenne, *African workers and colonial racism: Mozambican strategies and struggles in Lourenço Marques, 1877 - 1962*, Portsmouth, Heinemann, 1995.

³³⁷ La première législation est apparue en 1904, il s'agit du « *Regulamento de serviçais e trabalhadores indígenas* ».

³³⁸ Jeanne Penvenne, *Trabalhadores de Lourenço Marques (1870-1974)...op. cit.*, p. 121.

³³⁹ L'idée de protectionnisme portugais va jusqu'à rejeter les Blancs non portugais, sous peine de « dénationalisation », et ce malgré leurs compétences comparé aux Portugais.

³⁴⁰ Sur la question de l'exclusion des Noirs et des Métis dans l'emploi, voir notamment l'ensemble des travaux de Jeanne Penvenne, *African workers and colonial racism...op.cit.*, Jeanne Penvenne, *Trabalhadores de Lourenço Marques (1870-1974)...op. cit.* et autres.

Métis qui revendiquaient des mesures d'égalité avec les Portugais blancs. C'est le cas de *Grémio Africano de Lourenço Marques*, fondée en 1908 par un Métis, João Albasini, et son journal, *O Africano* (1909-1918), qui dénonça les injustices et l'exclusion des Noirs de l'administration.

Cette association reflétait les intérêts de l'intégration d'une « classe moyenne » de Noirs et de Métis émergente, assimilés, fonctionnaires du bas de la pyramide de l'administration, humiliés socialement et économiquement dans le système administratif colonial³⁴¹. Aurélio Rocha écrit à propos de cette association :

« [le Grémio Africano] fut d'une quelconque façon l'alma mater' de plusieurs initiatives organisées dans le secteur associatif africain dans la période qui a suivi le régime républicain. [...] Stimulées par les dynamiques transmises par le Grémio de Lourenço Marques, les communautés natives des principaux centres d'habitation commencèrent à manifester [...] un esprit associatif [...] »³⁴².

Effectivement, se multiplièrent diverses associations dans toutes les villes importantes à l'époque : Inhambane, Tete, Beira et Quelimane. Durant l'*Estado Novo*, le régime de Salazar tenta de contrôler ces associations en les instrumentalisant pour encadrer les Noirs et les Métis alors en ascension sociale.

Il n'y eut pas de réinvention des idées défendues par ces associations avant la fin des années 1940, après la Deuxième Guerre mondiale et le début des mouvements d'indépendance africains. Dans ce nouveau contexte, les revendications se firent plus radicales. Ce n'était plus seulement la citoyenneté portugaise ou l'égalité de traitement qui étaient revendiquées, mais « une identité mozambicaine » pour les Noirs, les Métis et les quelques Blancs nés au Mozambique ou « mozambicanisés ». Cela se manifesta surtout dans le domaine de la culture, notamment dans la « littérature de combat » (Noemia de Sousa, Marcelino dos Santos, Luís Bernardo Honwana), mais aussi dans la peinture (Malangata Valente Ngwenya, Bertina Lópes)³⁴³. Il s'agit là d'un ensemble d'intellectuels formés, certains en métropole à partir de laquelle ils ont développé une vision du Mozambique plus ou moins partagée, mais qui comptent sur le

³⁴¹ Aurélio Rocha, *Associativismo e nativismo...op. cit.*

³⁴² Ibidem, *op. cit.*, p. 260-261

³⁴³ Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*

soutien des Noirs petits fonctionnaires du bas de la pyramide de l'administration (infirmières, professeurs, auxiliaires administratifs, instituteurs, etc.).

Ces revendications gagnèrent du sens avec l'intégration de leurs auteurs au Frelimo alors en formation en Tanganyika, au début des années 1960. Plusieurs cadres de la direction du Frelimo font partie de ces assimilés qui, par conséquent, influèrent sur la formation du Frelimo.

Un simple basculement de la capitale de l'Ilha de Moçambique vers Lourenço Marques participa donc à la naissance d'une élite politique qui vint ensuite dominer les enjeux politiques des mouvements d'émancipation anticoloniaux, et *in fine* ceux du Mozambique postcolonial. Nous sommes ici partis de l'étude de Lourenço Marques que nous considérons comme un élément structurant, notamment pour le Sud du Mozambique. En revanche, les enjeux de composition de cette élite du sud n'englobent pas toutes les dynamiques locales. Le cas de Zavala (Quissico) illustre cette diversité de la région Sud du Mozambique. Il faut aussi préciser que les dynamiques du pouvoir, même dans cette région (Sud), sont des objets de conflits. Ainsi la réforme de l'administration, y compris dans le Sud du Mozambique, sert d'instrument de négociation dans ces conflits entre le centre et le local.

2.3.2. La domination du Sud dans le mouvement anticolonial : quelle place pour Quissico ?

La domination des acteurs du Sud du Mozambique dans les mouvements d'émancipation anticoloniaux est concrétisée par la suprématie du Frelimo qu'ils contrôlent fortement. Cette domination est notable par rapport à toutes les autres organisations anticolonialistes (Udenamo, Unami et Manu, puis COREMO). La tendance est aussi de considérer le Frelimo comme composé et soutenu par tout le Sud du Mozambique, c'est-à-dire le sud de la Save (provinces de Inhambane, Gaza et Maputo), à cause de l'origine de la majorité de l'élite qui le compose. En effet, après l'institutionnalisation du multipartisme au début des années 1990 et la tenue des élections, une grande partie des électeurs du Frelimo sont originaires du Sud du Mozambique. Cependant Gaza et Maputo font l'objet de quelques particularités,

comme nous verrons *infra*. Cela résulte de la formation de la Renamo, et du développement de ses actions de guerre dans la province de Inhambane, à Zavala en particulier.

Nous insistons en ce sens que, dans le contexte particulier de Zavala, une élite relativement structurée s'est formée autour des coopératives agricoles coloniales. En effet, l'émigration vers l'Afrique du Sud avait permis une petite accumulation de capital et la formation d'une aristocratie rurale que l'administration coloniale voulait contrôler : les « coopératives » coloniales n'en furent que l'expression. Cependant, cette élite rurale locale ne fut pas intégrée au Frelimo au moment de la lutte armée, ni au lendemain-même de l'indépendance. Le « Sud » qui compose le Frelimo n'est donc pas purement géographique (toute la région au sud de Save), mais résulte plutôt des dynamiques de Lourenço Marques et des liens familiaux que l'élite de Lourenço Marques pouvait avoir maintenus avec ses villages d'origine comme le cas de Gaza.

Comme nous le verrons *infra*, les réformes de l'administration, notamment celle qui crée les municipalités, s'alimentent des dynamiques locales. Elles le font pour, d'une part contrôler ces élites surtout liées aux activités privées (commerce) grâce à leur expérience acquise dans les coopératives, et d'autre part les intégrer dans des logiques politiques nationales (des partis). Cette forme de conquête des électeurs locaux n'est pas moins importante dans les dynamiques de construction de l'État. Par ailleurs, il n'est pas question de considérer ces élites de Zavala comme de simples instruments de l'État central ou des partis politiques. Elles constituent aussi des acteurs actifs, dans la mesure où leur politisation leur permet de flexibiliser leurs activités privées.

En effet, durant les années 1950, dans la région de Zavala, une petite élite noire rurale émerge, quelque peu distante des autorités coloniales par la nature de ses activités commerciales et agraires, et du fait de sa migration vers l'Afrique du Sud³⁴⁴. Pour contrôler cette émergence de Noirs autonomes commerçants ou agriculteurs et migrants, le gouvernement portugais adopta alors un ensemble de

³⁴⁴ Il faut ici rappeler qu'une autre grande partie de natifs de Zavala émigre vers Lourenço Marques. Mais à la différence des émigrants pour l'Afrique du Sud, ceux-là ont tendance à s'y sédentariser (Brigitte Lachartre, *Enjeux urbains au Mozambique...op.cit.*; Jeanne Penvenne, *A history or African Labor in Lourenço Marques...op. cit*)

lois sur la politique agraire et l'intégration des indigènes dans l'ordre « civilisé ». Il encouragea la création de coopératives dans quelques circonscriptions. Il y voyait un moyen pour regrouper et contrôler les transformations sociales et économiques en cours. Dans le discours de l'administration coloniale, les coopératives devinrent un canal d'intégration et de civilisation des indigènes, pour Michel Cahen « *un mi-chemin entre l'indigénat classique et l'assimilation* »³⁴⁵. Mais en pratique, ce ne fut que la création de structures de contrôle destinées à l'expansion de la domination coloniale, grâce à l'enrôlement de figures dominantes.

Ainsi en 1955, sur l'initiative de l'administrateur de la circonscription de Zavala, Abel Baptista, les premières coopératives furent créées dans les différents *régulados* de la circonscription. Le tableau ci-dessous fournit quelques illustrations sur l'adhésion, contrôlée par les autorités coloniales, aux coopératives de Zavala.

Tableau 2. Indicatif de l'adhésion aux coopératives de Zavala

Nombre de membres par année					
Coopérative	1955	1958	1959	1960	1962
Zandamela	152	168	180	164	167
Canda	136	164	168	168	170
Mavila	106	132	139	117	117
Banguza	161	200	216	196	193
Nhagutou	109	195	200	189	191
Zavala	148	197	212	212	212
Chambula		186	200	186	190
Total	812	1249	1315	1232	1240

Source : Leovigildo Santos, *A cooperação social ao Sul do Save*, Maputo, Serviços de Acção Social Psicossocial, 1962, p. 27

Dans presque toute la circonscription de Zavala, des coopératives sous la responsabilité de l'administration coloniale furent donc implantées³⁴⁶.

L'administration coloniale, face à la volonté forte de l'administrateur Abel Baptista, fournit alors pour toute instauration d'une coopérative les moyens financiers nécessaires, mais garantit aussi leur encadrement juridique avec l'élaboration des statuts, et en orientant la formation des structures administratives et des dirigeants. Par cette forte intervention, l'administration coloniale se

³⁴⁵ Michel Cahen, « Corporatisme et colonialisme. Approche du cas mozambicain... »...op. cit., p.5.

³⁴⁶ Leovigildo Santos, *A cooperação social ao Sul do Save*, Maputo, Serviços de Acção Social Psicossocial, 1962, (« Inédito na colecção de Arquivo Histórico de Moçambique »).

garantissait de ces structures en les faisant contrôler par ses alliés directs, les *régulos*, nouvelle élite noire en émergence³⁴⁷. Yussuf Adam constate ainsi que :

« Les coopératives agraires de Zavala ont été créées et dirigées pour maintenir le pouvoir portugais et, en ce sens, consolident le pouvoir de ceux qui doivent les servir : les *régulos* »³⁴⁸.

Dans tous les cas, même si l'objectif est surtout politique — le contrôle d'une classe économique noire émergente —, les activités de ces coopératives commencèrent à peser rapidement sur l'économie locale. Ainsi, le développement des activités commerciales des coopératives entra en concurrence avec les établissements de commerce de brousse (*cantinas*) des Indiens et des Européens sur place. De plus en plus, un groupement de Noirs s'érigea en véritables notables économiques et politiques dans leurs rapports avec l'administration coloniale. Nous pouvons citer l'exemple du président de la coopérative de Zandamela, le *régulo* Felisberto Joaquim Machatine. Il parvint à faire établir des petits magasins à Lourenço Marques³⁴⁹ et fut même élu membre du Conseil législatif (puis Assemblée législative)³⁵⁰.

En ce sens, les coopératives de Zavala fonctionnèrent comme les vrais « bras » de l'administration coloniale, dans la mesure où elles produisirent une élite au service du régime colonial. Dans cet ordre d'idée, la lettre du *régulo* Filisberto Joaquim Machatine au Gouverneur du Mozambique est significative :

« [...] Je suis né portugais. Et le sentiment de cette nationalité est tellement enraciné en moi que j'arrive à oublier la couleur de ma peau, non dans la vérité, mais naturellement parce que je me sens toujours, dans toutes les situations, parfaitement à l'aise, comme si au lieu d'être né à Zavala, j'aurais pu être né en quelque province que ce soit de la Métropole [...] »³⁵¹.

La période où est écrite cette lettre, en 1963, est cruciale pour les mouvements de contestation anticoloniaux, les actions militaires du Frelimo sont en pleine préparation en Tanganyika. La position du *régulo* mérite une médiatisation importante pour bien montrer l'appui qu'il exprimait à

³⁴⁷ Michel Cahen, « Corporatisme et colonialisme. Approche du cas mozambicain... »...op. cit.

³⁴⁸ Adam Yussuf, *Cooperativização agrícola...op. cit.*, p. 81.

³⁴⁹ *Ibidem*

³⁵⁰ Michel Cahen, « L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique... », *op. cit.*

³⁵¹ « Indicativo: nota de abertura », *Notícias*, Emissora Nacional, Lisboa, avril 1963. Le même document peut être trouver sur Emissora Nacional, p. 2, *Nota de abertura*, <http://museu.rtp.pt/app/uploads/dbEmissoraNacional/Lote%2073/00027728.pdf>, accès le 21 octobre 2015.

l'administration portugaise. Le gouvernement de Marcelo Caetano voyait en Felisberto Machatine un moyen de mobiliser l'opinion favorable à son égard. Ainsi la presse portugaise écrivait à propos de cette lettre :

« Un exemple noble est cette attitude d'un *regulo* [Felisberto Machatine] cultivé, influent et de belle tenue, dont les mots contiennent une haute signification et sont une réponse méritée face à nos détracteurs »³⁵².

De toute évidence, les annonces de réalisations économiques et d'intégration des Noirs dans la citoyenneté portugaise à partir des coopératives ne furent finalement que de purs dispositifs de la domination coloniale. D'ailleurs, comme le note Yussuf Adam³⁵³, elles ne réalisèrent pas les objectifs proclamés par l'administration coloniale. Finalement, au début des années 1970, elles se déstructurèrent sans pour autant avoir permis aux indigènes l'accès à la citoyenneté portugaise.

Les coopératives, mêmes balbutiantes, sont l'un des facteurs structurants pour la formation d'une élite locale autour des autorités traditionnelles (dites *gentilicas*) et de certains commerçants influents. Elles participèrent à l'organisation de la population locale, et par conséquent à la création d'un canal de communication par lequel les populations interagissent avec les structures formelles de l'administration coloniale. Il faut rappeler que la population a adhéré aux coopératives en échange d'avantages dans la commercialisation de leurs produits par rapport aux commerçants indiens et européens.

En revanche, cette élite resta à la marge de la lutte armée d'émancipation anticoloniale, qui se déroulait surtout à l'extrême nord du pays. Après l'indépendance, les autorités *gentilicas* (*regulos*) furent donc exclues de l'administration par le Frelimo, accusées de collaboration avec l'administration coloniale portugaise. Par exemple, lors des « offensives culturelles » de 1982, le *regulo* Machatine fut présenté au public de Zavala par le Président Samora Machel comme un corrompu ayant collaboré avec le système colonial³⁵⁴.

³⁵² *Ibidem* ; pour plus détails sur ce *regedor*, voir Felisberto Machatine, *A familia Machatine Fulane*, Zandamela, Artes Gráficas, 1971.

³⁵³ Yussuf Adam, *Cooperativização agrícola...op. cit.*

³⁵⁴ Samora Machel, « Discours publique à Quissico », *Tempo*, n° 17, 1982, p. 29- 31. ; voir aussi Carvalho Cumbi, *Timbila Chope : Uma contribuição para a compreensão da sua trajetória histórica e integração no processo education em Moçambique, 1975-2011*, mémoire de master, Universidade Pedagógica, 2014.

Quant aux autres commerçants influents, leurs marchandises et leur patrimoine furent pillés et détruits par la guerre entre le Frelimo et le Renamo. Comme en témoigne Menete Mahute, un de nos interlocuteurs, militaire du gouvernement du Frelimo dans la caserne de Chissibuca :

« [...] Deux jours après la visite du Président Samora en 1982, les matsangas [les soldats du Renamo] entraient dans le village. Ils nous ont montré que nous n'étions pas complètement en sécurité [...]. Ils n'ont frappé ou tué personne, mais ont volé des marchandises dans les magasins. C'est peut être aussi la population qui en a profité, tu sais comment ça se passe [...] »³⁵⁵.

Ainsi, tant l'exclusion des autorités *gentílicas* que la destruction du tissu des commerçants par la guerre participa à la destruction du lien entre la société et les structures formelles de l'administration postcoloniale. Cela mit en danger le projet du Frelimo de fabrication d'une nation au lendemain de l'indépendance — nous y reviendrons.

Il s'agit ici de saisir dans quelle mesure la municipalisation de Quissico dans un certain contexte a été un enjeu de négociation avec ces élites en recomposition. D'une part, la crise de légitimité du projet du Frelimo au lendemain de l'indépendance démontre l'importance des autorités *gentílicas*. Comme nous l'avons vu, ces élites constituent à Zavala la structure centrale d'organisation de la société, en plus liées aux coopératives. Elles sont un point central de l'organisation économique. Leur disparition aurait contrevenu au projet d'unification nationale du Frelimo. D'autre part, la libéralisation du marché fournit une opportunité de recomposition aux commerçants locaux, alors ruinés par la guerre entre le Frelimo et Renamo. Cette élite est d'ailleurs influente et parvient à faire émerger une revendication d'autonomie locale, et d'adhésion à l'opposition au Frelimo.

Ainsi, Zavala devait-il être contrôlé coûte que coûte, soit par la municipalisation, soit par l'incitation à la création d'associations, comme avec par exemple l'association des amis de Zavala (l'AMIZAVA) fondée en 1994 autour des *Timbila*, sûrement pour des raisons électorales, comme nous le verrons plus tard.

La place de Quissico est donc au centre des négociations dans ce Sud du Mozambique des « assimilés dominants », pour ainsi dire comme « périphérie du

³⁵⁵ Menete Mahute, de Banguza, Entretien, Quissico, le 9 février 2015.

centre ». La réforme de l'administration qui municipalise la bourgade est un objet central de cette négociation et du dispositif par lequel l'État souhaite pénétrer ou neutraliser les capacités de la société locale. Les actions de la municipalité sont ainsi sur forte influence des enjeux construits dans la long durée et renouvellement permanentes.

Conclusion. Les arrangements politiques via la réforme de l'administration

Nous avons ici insisté sur la fabrication des acteurs importants de la scène politique du Mozambique contemporain. Notre but n'était pas de capter la totalité des dynamiques impulsées par ces acteurs. Il n'était pas non plus d'analyser les acteurs politiques actuels au Mozambique comme de simples produits de la période coloniale ou de la domination de l'*Estado Novo*. Nous souhaitons plutôt esquisser, à partir d'une vision *macro* de l'administration coloniale, l'élaboration des grands enjeux de fabrication des acteurs politiques dans différentes arènes. Pour cela, nous avons souligné que l'administration coloniale, notamment après les réformes de l'*Estado Novo* et malgré un discours d'unification administrative, a grandement contribué à la fabrication et à la distribution différenciée des ressources parmi les acteurs politiques du Mozambique. Cela n'est pas sans lien avec les enjeux précoloniaux (ce n'est pas un processus *ex nihilo*) et postcoloniaux, ni avec la capacité des acteurs à remodeler les facteurs structurants que nous avons évoqués.

Nous avons noté que l'administration de l'*Estado Novo*, par le renforcement de la présence portugaise au Mozambique au profit de la colonisation, a instauré un ensemble de stratégies de contrôle de la société mozambicaine afin d'augmenter les productions pour la métropole. Par exemple, la politique d'*indigenato* ou encore la création des coopératives agricoles, formes de « discipline » des colonisés vis-à-vis de l'ordre colonial, ont au fond pour objectif de mieux exploiter la colonie. Par contre, ces dispositifs de contrôle de la société ont participé non seulement à construire la revanche anticoloniale, mais aussi à une distribution de ressources différenciée entre les colonisés eux-mêmes.

Avec les fortes restrictions à l'émergence d'une élite noire, les quelques Mozambicains qui ont accédé à la « citoyenneté portugaise » via l'assimilation par exemple, ont certes participé à la formation d'une organisation de lutte anticoloniale, mais dans un même temps ont dominé ou exclu une grande majorité de la population.

Les tentatives de légitimation de cette élite et de son projet de construction d'un État postcolonial s'expriment dans les réformes de l'administration et via la décentralisation. Il est admis que la réforme de l'administration n'est pas apolitique³⁵⁶. Ainsi, la municipalisation des bourgades de Mueda et Quissico et celle de la ville de Beira sont de vrais enjeux de négociation entre les élites à la tête de l'État et les élites locales, mais elles sont aussi des enjeux de légitimité par rapport aux populations locales.

Ainsi la réforme de l'administration et la municipalisation en particulier met en scène la différence de constructions historiques des élites locales et des conflits de pouvoir installés dans la durée, au travers de l'accès à la gestion des affaires municipales. Comme nous le verrons *infra*, le Frelimo en tant qu'organisation rassemblant l'élite dominante et réformatrice a édifié, en collaboration avec les acteurs internationaux, la réforme de la décentralisation afin de tenter à « décentraliser le centralisme », comme le soulignent Bernard Weimer et ses collègues³⁵⁷, c'est-à-dire comme stratégie de diffusion de la domination étatique. Il serait alors confronté à des dynamiques locales elles aussi productrices de politique, et ce malgré les tentatives de contrôle et l'anticipation du choix des bourgades à municipaliser³⁵⁸.

³⁵⁶ James Ferguson, *The anti-politics machine: « development, » depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994; Luc Rouban et Jacques Ziller, « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 1995, p. 345; Dominique Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? : Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 135-152.

³⁵⁷ Bernhard Weimer (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012.

³⁵⁸ Philippe Bezes, « Les haut fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ?... », *op.cit.*, montre qu'il existe une différence entre les aspirations réformatrices (les intentions exprimées) d'un côté, et l'anticipation de la faisabilité politique des idées de réforme, de l'autre. C'est ce qui explique que les réformateurs peuvent vivre une dissonance entre leurs aspirations et les contraintes de la réalisation. Ils devront s'efforcer de réduire cette dissonance, ou du moins ne pas l'augmenter. C'est le cas du Frelimo qui cherche alors à influencer le choix des villages qui deviendront

C'est en partie pour cela que les discours de réforme, notamment sur la municipalisation, semblent si distants du fonctionnement réel des municipalités. Cela ne signifie pas pour autant une absence d'apprentissage de ces réformes, mais qu'il faut les restituer dans leurs trajectoires locales. Le fonctionnement des administrations municipales peut ainsi également expliquer les négociations politiques entre des acteurs multiples aux trajectoires différentes.

En effet, la municipalisation au Mozambique est liée à une « théorie » de l'État central, dans notre cas pour le Frelimo, qui cherche à résoudre des problèmes, notamment de légitimité. Mais sa mise en œuvre échappe parfois à son contrôle³⁵⁹. Cela ne doit pas être perçu, de façon simpliste, comme un échec, mais plutôt comme un processus d'arrangement face aux diverses contraintes de la mise en œuvre, dans le contexte spécifique du pays. Elle participe finalement aux rythmes d'apprentissage différenciée des réformes de l'administration.

municipalités, en anticipant une possibilité de contrôle des enjeux locaux, voire même une victoire aux élections municipales.

³⁵⁹ En effet, la conception de la politique décentralisation est d'abord issue de l'importation de « kits administratifs » standardisés au niveau international. Mais cela vient se mêler aux intérêts de l'État central, notamment la négociation de sa légitimité au niveau local. La mise en œuvre est conditionnée aux contrastes de temps long auquel la socialisation fait face. Voir pour plus de détails sur l'importation de modèles Dominique Darbon (ed.), *La politique de modèles...op. cit.*

2^{ème} Partie. La construction administrative de l'État-Nation : uniformisation comme vecteur de domination

Dans cette partie, nous chercherons à mettre en lumière le rôle pris par l'administration au lendemain de l'indépendance. D'un côté, nous soutenons l'idée selon laquelle l'administration de cette période a été conçue comme moyen fondamental de la construction de l'État-nation. Cette construction se présentait comme une double « rupture », d'abord avec les modes précoloniaux d'organisation de la société, ensuite avec la différenciation créée par l'administration coloniale. D'autre part, nous soutenons que cette administration s'est construite, elle aussi, par la différenciation. Même si nous ne sommes pas face à une simple duplication des modèles, les systèmes administratifs précédents ont cependant été conservés dans les pratiques, ou parfois même récupérés après quelques tentatives d'action de rupture.

Pour arriver à cette argumentation, nous partirons (chapitre 3) de la proposition de débat sur une administration de développement dans un État autoritaire au lendemain de l'indépendance, où cette administration se présentait comme force de construction de la société.

Dans un deuxième temps (chapitre 4), nous reviendrons sur le tournant que représente la pression des acteurs internationaux, via notamment les programmes d'ajustement structurel. C'est aussi un changement profond dans les négociations internes entre l'État et la société. En effet, les débats sur les réformes d'ajustement structurel sont récupérés par l'État et par le Frelimo, en même temps qu'ils se redéployent. De plus, les pratiques produites par ces réformes semblent produire à leur tour d'autres propositions de réformes de l'administration. Ainsi la réforme de l'administration, notamment via la municipalisation, est un dispositif fondamental dans la formation de l'État mozambicain, d'autant plus qu'elle permet le maniement quotidien des attentes de la société.

Chapitre III. L'autoritarisme modernisateur de l'État ? D'une administration excluante au désir d'inclusion de la municipalité

L'objectif de ce chapitre n'est pas de proposer une description exhaustive de la transition de l'administration coloniale vers l'administration du Mozambique indépendant. Il n'est pas non plus de chercher des justifications aux options politico-administratives qui ont succédé au système colonial. Il s'agit plutôt de comprendre les significations produites par ce passage d'une administration à l'autre, à partir d'un questionnement sur la structuration administrative au lendemain de l'indépendance. Les jugements sur les différentes options seront écartés. Il s'agit donc moins de décrire et de définir la période au lendemain de l'indépendance que d'appréhender la signification politique des diverses tentatives de transition administrative.

Pour cela, on se basera sur deux pistes. Il s'agit en premier lieu de l'administration du développement, imaginée au lendemain de l'indépendance dans le cadre du paradigme de modernisation autoritaire qui visait à aboutir à une société modernisée et unifiée. Le rôle de l'administration, perçue comme fer de lance dans la création de cette nouvelle société, apparaît alors crucial pour comprendre l'ensemble des variables du rapport État/société. En second lieu, il nous faut étudier la capacité de cette administration autoritaire à être présente dans la société, des effets et des réactions qu'elle provoque ; en d'autres termes, cela consiste à appréhender dans quelle mesure elle constitue un point de confluence dans le rapport État/société, essentiellement à comprendre le processus d'« étatisation et de socialisation » de l'administration, considérée comme une entreprise permettant à l'État de gérer la société³⁶⁰.

L'idéologie de modernisation autoritaire, illustrée par des discours enthousiastes sur la construction de l'État au lendemain de l'indépendance, a été

grosso modo compromise par le caractère autoritaire irréversible de l'administration et par le manque de capacité pour bien mener la mise en œuvre des aspirations postcoloniales. Et ce alors même que la demande de services administratifs était croissante³⁶¹. De plus, le caractère autoritaire de cette administration, combiné à une capacité de services limitée, a produit une forme de retrait de la société, dans son rôle de coproductrice de l'État. Ainsi le rôle de l'administration (intégration et encadrement de la société), en dépit de résultats intéressants dans certains secteurs³⁶², ne s'est traduit concrètement que par une fonction marginale de légitimation de l'État. À l'inverse, il s'est largement traduit par la coercition et l'hypercentralisation du pouvoir administratif³⁶³. Les organisations créées par le Frelimo, autoproclamé parti d'avant-garde, pour encadrer la société en milieu urbain ou rural ont vu leur légitimité se dégrader de plus en plus.

L'administration, vecteur d'une entreprise de domination, s'est ainsi trouvée remise en question soit par le pouvoir politique lui-même³⁶⁴, soit par la société qu'elle était censée intégrer. Du côté des autorités publiques, la tendance de l'administration au clientélisme (la « tendance bourgeoise » évoquée par des chercheurs comme Joseph Hanlon³⁶⁵ ou John Saul³⁶⁶ n'hésitant pas à faire leur le jargon officiel) a été illustrée par l'incapacité à institutionnaliser de réels services publics et surtout à définir un intérêt général. C'est la tendance de *prédation* analysée par Dominique Darbon³⁶⁷. Du côté de la société, le ralliement de secteurs importants de la paysannerie à l'insurrection, se traduisant de manière ouverte

³⁶⁰ Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.

³⁶¹ Le cas de l'éducation est ici significatif : comme le montrent Margaret Hall et Tom Young, (*Confronting Leviathan: Mozambique since independence*, Athens, Ohio University Press, 1997), l'effondrement de l'éducation portugaise est allé de pair avec une demande massive d'éducation (p. 57).

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ Anne Pitcher, *Transforming Mozambique: the politic of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

³⁶⁴ Tout un discours performatif d'attaque et critique à l'administration, notamment aux fonctionnaires, fut construit par l'élite au pouvoir autour de la notion d'« offensive présidentielle ». Une sorte de condamnation publique dirigée par le Président envers le fonctionnement de l'administration.

³⁶⁵ Joseph Hanlon, *Mozambique: the revolution under fire*, Londres, Zed Books, 1984.

³⁶⁶ John Saul, *A difficult road: The transition to socialism in Mozambique*, New York, Monthly Review, 1985.

³⁶⁷ Dominique Darbon, « L'État prédateur », *Politique Africaine*, 1990, p. 37- 45.

jusqu'à une guerre civile, ou par le désintéressement de larges autres secteurs, apparaît comme la manifestation d'attentes non satisfaites au lendemain de l'indépendance. L'administration, non seulement se trouve corrompue, y compris l'élite, mais est aussi remise en question dans son rôle d'intégrateur.

Elle apparaît alors comme « sacrifiée »³⁶⁸, dans la mesure où les autorités publiques, à la demande du Frelimo, dénoncent l'administration intermédiaire en lui reprochant de déformer les objectifs révolutionnaires de modernisation, notamment celui de la création d'une société moderne et unifiée composée d'« hommes nouveaux ». Pour la société, au contraire, cette administration attendue avec enthousiasme est finalement perçue comme un foyer de tension et de destruction. Cela entraîne, dans certains contextes, des manifestations ouvertes de « contre-révolution »³⁶⁹ ou contre l'affirmation territorial autoritaire du Frelimo (à la tête de l'État). Et ces oppositions parviennent à se structurer dans la rébellion puis dans la guerre civile menée par la Renamo³⁷⁰.

Notre argumentation ne repose pas seulement sur les capacités matérielles de l'administration. Elle prend également en compte l'idéologie qui l'entoure³⁷¹. Il existe, au fond, un débat d'idées sur la conception de l'administration au lendemain de l'indépendance. En effet, la capacité à délivrer des services, activités

³⁶⁸ Marc Raffinot et François Roubaud (eds), *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux sacrifiés ou protégés ?*, Bondy, Institut de recherche pour le développement, 2001.

³⁶⁹ Alice Dinerman, *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Postcolonial Africa: The case of Mozambique, 1975-1994*, Londres, Routledge/Taylor & Francis Group, 2006. Pour le débat au tour de cette question de révolution ou contre-révolution voir Michel Cahen, « À la recherche de la défaite: Notes sur une certaine historiographie de la « révolution » et de la « contre-révolution » au Mozambique et sans doute ailleurs », *Politique africaine*, vol. 112 / 4, 2008, p. 161- 181; Alice Dinerman, « Regarding totalities and escape hatches in Mozambican politics and Mozambican studies », *Politique africaine*, vol. 113 / 1, 2009, p. 187-210.

³⁷⁰ Sur la question de la mutation de la guerre au lendemain de l'indépendance voir notamment l'introduction du livre de Michel Cahen, *Les bandits: un historien au Mozambique, 1994*, Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. Il montre comment, à partir de l'instrumentalisation de la Renamo par des forces étrangères (Rhodésie puis Afrique du Sud), la guerre qu'il mène devient une guerre civile. Pour l'approche à partir des conditions internes de la guerre, au moins dans certains contextes du Mozambique, voir aussi Christian Geffray, *La cause des armes au Mozambique : anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala, 1990 ; Alex Vines, *Renamo: from terrorism to democracy in Mozambique?*, Londres, James Currey, 1996.

³⁷¹ Dominique Darbon, *L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains*, [communication au Cirad /Unam et AFSP], Mexico DF et Aix en Provence (France), 2015 (non publié); Michel Collon et Bruno Latour, « Unscrewing the Big Leviathan ; or How actors macrostructure reality and how sociologists help to do so ? » in K. Knorr-Cetina et Aaron Victor Cicourel (eds), *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies*, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981., pp. 277-303.

matérielles de l'administration, n'est nulle part parfaite. Mais l'idéologie diffusée par l'action administrative est d'autant plus symbolique et structurante dans le rapport État/société³⁷² qu'elle se réclame de cette capacité. Ainsi, le rôle de l'administration ne se résume pas à exprimer concrètement sa force matérielle dans tel ou tel domaine. Il s'agit également d'une stratégie politique d'organisation de la société, qui ne correspond pas toujours à sa capacité réelle de services.

Ainsi l'administration, vecteur d'organisation de la société, échoue dans une certaine mesure, au lendemain de l'indépendance, dans son rôle de légitimation de l'État. Et cela malgré des progrès, notamment dans l'éducation et la santé (au moins dans une perspective quantitative)³⁷³. Nous cherchons à démontrer que jusqu'à la période postérieure à l'indépendance, les raisons de l'adhésion de la population à la lutte armée de libération anticoloniale (qui d'ailleurs légitime fortement le Frelimo), n'ont pas été suffisamment étudiées. Elles n'ont jamais fait appel à une définition de l'intérêt général, pour pouvoir être ensuite concrétisées par l'administration.

Cette difficulté de perception de l'appui de la population à la lutte anticoloniale, ainsi que la production d'un projet modernisateur – la notion d'« intérêt public » du Frelimo – sont qualifiés par Luis de Brito de « malentendu »³⁷⁴. Cette notion sous-entend que si la population s'est sentie représentée par la lutte anticoloniale menée par le Frelimo, il n'en reste pas moins qu'elle est demeurée sceptique quant à la conception de ce projet, qui devait aboutir à la modernisation accélérée et la formation d'un État-nation. À partir de là, on pourra saisir les dissonances entre la légitimité du Frelimo de la lutte armée jusqu'aux premières années de l'indépendance, et ce projet d'État-nation, souvent contesté par la population.

L'outil central de diffusion de ce projet, l'administration, ampute par son caractère autoritaire les réinterprétations locales et l'appropriation du projet. Elle produit en quelque sorte des (auto)exclus. Le rôle de l'administration dans sa

³⁷² Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

³⁷³ Margaret Hall et Tom Young, *op. cit.*

³⁷⁴ Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État Nation au Mozambique : le sens de référence au marxisme (1962-1983)*, Paris, Thèse doctorat, Université de Paris VIII, 1991.

fonction structurante du rapport État/société est amoindri, du fait de ces difficultés de socialisation³⁷⁵.

La réforme décentralisatrice qui a municipalisé Beira, Mueda et Quissico a, dans ce sens, toujours été interprétée par l'élite au pouvoir comme la poursuite de la recherche de légitimation de ce projet du lendemain de l'indépendance. Il s'agit, encore et toujours, via l'administration, d'intégrer et d'encadrer la société autour du pouvoir central.

Mais nos données de terrain montrent que les adaptations ne sont pas toujours celles prévues par les acteurs de l'État central. Cela ne doit pas forcément être interprété comme un échec de la réforme, mais plutôt comme une appréhension des dynamiques locales, parfois marginalisées dans la conception des réformes.

Ainsi on soulignera d'abord, à partir du cas de Beira, comment l'administration fortement centralisée s'est au contraire tournée vers des aspirations d'autonomie au lendemain de l'indépendance. Dans cette ligne, le processus de municipalisation de la ville de Beira, en agissant sur une mémoire active de l'autonomie, s'affirme comme une renégociation de la relation entre l'État central et la représentation autonomiste de cette ville de Beira. L'État voit dans la municipalisation une ressource politique pour capturer et s'affirmer territorialement, tandis qu'au niveau local la municipalisation semble ouvrir un espace d'appropriation, en tant que capacité d'action construite dans l'expérience historique d'autonomie.

En ce qui concerne Mueda, elle est bien intégrée dans la dynamique de la lutte pour la libération, avec un certain succès des projets du Frelimo au lendemain de l'indépendance et cela via diverses alliances avec les élites locales. La municipalisation vient ré-ouvrir des espaces de cooptation des élites locales via des dynamiques néopatrimoniales d'alliances, en limitant l'institutionnalisation administrative. Il reste ici à analyser en quoi ce « succès » relatif du projet modernisateur de la société a correspondu au niveau d'apprentissage des réformes de l'administration, notamment la municipalisation. Les difficultés dans les

³⁷⁵ Dominique Darbon, *Administration et société en Afrique : l'illusion d'une administration a-sociale*, Bordeaux, Communication au Congrès national de l'association française de science

redistributions paternalistes du Frelimo à Mueda ont-elles permis d'ouvrir une fenêtre pour des changements de grande importance, via la municipalité ?

Enfin, la municipalité de Quissico, où le projet d'organisation de la société en villages communautaires ne fut finalement pas mis en œuvre. Avant même les premières tentatives, la méfiance était déjà présente. En ne rassemblant que rarement la population, à quelques moments de la guerre menée par la Renamo, le projet socialiste du Frelimo ne se traduisit que par des discours et par la formation de quelques *Grupos Dinamizadores* (groupes de dynamisation) peu influents. Le contrôle fut tenté via la culture, avec notamment les *Timbila* — la danse, les instruments et la musique jouée en orchestre par le peuple chope. Mais ceux-ci ne retrouvèrent plus leur importance majeure. Eloignées de leur sens social, retirés à l'autorité des *régulos* (autorités traditionnelles d'interface entre les populations et l'administration coloniale), ils n'étaient plus dans leurs espaces de légitimité. Ils se transformèrent en simples instruments de propagande politique, sans véritable articulation avec les dynamiques locales.

Ainsi, les réformes décentralisatrices de municipalisation de ces bourgs constituent des outils à la fois pour l'encadrement de la société, jusque-là « réactionnaire », et pour la redéfinition de « l'intérêt commun » au travers duquel l'État cherche à se recomposer. Cependant, il convient de ne pas oublier que la municipalisation, même embryonnaire, offre un espace d'ouverture politique locale et d'adaptation du rapport entre administration et société. Cela dépend effectivement de la prise en considération de ces « petites bibliothèques locales » par les acteurs politiques, notamment locaux.

politique, 1988.

3.1. Les « nouveaux assimilés » de Beira et le projet modernisateur du Frelimo

À la fin de la colonisation, suite à la proclamation de l'indépendance du Mozambique, le Frelimo qui avait dirigé le processus se considéra propriétaire et représentant de tous les efforts faits dans la lutte anticoloniale. Son projet d'un Mozambique nouveau, libéré des colons, se présenta comme le triomphe de la raison sur l'histoire et la culture. Aussi l'accent est-il mis sur l'importance de l'État, mais un État qui doit constituer une nation, en engendrant de nouvelles alliances pour remplacer les histoires identitaires particularistes. Ce processus se veut porteur de progrès, de modernisation et de construction d'une domination rationnelle à l'occidentale.

Face à ces perspectives de constitution d'une nouvelle réalité mozambicaine, l'administration est chargée de l'institutionnalisation étatique dans la société³⁷⁶. Elle était également responsable de l'effacement des appartenances historiques et culturelles qui ne correspondent pas à la vision modernisatrice de fabrication d'un sentiment national. Il lui faut simultanément inventer d'autres appartenances compatibles avec le projet étatique. La conception du rôle de l'administration ne rejoint évidemment pas la socialisation de l'État. Au contraire, elle se veut homogénéisant autour de l'idée d'un État-nation, grâce à ce qu'Ernest Renan a nommé en 1882 l'«oubli historique»³⁷⁷. Dans la mesure où l'idéal modernisateur porte sur la formation d'une nouvelle société, libérée de la « féodalité traditionnelle » et de l'impureté coloniale, il s'agit d'effacer ou de « taire » les histoires identitaires particularistes de la société.

L'administration devait mettre en œuvre toutes les techniques de gestion et d'organisation de la société pour cet « État-nation bureaucratique », comme l'admet Christian Coulon :

³⁷⁶ Christian Coulon, « État et identités », in. Denis-Constant Martin (ed), *Cartes d'identité: comment dit-on « nous » en politique?*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, pp. 238-298.

« Quant à l'État-nation uniformisateur à la française, qui refuse textuellement toute autre expression identitaire publique que la sienne, il est conduit à marginaliser de façon méthodique toutes les autres appartenances et à pratiquer l'assimilation »³⁷⁸.

Ainsi, l'option du Frelimo selon laquelle « celui qui n'est pas avec nous est contre nous »³⁷⁹, systématise une différenciation entre d'un côté le citoyen révolutionnaire, l'« homme nouveau », et de l'autre le *xiconhoca* réactionnaire (celui qui viole les normes établies)³⁸⁰. Ce dernier n'est pas servi comme les autres par l'administration, mais celle-ci doit en plus le « sanctionner » dans le but de le rééduquer et de l'orienter vers un profil révolutionnaire³⁸¹.

Nous avons insisté dans les chapitres précédents sur la trajectoire de Beira, construite à l'époque de l'autonomie de la Compagnie du Mozambique. C'est une ville contestant la centralisation administrative de l'État Nouveau, revendiquant une « indépendance », exclue (ou auto-exclue) de l'« unification » du Frelimo. Elle est enfin liée à la naissance d'organisations politiques opposées à celui-ci. Tout cela justifie la mise en œuvre d'un traitement spécifique. La ville de Beira (ou la province de Sofala) devient ainsi l'un des espaces où le contrôle administratif prend une place considérable dans la politique du Frelimo, et symbolise l'État-nation uniformisateur.

Afin de mieux saisir toute la complexité de ce projet dans sa mise en œuvre, au lendemain de l'indépendance, deux analyses seront abordées dans cette section. La première met l'accent sur le caractère autoritaire et punitif de l'administration. La deuxième souligne surtout la réaction locale et son adaptation dans la mise en œuvre du projet uniformisateur au niveau de Beira.

Pour ces deux analyses, il faut noter que cette administration conçue comme un vecteur de modernisation et d'unification de la Nation voulant ignorer et même effacer les spécificités historiques identitaires, précoloniales ou coloniales, n'est

³⁷⁷ Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation? Et autres essais politiques*, Paris, Presses pocket, 1992 [1882].

³⁷⁸ Christian Coulon, « État et identités »...*op. cit.*, p. 290

³⁷⁹ Slogan par ailleurs repris dans la propagande du pouvoir pour les dernières élections générales de 2014, « Celui qui n'appartient pas au Frelimo, c'est son problème ».

³⁸⁰ Xiconhoca (épouvantail) fut une figure créée au lendemain de l'indépendance pour représenter ceux violent les normes, il pourrait être un bureaucrate défini comme celui qui complique l'administration, ou n'importe quel autre individu qui créait de problèmes à l'ordre voulu par les autorités publiques.

³⁸¹ Maria Paula Meneses, « Xiconhoca, o inimigo : narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique » *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2015, n°106, pp. 9-52.

pas parvenue à concrétiser les objectifs définis au sommet de l'Etat. En ce sens, la réforme administrative qui municipalise Beira est une stratégie de recherche continue d'affirmation et de légitimation, dans l'uniformisation du Mozambique autour du Frelimo.

En revanche, la spécificité de la mise en œuvre à Beira, confrontant les stratégies de l'État central aux dynamiques locales, montre qu'elle n'est pas une simple instrumentalisation, mais s'intègre aussi dans la construction de l'État. Autrement dit, la municipalisation peut être un élément de recomposition identitaire, ce qui ne doit pas être confondu avec la fragilisation de l'État. Au contraire, il s'agit d'un vecteur de normalisation pour une pluralité de « nations » fluides, d'une synergie nécessaire pour l'articulation et la légitimation d'une gestion de la société par l'État. Nous pouvons donc émettre l'hypothèse que la municipalisation, notamment de Beira, a favorisé la recomposition identitaire d'une conscience politique construite dans le temps. Sa régularité permet à l'État de se négocier au niveau local. Il y aurait ainsi bel et bien une tendance à l'articulation entre l'État et les diversités locales au travers de la municipalisation.

3.1.1. L'administration comme instrument de surveillance : Beira, ville des « réactionnaires » ?

« Dans le passé, l'ennemi utilisait Sofala comme base des ses manœuvres néocoloniales. Il a promu ici beaucoup de réactionnaires, plusieurs groupes fantoches [...]. Où sont ces fantoches ? Ils ont fui en la Rhodésie. Et maintenant que le Zimbabwe est libre, ils sont de retour [...] »³⁸².

Ce discours est prononcé par le premier Président du Mozambique indépendant, Samora Machel, lors de son discours à Beira en 1980. Cette intervention revient sur plusieurs points de notre analyse. Elle met en évidence la dimension historique de la perception de Beira par les autorités publiques au lendemain de l'indépendance. Surtout, elle met en relief la base des stratégies politico-administratives pour fabriquer la nation nouvelle face à la diversité politique.

³⁸² Samora Machel, « Beira : Historia de um passado recente », *Tempo*, n°484, janvier 1980, p. 25.

Sur la base du discours uniformisateur de l'État-nation, l'administration, à l'ombre du parti, se voit chargée de dissoudre le passé (ces « réactionnaires » et « fantoches » évoqués par le président Samora Machel), mais surtout de surveiller et de constituer une identité nouvelle (des révolutionnaires, les hommes nouveaux). L'intérêt général, c'est-à-dire du Frelimo au pouvoir, se situe nécessairement là, et c'est ce qui justifie l'utilisation de la force d'imposition unilatérale face à n'importe quelle résistance ou aux intérêts dits particularistes de la population. Ainsi, les intérêts particuliers ou locaux ne participent pas *a priori* à la constitution de l'intérêt général, mais ils doivent se (re)définir sur la base de celui-ci³⁸³. Autrement dit, le projet de modernisation de la société au lendemain de l'indépendance est conçu « automatiquement » comme l'expression de la « volonté générale » s'imposant à tous.

En ce sens, le Frelimo qui dirige l'État engage divers efforts pour la « rééducation » de Beira dans la perspective de « l'intérêt général ». Il s'agit de former une nation homogène, en supprimant ces différences auxquelles la ville était habituée depuis l'instauration de la Compagnie du Mozambique. Comme l'affirme le président Samora Machel : « Beira, en tant que centre du pays, centre aussi des réactionnaires, devrait devenir le centre de diffusion de la révolution ». Le centre de la transformation donc³⁸⁴.

Au sortir de la colonisation, la structure d'organisation administrative est effectivement modifiée. La loi n° 5/78 du 22 avril 1978, organise l'administration du pays en organes centraux, provinciaux, de districts et de localités. Le but de cette structure juridique territoriale est d'en finir avec la dualité de gestion instaurée par l'administration coloniale : la gestion urbaine avec des conseils municipaux opposée à une gestion rurale avec des circonscriptions, des postes administratifs et des *regedorias* (*regulados*)³⁸⁵. En tout cas, cette nouvelle organisation va de pair avec la tentative de construction d'une ligne de

³⁸³ Danièle Bourcier, « Le bien commun, ou le nouvel intérêt général », in Philippe Bezes (ed.), *Penser la science administrative dans la post-modernité: mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2013, pp. 85-102.

³⁸⁴ Machel Samora, « Elevar o nível de vigilância contra os reaccionários », *Tempo*, n°338, Discours populaire, 1981, p. 61.

³⁸⁵ José Rocha et Gonçalves Jonas Zavale, « O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique », *Cadernos de Estudos Africanos*, n°30, 2015, p. 105- 133.

transmission des orientations depuis le niveau central jusqu'aux niveaux locaux (province, district et localité). Ces derniers ne sont alors plus que des éléments de réception et d'exécution des décisions centrales, sans pouvoir d'initiative aucun. Forme définie comme permettant la pénétration de l'État à tous les niveaux territoriaux.

En revanche, la mémoire de l'autonomie administrative de la ville de Beira, évoquée dans les chapitres précédents, subsiste. Pour une mise en conformité avec les décisions centrales et une surveillance efficace, des cadres particulièrement liés au noyau dur de l'idéologie modernisatrice en vigueur sont nommés aux niveaux locaux. C'est par exemple le cas de 1980 à 1982 de Mariano Matsinhe, membre fondateur du Frelimo, en 1982-1983 de Armando Emílio Guebuza, homme fort de la ligne dure et autoritaire qui deviendra président du Mozambique de 2004 à 2014, et de 1983 à 1986 de Marcelino dos Santos, fondateur et pilier de la ligne politique du Frelimo. En tout état de cause, la nomination de ces personnalités ne vise pas à garantir l'initiative et l'autonomie dans les actions locales, ou la représentation des intérêts locaux. Il s'agit uniquement de maintenir la solidité verticale des lignes de décisions, et le contrôle de tout écart au niveau local.

Lors de « l'offensive organisationnelle » — une sorte de condamnation publique de la bureaucratie de l'État — à Sofala en 1981, que la revue *Tempo* intitula « offensive : à Sofala le Lion a été capturé », la délégation sous direction du Président Samora Machel, constate, pour Sofala et Beira en particulier, que l'appareil d'État était corrompu, sauf là où les structures du parti étaient fortes. La délégation de l'offensive note :

« On a constaté effectivement à Sofala, que là où le parti était fort, il y avait peu de manœuvres pour l'esprit routinier. Par conséquent, il devient de plus en plus nécessaire de renforcer l'action du parti et de ses bras politiques, l'OJM [l'organisation de la jeunesse Mozambicaine] et l'OMM [Organisation de femmes mozambicaines] [...] afin de répandre avec enthousiasme et incitation les objectifs de la révolution »³⁸⁶.

Ainsi, même si dans le discours officiel la structuration de la société est du ressort administratif. C'est en pratique l'avancée du parti qui doit garantir la mise en œuvre des orientations centrales. De fait, la société est censée s'organiser autour du parti, et l'administration servir de moyen de diffusion des orientations

centrales et de mobilisation pour l'adhésion au parti. À Beira en particulier, l'avancée du parti garantit un contrôle plus strict des « réactionnaires ». À la chute du régime de Marcelo Caetano, le 25 avril 1974, ces derniers créent ou réactivent d'ailleurs différentes organisations d'opposition au Frelimo comme le *Partido da Coligação Nacional* (PCN - Parti de coalition nationale)³⁸⁷.

Toutefois, les difficultés d'implantation du parti, en plus de l'avancée de la guerre contre la Renamo, et d'une relative reconnaissance de certaines défaillances dans la forte centralisation administrative, obligent le Frelimo à reculer. Il se voit contraint de réinventer des stratégies de contrôle pour Sofala, et pour Beira en particulier, qui se constitue en centre de réaction contre le nouveau projet modernisateur.

L'« offensive » des échelons supérieurs du pouvoir sur l'administration en 1980-1981 est à la base de cette prise de conscience des difficultés d'implantation du parti. En tant que condamnation publique des fonctionnaires (les *xiconhocas*, réactionnaires) et plus généralement de la bureaucratie de l'État, cette offensive vise surtout à sauver le parti des difficultés d'implantation de son projet, et de sa légitimité. Elle constitue une forme de décharge des responsabilités sur l'administration³⁸⁸. D'ailleurs, lors de la réalisation du IV^e Congrès du Frelimo en 1983, le parti reconnaît certaines limites à la centralisation administrative, ainsi que des difficultés de diffusion de sa ligne politique pour la gestion de la société³⁸⁹. De plus, malgré la signature des accords de N'komati avec l'Afrique du Sud en 1984 (année de l'adhésion du Mozambique au FMI) visant fragiliser les actions de la Renamo en échange de la cessation du soutien du Mozambique à l'ANC, la guerre progresse. La Renamo parvient à s'implanter dans la quasi-totalité du Mozambique, notamment après son offensive de septembre 1986³⁹⁰.

³⁸⁶ « Ofensiva : em Sofala o Leão foi agarrado », *Tempo*, n°549, avril 1981, p. 22.

³⁸⁷ Colin Darch et David Hedges, « Political rhetoric in the transition to Mozambique independence : Samora Machel in Beira, June 1975 », *Kronos*, vol. 39 / 1, 2007, p. 32- 65; Sérgio Chichava, *Movimento democrático de Moçambique : uma nova força política na democracia moçambicana?*, Maputo, IESE, [Cadernos IESE, 2], 2010.

³⁸⁸ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine* [l'Afrique Australe face à Pretoria], n° 19, 1985, pp. 36-60.

³⁸⁹ Frelimo, *Mozambique : Du sous-développement au socialisme*, Rapport du Comité Central au IV congrès du parti Frelimo réalisé à Maputo, 26-30 avril 1983, Paris, L'Harmattan, 1983.

³⁹⁰ Michel Cahen, *Mozambique : Analyse politique de conjoncture*, Paris, Indigo Publications, 1990.

C'est dans ce contexte qu'en 1986, année de son décès, le président Samora Machel désigne Francisco de Assis Masquil, un jeune de Sofala originaire de Buzi, au poste de gouverneur de la province. Au lieu d'une décentralisation de l'administration pourtant évoquée dès l'IV^e Congrès, la direction du parti place à la tête de la province un homme originaire de Sofala. Il s'ensuit une sorte de cohabitation avec un homme local destiné à gérer les affaires locales, mais sous contrôle étroit du parti. Il s'agit en fait d'une tentative de faire adhérer le niveau local à la cause centrale, à partir de personnalités susceptibles de structurer une légitimité politique locale.

Francisco de Assis Maquil venait de terminer sa formation en économie à l'Université Eduardo Mondlane à Maputo. De 1983 à 1986, il travaille comme secrétaire d'État au Ravitaillement au Ministère du commerce. Il n'a donc aucune expérience du Frelimo dans la lutte armée. Il reconnaît lui-même :

« Je fus pris de surprise, je n'avais jamais parlé avec le président Samora Machel, ni participé de façon active aux activités du parti. Quand ils m'ont appelé, j'ai eu peur en me demandant moi-même, qu'est-ce que j'ai fait de mal ? Pourquoi m'appellent-ils ? [...] Mais finalement, le président Samora m'a dit de partir immédiatement pour aller travailler à Beira. Pas de temps pour s'interroger. Vous savez qu'avec le président Machel, tout était obligatoire. Pas de réclamation possible. C'était nécessaire pour le pays, donc c'est tout [...] »³⁹¹.

Dans un article qu'il écrivit en 1996, alors qu'il n'était plus Gouverneur de la province de Sofala, il reconnaissait, sans le relier à sa nomination, que le Mozambique se trouvait dans un état de catastrophe aggravée, dans le contexte spécifique de Sofala, par :

« La centralisation de l'économie et du gouvernement, et le remplacement du corps des représentants locaux et des autorités traditionnelles par le corps du pouvoir central et par le rapport partisan [au Frelimo], peu après l'indépendance »³⁹².

De toute évidence, dans le contexte que nous avons présenté, son discours et sa nomination en tant que gouverneur de la province de Sofala sont bien liés au contrôle et à la légitimité du Frelimo dans cette région. Mais cela ne semble pas

³⁹¹ Francisco Assis Masquil, conversation informelle à Beira, le 19 mars 2015. Attention la conversation s'est déroulée au tour d'un verre de bière, mais toute l'histoire de l'interlocuteur est confirmée par un croisement de sources.

³⁹² Francisco de Assis Masquil, « Challenges to postwar reconstruction in Mozambique : A provincial perspective », in Donald Rothchild (eds), *Strengthening African local initiative: local self-governance, decentralisation and accountability*, Hamburg, Inst. für Afrika-Kunde, 1996, p. 121-131.

avoir réussi. Au lieu d'obtenir une certaine docilité de la ville de Beira, cette dernière modifia au contraire les « instruments » de surveillance, en les reconstruisant parfois pour s'opposer au Frelimo, décideur initial.

Finalement, Francisco de Assis Masquil fut contraint de démissionner peu après les premières élections pluripartites (serait-il devenu, lui aussi, réactionnaire ?). Nous reviendrons sur cette question. Il suffit ici de constater que les stratégies de contrôle de Beira par le Frelimo, dans son discours de fabrication de l'État-nation, ont été confrontées à des réalités locales. Si au départ, le Frelimo considère son approche du centralisme comme une façon de garantir la mise en œuvre de ses orientations et la surveillance de Beira, à l'échelle locale les pratiques expriment une contestation croissante à la centralisation. Ainsi, l'ouverture à la décentralisation pouvait-elle représenter pour le Frelimo un moyen de renégociation des instruments de contrôle de Beira. S'en suit tout un ensemble de recherches pour maintenir le pilotage local, en créant par exemple des organes parallèles à la municipalité (représentants de l'État, puis district municipal de Beira).

Évidemment, comme nous le verrons plus tard, le Frelimo ne contrôle pas la municipalité de Beira, sous gestion de l'opposition depuis les secondes élections locales de 2003. Mais la création des structures de pouvoir local a au moins permis au Frelimo de visualiser les acteurs de la relève au niveau local. Cela est tout aussi important pour la construction de l'État, et pour les négociations relatives à la gestion de la société.

3.1.2. Beira : contre la centralisation administrative et le Frelimo

« Par mon expérience ici, à Sofala, je me suis aperçu qu'il n'était pas possible de vraiment travailler pour cette province en appartenant au Frelimo. Je me suis dit, si je veux vraiment faire quelque chose pour mon peuple, je devrais quitter le Frelimo [...]. Je ne suis pas déçu par mon acte, je pense que j'ai fait beaucoup plus pour ce peuple après ma démission, que lorsque j'étais au Frelimo. Avant, j'agissais pour le Frelimo et non pour le peuple. Ma situation de vie maintenant est plus digne, je pense. Tu peux avoir trop d'argent, et te sentir inutile dans ce que tu fais. C'était mon cas quand j'étais au Frelimo »³⁹³.

Ces propos de l'ex-gouverneur de Sofala, Francisco de Assis Masquil, synthétisent la trajectoire de Beira dans son rapport au pouvoir central. Cette trajectoire structure d'ailleurs la gestion de la municipalité, et son rapport à l'État central.

En effet, on veut souligner ici que la forte centralisation de l'administration, mais surtout du Frelimo en tant que force d'homogénéisation de la société, ne va pas à l'encontre de l'indépendance envers l'ordre colonial, pour laquelle Beira avait déjà lutté de diverses façons. Nous avons montré, au chapitre 2, que pour une élite blanche et créole de Beira, la centralisation de l'administration de l'*Estado Novo* était un obstacle aux activités privées héritées de la gestion de Compagnie du Mozambique. Cela constitue une variable forte dans la construction d'une conscience collective anticoloniale et d'une culture administrative.

La participation de Beira à la contestation anticoloniale doit être analysée d'une part comme une revendication contre la centralisation excessive de l'administration de l'*Estado Novo*, donc comme une recherche d'autonomie [chapitre 2]. D'autre part, elle renvoie à la volonté d'en finir avec la colonisation en tant que forme d'exploitation et contraignant la vie des colonisés.

Pour Beira, l'indépendance devait renvoyer à une reconfiguration du rapport à l'État, c'est-à-dire la fin d'une forte centralisation administrative de depuis début des années 1940 avec l'instauration de l'*Estado Novo* et de l'intervention de l'État dans la vie individuelle. Mais ces objectifs échappaient à la définition de l'intérêt général par le Frelimo après l'indépendance. C'est le « malentendu » évoqué par

Luís de Brito³⁹⁴. Pour le Frelimo, la victoire sur le colonisateur lui donna la légitimité de définir un avenir collectif. Il aspira ainsi à l'unité nationale et la modernisation de la société, sans pour autant prévoir d'espace de réinterprétation et d'appropriation par les spécificités locales.

Ainsi, le projet de modernisation de la société à Beira, par sa conception centralisatrice, se trouvait, sur un plan administratif, contraire aux objectifs annoncés. Il s'agissait d'une forme de centralisme sur une structure qui précisément souhaitait plus d'autonomie, que ce soit de la part de l'élite blanche et créole, ou de celle des ex-colonisés. Cela explique dans une certaine mesure la difficulté d'apprentissage de ce nouveau projet d'un État centralisateur, mais aussi l'appui à une revanche contre ce dernier, qui se traduisit notamment par un soutien à la Renamo.

Ainsi, à Beira, les deux outils de la structuration (modernisation) de la société pour la définition d'une nouvelle identité du Mozambique (l'administration et le Frelimo) virent leur légitimité remise en question. De fait, l'administration, surtout minée par le manque de capacité organisationnelle, en vint à soutenir progressivement l'imposition d'une force d'État³⁹⁵, définie loin du contexte local (tout comme l'avait été l'État colonial) sans que les populations locales n'y voient aucune prise en compte de leur intérêt. Il en fut de même pour le Frelimo, qui se voulait pourtant rassembleur de l'intérêt général.

À l'exception du répertoire de la lutte armée anticoloniale, l'idéologie modernisatrice et nationaliste ne se nourrit presque d'aucune spécificité locale. Elle n'ouvrit non plus aucune possibilité de redéfinition locale d'une construction de la Nation à partir des pratiques locales. Ainsi, le nouveau régime se trouva peu après l'indépendance face à un enjeu majeur de liberté, aspiration souhaitée par l'ensemble et dont la privation était individuellement ressentie.

Au niveau de Beira mais pas exclusivement, se retrouvent plusieurs récits³⁹⁶ locaux témoignant de la contestation de la forme centralisatrice et autoritaire du

³⁹³ Francisco Assis Masquil, conversation informelle à Beira, le 19 mars 2015.

³⁹⁴ Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*

³⁹⁵ Augusto Nascimento *et al.*, «Municípios e poderes locais em África... », *op. cit.*

³⁹⁶ Par récits, nous désignons ici les constructions rhétoriques populaires dans le rapport au politique qui semblent moins structurantes que celles utilisées par Claudio Radaelli pour l'analyse de la conception des politiques publiques. Les récits sont à la fois diffus, à la fois mobilisés pour

projet du Frelimo. La réaction porta aussi sur les dispositifs régissant les rapports quotidiens entre État et pratiques sociales. Ils sont une forme de synthèse entre les formulations officielles et un ensemble de variables structurantes (quotidiennement) au niveau local³⁹⁷. Sans être exhaustif, nous pouvons regrouper ici ces récits selon deux grandes tendances générales :

3.1.1.1. Les Changanas envahisseurs

D'après Gerhard Liesegang, *Changana*, singulier de *maChangana*, provient du nom du premier roi de l'empire de Gaza Soshangana. Il désigne le peuple qui vit dans cet empire. Durant la période coloniale, le mot fait référence à tous les peuples sous l'influence des *Nguni*³⁹⁸. Cependant, dans l'actualité et dans le discours populaire de Beira, tout comme dans d'autres parties du centre et nord du pays, la dénomination *Changanas* fait référence à l'ensemble des originaires du Sud Mozambique, c'est-à-dire des provinces d'Inhambane³⁹⁹, de Gaza, et de Maputo.

Comme le montrent Fernando Florêncio⁴⁰⁰ et Elizabeth MacGonagle⁴⁰¹, l'histoire des *Changanas* est liée à l'invasion ngunie de la région centre du pays au XIX^e siècle. D'après Fernando Florêncio, cette présence des Nguni dans la région des vaNdau « a été l'un des moments historiques les plus néfastes dans la mémoire

construire une idée de rapport au pouvoir. Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 255- 276.

³⁹⁷ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, 2001, p. 61- 73.

³⁹⁸ Gerhard Liesegang, *Ngungunyane*, Maputo, Coleção Embondeiro, 1986, n° 8, 10-11.

³⁹⁹ Une particularité doit être soulignée pour ce qui concerne la province de'Inhambane qui fait frontière avec la province de Sofala. Elle est séparée entre une partie de l'extrême nord, qui est Ndau, donc la même ethnique qui habite un part de la province de Sofala ; et tout le reste qui est Bitonga, Tsua et Chope, donc considérés comme Changanas.

⁴⁰⁰ Fernando Florêncio, *As autoridades tradicionais vaNdau, Estado e políticas locais em Moçambique*, Lisbonne, Thèse doctorat, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003.

⁴⁰¹ Elizabeth MacGonagle, « Living with Tyrant : Ndau memories and identities in the shadow of Ngungunyana », *International Journal of African Historical Studies*, vol.41, n°1, 2008, pp. 29-53.

collective des populations »⁴⁰² (pour ce concerne l'invasion *Changana* dans le région voir *cf.* chapitre 1).

Dans la lignée de sa réflexion, on constate aujourd'hui qu'il existe effectivement un sentiment anti-*Changanas* à Beira ou dans la région. Ils sont perçus comme des colonisateurs, appartenant désormais au Frelimo et qui cherchent à soumettre la population, comme le fit autrefois Ngungunhane, le cruel roi de l'empire de Gaza. Par exemple, le journal *Canal de Moçambique*⁴⁰³, largement diffusé au Mozambique, relata sous forme de métaphore dans sa une du 13 janvier 2016 que la tentative d'assassinat d'Afonso Dhlakama, originaire de Sofala et leader de la Renamo, est imputable à un capitaine surnommé Ngungunhane (figure ci-dessous), donc le même nom du roi de l'empire de Gaza⁴⁰⁴. Cela illustre bien la mémoire vivante de l'opposition au Sud, après la domination de Ngungunhane.

Graphique 2. Mémoire d'occupation nguni-Ngungunhane



Source : « O homem que tentou matar Dhlakama, Ngungunhane », *Canal de Moçambique*, n° 868, 13 janvier 2016.

D'ailleurs, Ngungunhane a été l'un des plus combattifs contre les vaNdau, qu'il incorpora de force dans son armée. António Rita-Ferreira relate qu'environ

⁴⁰² Fernando Florência, *As autoridades tradicionais vaNdau...* op.cit. p. 190.

⁴⁰³ L'éditeur de ce journal, Fernando Veloso, est originaire de Beira et le journal est bien connu pour son opposition au Frelimo.

⁴⁰⁴ « O homem que tentou matar Dhlakama, Ngungunhane », *Canal de Moçambique*, n° 868, 13 janvier 2016.

80 000 à 100 000 hommes vaNdau furent contraints de se déplacer vers le Sud de Mozambique, alors que Ngungunhane faisait de Mandhlakaze la capitale de l'empire de Gaza en 1889⁴⁰⁵. La décision en 1985 de Samora Machel, premier Président du Mozambique, d'honorer Ngungunhane comme héros national, raviva la mémoire de la colonisation Nguni dans l'actuelle région de Sofala, ainsi que dans d'autres régions comme celle de Chopos, évoquée dans le chapitre 1⁴⁰⁶. D'ailleurs on peut du reste se poser la question de l'objectif politique de Samora Machel : en 1985, pour combattre la Renamo en forte expansion, il avait besoin de fortifier l'« unité nationale » ; mais il a choisi comme « héros national » quelqu'un qui en aucun cas ne pouvait être accepté dans de larges régions du pays et qui symbolisait étroitement le pouvoir du Sud dans la mémoire encore active chez les populations.

Ainsi, la notion de *Changana* parvient à synthétiser l'opposition, aussi bien dans l'histoire longue (l'invasion des Nguni) que dans les tentatives du Frelimo pour contrôler les enjeux locaux. Ils sont alors perçus comme un rassemblement d'originaires du Sud, héritiers de Ngungunhane et de ses alliés⁴⁰⁷. Après l'indépendance, l'administration et le Frelimo, tous deux instruments majeurs d'encadrement de la société, sont ainsi minés par leur volonté centralisatrice et uniformisatrice ainsi de la volonté de contrôle ferme de la société. Ainsi, on les associe à la tentative d'une nouvelle soumission de la région. Cela va de pair avec le récit populaire sur la marginalisation des élites locales dans le Frelimo.

⁴⁰⁵ Rita-Ferreira, *Fixação Portuguesa e História Pré-Colonial de Moçambique*, Lisboa, IICT/JICU, 1982, p. 192 ; Mia Couto, *Mulheres de Cinzas*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

⁴⁰⁶ Sur cette question, voir aussi deux ouvrages qui présentent la relative contestation de l'importance exagérée donnée à Ngungunhane au Sud du Mozambique: Paulina Chiziane, *As andorinhas*, Maputo, Índico, 2008; Ungulani Ba Ka Khosa, *Ualalapi*, Lisbonne, Caminho, 1987. Voir aussi un commentaire montrant la dimension politique de l'ouvrage d'Ungulani, dans l'article de Michel Cahen, « Ungulani Ba Ka Khosa : Ualalapi, des guerres ngunies à la fin du réalisme socialiste », *Les Langues néo-latines*, supplément, 2003, p. 85- 122.

⁴⁰⁷ Bernabé Lucas Ncomo, *Uria Simango : Um homem uma causa*, Maputo, Edições Novafrica, 2003.

3.1.1.2. « Beirense » comme opposition

Cette idée de « beirense » comme opposition découle nécessairement de la mémoire coloniale évoquée dans les chapitres précédents, et incorporée consciemment ou non par les pratiques locales. Dans la rhétorique populaire, qu'on ne peut cependant généraliser, lorsqu'un résident de Beira affirme « je suis *beirense*, un *mwana kanya* [fils de la maison en xiNdau] », il s'agit bien plus qu'une indication du lieu d'origine. Il sous-entend une opposition à n'importe quelle domination, une marque de ténacité. Comme nous l'explique Jacob Maite, professeur à l'Université Pédagogique de Beira et fonctionnaire de la municipalité, « *beirense*, ce n'est pas seulement le natif [...], c'est celui qui est à nous, qui nous défend de toutes ses forces [...] »⁴⁰⁸. Cette vision est partagée par beaucoup. Au sens populaire d'ailleurs, un *beirense* représente la persistance de l'anti-domination, la capacité à se mobiliser pour combattre l'ennemi.

Ce sentiment à l'encontre du Frelimo va effectivement de pair avec la difficulté de l'administration à répondre aux attentes des citoyens dans le pays nouvellement indépendant. Par exemple, selon plusieurs de nos interlocuteurs plus âgés, l'indépendance n'avait pas forcément amélioré les conditions de vie de la population⁴⁰⁹. D'après eux, à l'époque coloniale, de maigres ressources permettaient de vivre avec dignité, alors que ce ne fut plus le cas depuis l'indépendance. Cette vision se renforce dans la jeunesse, qui se trouve aujourd'hui sans emploi et sans espoir aucun d'une vie meilleure. La justification centrale qui s'exprime est liée à la centralisation des objectifs de développement au profit du Sud du Mozambique. Ainsi est récurrente l'idée selon laquelle « le futur meilleur, toujours chanté par le Frelimo, vaut peut-être pour les *Changanas* mais ici, à Beira, rien ne s'est amélioré depuis l'indépendance »⁴¹⁰. La question est certes plus

⁴⁰⁸ Jacob Maite, entretien, Beira le 05 juin 2014.

⁴⁰⁹ Un constat que Justin Pearce a aussi souligné pour les zones rurales de la province de Sofala. Justin Pearce, « Violence, history and political legitimacy in Mozambique's Sofala province », Paris, Communication à ECAS 2015, 2015 (non publié).

⁴¹⁰ Cela fait référence au slogan « *Futuro melhor* » (« Futur meilleur »), fréquemment employé par le Frelimo depuis les premières élections pluralistes au Mozambique. Pour les élections de 2009, après « la force du changement », le Frelimo adopte le slogan « *A Frelimo é que fez, a Frelimo é*

complexe que la seule interprétation populaire. Mais dans ces interprétations se trouve la quête d'une alternative à la gestion dommageable du Frelimo fortement centralisateur et uniformisante.

En effet, face à une administration peu institutionnalisée et trop « politisée », mais surtout « partidarisée » dans sa mission de gestion de la société, toute interprétation de ses difficultés est liée au paternalisme et au clientélisme de ses élites. On retrouve cette idée à la fois chez Jean-François Médard et sa notion de néo-patrimonialisme en tant que processus de blocage de l'institutionnalisation de l'État par la personnalisation du pouvoir⁴¹¹ ; et chez Jean-François Bayart dans la « politique du ventre » et ses variantes, expliquant en partie la faible performance de la gestion de l'État⁴¹².

Par exemple, pour nos interlocuteurs de Beira⁴¹³, l'exclusion d'Uria Simango par le Frelimo en 1970 entraîna l'absence de représentant légitime au sommet de l'État au sein du Frelimo. Cela expliqua la marginalisation de cette partie du pays dans l'allocation des ressources de services publics. En effet, dans une situation de précarité administrative, l'influence des acteurs du sommet de l'État est primordiale. Selon la vision de nos interlocuteurs, Beira resta marginalisée parce que de tels représentants ne furent pas pris en compte ni intégrés par le Frelimo. On pourrait y voir un désir de paternalisme lié effectivement à la faible institutionnelle de l'administration.

Dans cette optique, la municipalité dut ainsi faire face à un Frelimo qui se préoccupait surtout du développement du Sud. Pour sa part, elle se considérait

que faz », « C'est le Frelimo qui a fait, c'est le Frelimo qui fait ». Cela est perçu de manière générale à Beira comme un discours en faveur du Sud, puisque concrètement rien n'a changé.

⁴¹¹ Jean-François Médard, « The underdeveloped State in Tropical Africa : Political Clientelism or Neo-Patrimonialism ? », in Christopher Clapham (ed.), *Private patronage and public power: political clientelism in the modern state*, New York, St. Martin's Press, 1982, p. 125-172 ; Jean-François Médard (ed.), *Etats d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991. Cette approche a été actuellement revisitée par Daniel Bach et Mamoudou Gazibo (eds), *Neopatrimonialism in Africa and beyond*, New York, Routledge, 2012.

⁴¹² Jean-François Bayart, *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006. On peut trouver la même approche en Michael Bratton et Nicolas Van de Walle, *Democratic experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴¹³ Condes Manuel Estunco, entretien, Beira, le 05 juin 2014 ; Nivaldo Ernesto, entretien, Beira, le 05, juin 2014. Entre plusieurs de nos entretiens la question d'exclusion des élites locales dans l'élite au pouvoir est responsable pour manque canaux de communication entre la sommet e l'État et la population.

comme élément de confluence des intérêts locaux qu'ignore le Frelimo. Elle devint la voix de ceux qui restent sans représentation. Cette vision locale du rôle de la municipalité dans le rapport à l'État central n'efface pas, évidemment, les enjeux locaux entre les multiples acteurs. La municipalité ne peut être qu'une synthèse des interactions locales, elle demeure au contraire un espace de confrontations locales. En tout état de cause, pour l'État, la structuration des acteurs à partir des interactions avec la municipalité est un élément majeur dans le redéploiement de sa légitimité au niveau local. Elle lui permet notamment d'identifier les différentes forces politiques locales par lesquelles l'État doit se négocier quotidiennement.

3.2. Mueda, des zones libérées de la lutte anticoloniale au projet modernisateur postcolonial

Il faut ici mener une réflexion autour des perspectives d'organisation de la société qui émergent au fur et à mesure que le Mozambique se libère de la domination coloniale. Le but est d'esquisser une lecture de la vision de l'élite politique pour l'organisation de l'administration du nouvel État, au sortir de la colonisation.

Nous insistons, depuis le début du chapitre, sur le fait que l'expérience de mobilisation et d'alliance de la population autour du Frelimo à la lutte armée était fondée sur l'aspiration anticoloniale. L'élite politique du Frelimo, à mesure que les colons abandonnaient des territoires, organisa la population dans ces nouveaux espaces vides de pouvoir colonial. L'expérience d'articulation entre la population et le Frelimo dans ces « zones libérées » a constitué, selon le discours officiel, les espaces d'apprentissage d'une vision politique de l'État mozambicain. Ce fut un lieu d'imagination du rapport État/société avec la création d'une structure d'organisation. Suite à la libération de 1974-75, l'appareil d'État apparût alors comme une entreprise de confluence entre les différents acteurs, à l'image de l'expérience des « zones libérées ».

Le modèle d'organisation administrative au lendemain de l'indépendance serait ainsi, selon des autorités publiques, inspiré par l'expérience vécue dans ces

zones libérées. Comme le précise Aquino de Bragança, intellectuel organique du Frelimo et qui cite Samora Machel, « la société que nous édifions dans les zones nouvellement libérées demeure notre seul modèle, notre laboratoire scientifique »⁴¹⁴. Ainsi, dans la conception de ces « zones libérées » par ses avancées militaires, le Frelimo envisageait non seulement l'organisation de la population, mais surtout la transformation des rapports sociaux, économiques et politiques dans le nouveau Mozambique à venir⁴¹⁵. En ce sens, il s'agissait d'un « champ d'essai » du projet de modernisation de la société qui sera, au lendemain de l'indépendance, la charte de construction du Mozambique et le fer de lance de l'administration.

C'est effectivement à partir de ce discours de Samora Machel, qui rejette tout alignement de sa vision du marxisme sur un quelconque autre modèle, que se façonne le projet mozambicain dans l'expérience pratique des « zones libérées »⁴¹⁶. C'est ici que l'imaginaire de gouvernance du pays commence à se construire de façon pratique selon l'orientation de l'élite politique du Frelimo. En effet, avant ces zones libérées, le feu intérieur qui motivait la revanche des populations désireuses de chasser le colonisateur apparaissait comme la seule forme de libération du joug colonial. Il n'incluait alors aucune aspiration concrète quant à la gestion future de la société entière.

En étudiant les rapports entre les élites politiques, les structures embryonnaires d'organisation de la société, et l'adhésion des populations de ces « zones libérées », nous serions en mesure de poser une problématique pertinente liée aux dynamiques de réforme de l'administration postcoloniale. Mais l'objectif de ce travail n'est pas d'étudier de manière exhaustive ces zones libérées, à partir de l'espace de confluence entre le Frelimo et les populations. L'objectif reste de questionner les apprentissages des réformes de l'administration, et la municipalisation en particulier, tout en gardant à l'esprit que le modèle spécifique des « zones libérées » a constitué l'une des bases de l'imagination d'une organisation de la société pour l'ensemble du Mozambique.

⁴¹⁴ Aquino de Bragança, *op. cit.*

⁴¹⁵ Elísio Macamo, « A Transição Política em Moçambique », Lisbonne, Centro de Estudos Africanos, 2004.

⁴¹⁶ *Ibidem.*

Mueda est une de ces régions « libérées » lors de l'avancée du Frelimo face aux troupes portugaises. Elle nous permet ici d'analyser la signification politique que ces zones auraient eue dans les dynamiques politico-administratives du Mozambique. Comment l'expérience des « zones libérées » peut-elle nous expliquer les rythmes d'apprentissage des réformes administratives, notamment la municipalisation ? La réponse ne se réduit pas seulement au cas de Mueda, mais nous éclaire pour l'ensemble du pays, puisque le modèle des « zones libérées » avait vocation à s'y appliquer.

Ce modèle connaît un certain succès dans le contexte de la lutte armée ou de la revanche anticoloniale. Il n'est en rien modifié dans son articulation dynamique aux attentes des populations au lendemain de l'indépendance. Ce modèle devient alors de type *top-down*, écartant les enjeux locaux qui auraient pourtant pu être sources de légitimation. Ainsi, dans le cas particulier de Mueda, l'articulation se fait par l'incorporation des élites au Frelimo, en laissant vides les espaces de réinvention locale.

Par ailleurs, en tant que modèle davantage politique qu'administratif, il permet bien plus l'implantation du Frelimo qu'un réel développement local⁴¹⁷. Dans le contexte nouveau de la municipalisation, l'expérience n'est pas à négliger. Mueda connaissait alors d'énormes difficultés pour décoller administrativement. La municipalité apparaissait alors comme une récompense néopatrimoniale, sans apporter pour autant aucun espoir de construction d'une structure administrative stable. Dans ce cas particulier de Mueda, nous rejoignons René Otayek⁴¹⁸ qui considère le processus de décentralisation en Afrique comme un mécanisme de recomposition autoritaire. En tout cas, les difficultés quotidiennes de la gestion municipale à partir de 2008, même embryonnaire, mettent en cause l'autoritarisme du Frelimo, opposant tendanciellement la municipalité – pourtant gagnée par le Frelimo – à la dépendance partisane et au néopatrimonialisme profondément incrustés dans l'appareil d'État.

⁴¹⁷ Margaret Hall et Tom Young, *Confronting leviathan...op. cit.*, p. 54

⁴¹⁸ René Otayek, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, juin 2007, p. 131- 150.

3.2.1. Du « modèle » des zones libérées de Mueda à l'administration de la nation

La guerre de libération commença en 1964 à l'extrême nord du pays, dans les actuelles provinces de Niassa et Cabo Delgado (*cf. supra*). Durant les dix années qui suivent, le Frelimo prit le contrôle d'une grande partie de ces provinces, ainsi que de celle de Tete, au centre du pays. Après l'abandon par l'administration coloniale portugaise, les zones sous contrôle du Frelimo furent déclarées « zones semi-libérées », indiquant que le système colonial y était supprimé. Elles passèrent d'un statut de zones sous simple contrôle du Frelimo à celui de bases d'appui pour les militaires, mais aussi de protection et d'assistance aux populations, surtout en matière d'éducation, de santé et d'agriculture. Elles devinrent ainsi des lieux de conception d'un système alternatif de production, d'administration et de développement, prenant le nom de « zones libérées »⁴¹⁹. Il s'agissait d'ailleurs des premières zones administrées par le Frelimo.

À partir des ces zones libérées, le Frelimo concrétisa le passage à l'indépendance et sa stratégie dans son rapport aux populations. En effet, surtout après le deuxième congrès de 1968, le Frelimo instaura dans ces zones ce qu'il qualifiait de « pouvoir populaire », en rupture avec les structures politiques traditionnelles de la société makonde. Il construisit ainsi le socle concret du discours marxiste de la direction (officialisée en 1977) et de disparition annoncée des luttes de pouvoir (*cf. chapitre précédent*). L'organisation de ce pouvoir populaire était définie idéalement en cinq niveaux hiérarchiques : cercle, localité, district, province et nation.

Cette organisation des pouvoirs s'écarterait officiellement d'une organisation lignagère du pouvoir⁴²⁰. En bref, la transition par les zones libérées et gérées par le Frelimo était aussi une façon d'effacer le passé « traditionnel » des structures lignagères pour entrer dans une nouvelle forme d'organisation celle des zones libérées. De fait le contexte de la nécessaire auto-défense contre les

⁴¹⁹ Aquino de Bragança (ed), *A situação nas antigas zonas libertadas de Cabo Delgado*, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane [Oficina de História], 1983.

⁴²⁰ *Ibidem*

bombardements et opérations coloniales portugaises justifia une certaine adhésion des populations. Pour celles-ci, ayant vécu une forte exploitation coloniale et évoluant dans des structures de zones libérées pas encore stabilisées, les arrangements de pouvoir n'étaient acceptés qu'avec l'espoir que la guerre cesse, comme nous le verrons *infra*.

Il faut ici souligner deux choses : d'abord, les zones libérées sous gestion du Frelimo ne représentent qu'une faible partie du pays. Selon les statistiques extraites de rapports faits aux autorités portugaises, présentées par Michel Cahen, en 1967, environ 300 000 personnes, c'est-à-dire 4,19% de la population totale (environ 7,5 millions d'habitants) échappait au contrôle de l'administration portugaise⁴²¹. Ce chiffre apparaît effectivement marginal, mais M. Cahen fait remarquer qu'il est considérable d'une part parce qu'il est très rare qu'une guérilla contrôle totalement de larges portions d'un pays et d'autre part en considération de ce que la lutte armée venait tout juste de commencer en 1964. Il faut également noter la forte présence des Makonde dans les zones libérées, explicable notamment en raison de l'évènement (massacre de Mueda) de la *banja* du 16 juin 1960 (*cf.* chapitre 2).

Tableau 3. Composition ethnique des zones libérées en 1967

Groupes, S/groupes	Nombres	Pourcentages	
		Total habitants	Total gr. ethnique
Suaílis	2 000	0,64	47,61
Macondes	17 8000	57,84	94,68
Mavia	153 000	49,72	100,00
Andondes	5 000	1,62	93,89
Matambués	20 000	6,49	63,23
Ajaúas	77 000	25,02	60,62
Macuas-Lómuès	8 000	2,59	0,25
Macuas	4 000	1,29	0,52
Macua-Metos	4 000	1,29	1,24
Angunes	5 700	1,85	3,48
Angónis	5 000	1,62	7,15
Matengo	700	0,22	100,00
Sengas	12 000	3,89	45,97
Cheuas	5 000	1,62	12,75
Nianjas-Niassas	20 000	6,49	60,06
Total	307 700	100,00	

Source : Serviços de informações militares [Região Militar de Moçambique], d'après Michel Cahen, « Mozambique : histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopie*, Paris, 1994, p. 235.

Nous avons déjà examiné les raisons de cette forte présence des Makonde (Macondes) dans la lutte armée. Mais il est intéressant ici de se demander pourquoi cette présence de la quasi-totalité des Makonde dans les zones libérées (94,68% comme l'indique le tableau), ne se traduisait pas par leur adhésion au projet d'État-nation du Frelimo.

À ce sujet, mais dans le contexte spécifique de Cabo Delgado, Luís de Brito⁴²² évoque les abus qu'auraient commis par Lazaro Nkavandame. Celui-ci profita de la concentration des populations dans ces zones libérées pour ses affaires privées, notamment commerciales. Cela rendait d'autant plus attractifs le slogan marxisant du Frelimo, tels que : « À bas l'exploitation de l'homme par l'homme ». Cela conforta les dirigeants du Frelimo dans leur sentiment que l'engouement de la population reflétait bien une adhésion au projet révolutionnaire. Mais toujours selon Luís de Brito, la réalité était toute autre. L'engagement dans les activités des zones libérées (dans l'armée, l'appui aux diverses activités de guerre, à la production de nourriture pour les militaires) était aussi lié à la volonté de revanche anticoloniale, et le désir de voir cesser la guerre. Le souci premier était de retrouver la liberté et non d'adhérer au projet du Frelimo.

Pour la population, sa présence dans les zones libérées ne fut que de circonstance. Leur participation aux activités collectives était justifiée par l'existence d'un ennemi commun, le système colonial, qu'il fallait combattre en s'engageant, et il fallait produire pour le ravitaillement des guérilleros, d'où les champs collectifs. Mais la confluence des intérêts ne se recomposait pas dans un destin identifié dans le projet de modernisation autoritaire du Frelimo.

Ainsi, même à Mueda où l'instauration des zones libérées fut portée par une forte adhésion populaire comme indiqué dans le tableau *supra*, il n'y eut pas forcément d'adhésion au projet socialiste du Frelimo postérieur à l'indépendance. Une recherche a été menée sur l'expérience des zones libérées par le Centre des Études Africaines de l'Université Eduardo Mondlane, sous la direction d'Aquino de Bragança⁴²³. Même si elle ne porte pas sur les discours officiels ni sur les

⁴²¹ Michel Cahen, « Mozambique : histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopie*, Paris, 1994, p. 213-266.

⁴²² Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État...op. cit.*

⁴²³ Aquino de Bragança (ed.), *A situação nas antigas zonas libertadas...op. cit.*

motivations populaires, elle montre bien qu'à Mueda, après la transformation de ces zones libérées en « villages communautaires », les paysans se méfient du nouveau projet d'organisation proposé par le Frelimo. La proximité des décideurs, la discussion des problèmes et la proposition de solutions dans les zones libérées motivaient leur engagement. Mais dans les nouveaux « villages communautaires » — nés de l'expérience des zones libérées⁴²⁴ — cette situation ne se retrouve pas. Les centres de décision sont éloignés des lieux de mise en œuvre, les décisions ne sont plus le fruit de discussions locales, mais proviennent d'indications centrales indiscutables.

Cette vision est partiellement partagée par Marle L. Bowen, qui démontre que dans le cas spécifique de l'agriculture, le Frelimo parti-État au lendemain de l'indépendance avait abandonné les paysans⁴²⁵. D'une situation de partage entre les dirigeants et la population dans les zones libérées, le Frelimo devient après l'indépendance un distributeur d'ordres, éloigné des destinataires des politiques qu'il élabore. Les organes de « pouvoir populaire » établis dans les contextes des zones libérées ne servent plus d'arènes de débats, mais à une traduction fidèle des décisions conçues au niveau central.

De toute évidence, le modèle des zones libérées où le Frelimo légitime son discours de révolution « par le bas » semble contradictoire. Selon lui, l'adhésion et l'engagement de la population dans les zones libérées sont le symbole d'une volonté révolutionnaire. Pour la population, au contraire, l'expérience d'interaction avec les dirigeants dans les zones libérées fut trahie après l'indépendance. Le Frelimo n'apparaît plus aussi proche, il se présente désormais comme un pouvoir souverain qui commande de loin. De plus, l'engagement de la population pour en finir avec la présence coloniale fut traduit par le Frelimo comme une demande de changement de l'organisation sociale et politique. Comme le précise la recherche du Centre d'Étude Africain de l'UEM, à partir d'entretiens avec les habitants de villages communautaires de Mueda, « le Frelimo n'a pas tenu ses promesses. Il a oublié toutes ses propositions [faites dans les zones libérées] »⁴²⁶.

⁴²⁴ « Aldeias comunais : a revolução do campo », *Tempo*, n° 490, 2 mars 1980.

⁴²⁵ Merle Bowen, *The state against the peasantry: rural struggles in colonial and postcolonial Mozambique*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2000.

⁴²⁶ Aquino de Bragança (ed.), *A situação nas antigas zonas libertadas...op. cit.*

Ainsi, au lendemain de l'indépendance, le modèle s'orienta vers l'idée de villages communaux — une sorte de transformation du rural en urbain, inspirée de l'expérience *Ujamaa* en Tanzanie — sans parvenir à capter les dynamiques locales liées à l'adhésion des populations. De plus, les tentatives de mise en œuvre du modèle en d'autres lieux où la guerre anticoloniale n'avait pas eu d'impact semblent vidées dès le départ de toute possibilité d'appropriation. Cela peut s'expliquer certes par le fait que le discours révolutionnaire du Frelimo ne s'appuya jamais sur les spécificités locales, seules à mêmes de susciter l'adhésion nécessaire au projet d'unité nationale et de formation de l'État-nation. L'expérience des villages communautaires fut éclatée entre une certaine acceptation, notamment dans une partie des anciennes zones libérées, et un fort rejet. Concernant la légitimité de l'État, la municipalisation n'était rien d'autre qu'une ressource pour renégocier la direction de l'État dans la gestion de la société.

Dans ce contexte de municipalisation, il est intéressant de rappeler que Mueda a vécu presque dix ans en présence du Frelimo avant l'indépendance. Il s'agit donc d'un « laboratoire d'essai » pour le parti, dans la fabrication d'un État libéré de la colonisation. Cela peut expliquer les rythmes différenciés d'apprentissage des réformes de l'administration actuelle. Nous y reviendrons mais nous formulons dès à présent une hypothèse empirique : la dimension discursive « socialiste » avec laquelle était pensée la construction de l'État rendait difficile l'apprentissage d'une réforme de type néolibéral telle que la décentralisation. En tant qu'adaptation pratique on peut affirmer qu'il s'agissait du passage d'un modèle de gestion paternaliste et autoritaire, ancré dans le discours socialiste du Frelimo postcolonial, à un modèle de gestion néolibérale et clientéliste sur la base de réformes néolibérales. Dans le contexte spécifique de Mueda, les tentatives précoces pour implanter une organisation de tendance socialiste, parallèlement à l'effort de destruction du tissu social traditionnel, ont davantage abouti à une forte implantation du Frelimo qu'à la création d'une structure administrative stable. Cela rejoint la nature paternaliste étouffante à laquelle la région fut soumise afin d'être mieux contrôlée par le Frelimo.

3.2.2. « Le Frelimo c'est nous » : récompenses néo-patrimoniales contre développement ?

« Le Frelimo c'est nous », selon l'expression de Michel Cahen qui analyse la tentative de fusion des élites Makonde dans le Frelimo. Ce mouvement apparaît lorsque le Frelimo tente de se structurer officiellement en 1977, deux ans après l'indépendance. Les Makonde refusèrent alors de prendre la carte du Frelimo. Ils considéraient cela absurde puisque le Frelimo, c'est eux⁴²⁷.

L'expression nous interpelle car nous avons retrouvé des propos similaires lors de nos enquêtes de terrain, comme « ici, c'est la maison du Frelimo » ; « tout ce que tu vois à Maputo doit rendre hommage à ce qui est ici » ; le « berceau » du Mozambique, « c'est Faustino Vanomba qui a créé l'idée du Frelimo », etc. Rappelons que ce Faustino Vanomba fut le leader de la *Mozambique African Association* (MAA), une association d'entraide d'émigrés maconde au Tanganyika et à Zanzibar, qui a organisé le rassemblement du 16 juin de 1960 à Mueda. Ce mouvement fut réprimé par l'administration coloniale portugaise, ce qui entraîne la colère des Makonde et leur désir d'entrée dans la guerre anticoloniale. Dans cette interprétation locale spécifique à Mueda, le Frelimo serait issu de ces dynamismes anticoloniaux, notamment cette émeute nommée « *massacre de Mueda* ».

En effet, en reprenant l'analyse de Michel Cahen, il y a eu une confusion dans la lutte anticoloniale, entre le Frelimo et les Makonde de Mueda. Les paysans Makonde souhaitaient uniquement le départ des Portugais, d'où la demande d'*Uhulu* (liberté en ximakonde). Par contre, le Frelimo vit dans le départ des colons un point de départ pour la création de l'État mozambicain. Ainsi à la fin de colonisation, un « *quiproquo national* » s'instaura dans le cas spécifique de Mueda, la « liberté pour la terre maconde » devient « indépendance du Mozambique » ; ce qui compliqua la situation de conception national du Frelimo,

⁴²⁷ Michel Cahen, *op. cit.* Michel Cahen, « Lutte d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? Processus historique et discours idéologique. Le cas des colonies portugaises, et du Mozambique en particulier », *Revue historique*, n°637, 2006, pp. 113-138 (p. 130).

comme le montrent les travaux de Paolo Israel⁴²⁸. De plus, les slogans du Frelimo au lendemain de l'indépendance, comme « *à bas l'exploitation de l'homme par l'homme* », étaient perçus par les Makonde comme le simple rejet de toute forme de colonisation, notamment portugaise, ou d'abus ponctuels d'autres Mozambicains. Mais ils sont bien loin de la conception « marxiste » du Frelimo, qui espérait la construction d'un État « socialiste » – c'est-à-dire débarrassé des rapports sociaux originaux au sein de la paysannerie – à partir de l'avant-garde du parti. Il s'agit là d'un autre quiproquo, le « *quiproquo socialiste* » pour Michel Cahen⁴²⁹.

Toutefois, cela n'a pas joué sur la manière dont le Frelimo comprit la situation. Il développa une approche fondamentalement paternaliste et étouffante pour s'allier et encadrer ce peuple, importante pour la dimension de la formation de l'État.

Cette observation nous renvoie à la notion de *néopatrimonialisme* définie par Jean-François Médard. Celle-ci permet de comprendre l'ambiguïté du processus de construction des États africains au lendemain de leur indépendance. Le néopatrimonialisme — qui découle du patrimonialisme de Max Weber en tant que non-distinction entre public/privé, *grosso modo* — correspond à un dosage spécifique pour chaque contexte par rapport au schéma idéal d'un État patrimonial. Celui-ci dépendait de négociations spécifiques sur la légitimité de l'État⁴³⁰.

Si nous suivons ce raisonnement, sans pour autant entrer dans le débat sur sa pertinence pour la lecture du politique en Afrique⁴³¹, dans le cas de Mueda, une certaine tendance de redistribution clientéliste du pouvoir s'est développée entre l'État, le Frelimo et les Makonde. Cette interaction s'est surtout basée sur deux mécanismes.

⁴²⁸ Paolo Israel, « The Formulaic Revolution. Song and the “Popular Memory” of the Mozambican Liberation Struggle », *Cahiers d'études africaines*, 2010, p. 181- 216. Paolo Israel, « Kummwanglela Guebuza », *Lusotopie*, novembre 2006, p. 103- 125.

⁴²⁹ *Ibidem*

⁴³⁰ Jean-François Médard, « L'État patrimonialisé », *Politique Africaine*, vol. 1 / 39, 1990, p. 25- 36.

⁴³¹ Pour un débat approfondi sur cette perspective, voir notamment Dominique Darbon, *Le comparatisme à la croisée des chemins: autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, 2010; Ainsi que Daniel Bach et Mamoudou Gazibo, *L'État néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Preses de l'Université d'Ottawa, 2011.

Le premier mécanisme est basé sur des alliances facilitées par des aides au développement. Nous reviendrons sur cette question, mais il faut ici noter que Mueda constitue une des régions qui, au lendemain de l'indépendance, a le plus bénéficié des aides internationales. À titre d'exemple, au début des années 1980, une aide d'un million de dollars a été versée par le gouvernement Suisse pour le développement des villages communautaires, dans le cadre du projet FO-9⁴³². Dès cette période, Mueda constitue donc un lieu privilégié pour les aides internationales. Cela ne doit rien au hasard, puisque les acteurs internationaux ou les ONGs affectés à Mueda sont bien sélectionnés au niveau central⁴³³. Nous y reviendrons.

Le second est l'incorporation des élites locales au Frelimo ou à l'appareil de l'État, qui fonctionne d'ailleurs dès les premières années du Frelimo à Mueda. Comme l'indique Harry West, dans de nombreuses situations, le Frelimo recrute les chefs traditionnels qui se montrent fidèles à ses activités. Ceux qui restent attachés aux autorités portugaises sont au contraire tués (comme dans le cas du *régulo* Naengo), ou après l'indépendance marginalisés, à partir d'une substitution opérée par les structures du parti-État⁴³⁴. À la fin de la guerre anticoloniale, à l'incorporation s'ajoutent des alliances avec la branche militaire Makonde, à partir de la nomination de ses membres aux différents postes du parti ainsi que dans l'appareil de l'État. Nous avons déjà mentionné que les combattants du Frelimo étaient majoritairement des Makonde. Notons cependant que, jusqu'à aujourd'hui, le district de Mueda est l'un de ceux qui comptaient le plus d'anciens combattants et démobilisés de guerre⁴³⁵.

En revanche, l'alliance par incorporation, notamment la nomination à des postes de direction du Frelimo, fonctionna différemment selon les niveaux

⁴³² « FO-9 : O futuro do planalto », *Tempo*, n°594, février 1982.

⁴³³ Brigitte Lachartre, « Qui a peur des ONG au Mozambique? La relance d'une controverse », *Lusotopie*, 2002, p. 161- 169. Il faut souligner que Brigitte Larcharte s'occupait d'une ONG française, le CRIA, qui a été la première ONG étrangère autorisée au Mozambique, en raison des bonnes relations avec le gouvernement de François Mitterrand, en 1983 et, comme par hasard, elle a été envoyée à Mueda pour y faire redémarrer le commerce local.

⁴³⁴ Harry West, *Kupilikula : Governance and the invisible realm in Mozambique*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 2005.

⁴³⁵ Concernant les démobilisés de la guerre, voir notamment João Paulo Borges Coelho, « Antigos soldados, novos cidadãos: a reintegração dos desmobilizados de maputo », *Estudos Moçambicanos*, 2002, p. 141- 236.

hiérarchiques : il y eut tendance à la rupture entre les Makonde du sommet du parti et ceux qui sont restés sur place, à Mueda. Cette rupture n'affecta pas les structures formelles de l'État, mais les rapports quotidiens. Par exemple, dans les structures formelles, la désignation des candidats au poste de maire de la municipalité, mais aussi d'administrateur du district au niveau de Mueda, resta sous le contrôle du centre du parti, et notamment celui des élites au sommet de l'État (parti) originaires de Mueda.

Cependant, la légitimité de ces Makonde au sommet du Frelimo, habitant d'ailleurs à Maputo (centre), restait problématique au niveau de Mueda (local). Dans nos conversations avec les habitants de Mueda, le fait que ces leaders ne s'intéressaient plus à leur bourg d'origine est souvent revenu, en prenant pour exemple le cas d'Alberto Chipande, cadre haut placé à la tête du Frelimo. Nouvellement attiré par les ressources naturelles du Cabo Delgado, il investit beaucoup à Montepuez, un bourg au sud du plateau de Mueda et en zone de peuplement macua, et cela au détriment de son bourg d'origine. Cet exemple est tout à fait indicatif :

« Tu vois, Chipande, tout ce qu'il fait c'est pour lui, on n'a rien ici. Tous ses investissements sont à Montepuez, pas ici, c'est pour ça que Montepuez est riche [...] Tu vois sa maison toute détruite, elle ne ressemble pas à celle d'un grand chef, c'est une grande honte, d'oublier d'où tu viens, c'est vraiment dommage qu'il ait oublié son passé »⁴³⁶.

Cette appréciation portée sur Alberto Chipande semble partagée par plusieurs habitants, qui nous ont laissé entendre que les alliances nouées par l'élite recherchent la docilité d'un peuple qui n'est pas prêt à obéir⁴³⁷. Un autre de nos interlocuteurs nous a fait part du cas de Raimundo Pachinuapa, autre leader influent au sommet du Frelimo :

« Pachinuamba a construit une belle maison, mais c'est une maison pour mettre de la poudre aux yeux, il ne visite jamais cette maison [...], il ne parle à personne ici. Quand il était gouverneur du Cabo Delgado il venait souvent pour ses meetings, mais il partait sans même passer dans sa maison. Ces gens se considèrent de Mueda juste pour arriver au pouvoir, mais ils ne le sont pas dans leur esprit [...] »⁴³⁸.

⁴³⁶ Keface Fenhane, dirigeant communautaire, entretien, Mueda, le 18 juillet 2012

⁴³⁷ Étienne de La Boétie, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Éd. Mille et une nuits, 1995.

⁴³⁸ Baciano Levenhane, entretien, Mueda, le 18 juillet 2012.

De tels exemples sont nombreux, ils concernent Diomba, Namachulua, Nthumuke, Lagos, tous cadres importants du Frelimo et originaires de Mueda. Au contraire, une exception est faite pour Marcelina Chissano et Filipe Jacinto Nyusi. La première est l'épouse de l'ancien président Joaquim Chissano (1986-2004), le deuxième est l'actuel Président du Mozambique (depuis janvier 2015). Marcelina Chissano est célèbre à Mueda pour son aide à l'organisation de son quartier d'origine (quartier Maputo). Selon les habitants de Mueda, tous ses voisins et ses proches ont été aidés pour construire et faire électrifier leurs maisons. Quant à Filipe Jacinto Nyusi, on lui fait gré d'avoir construit, avant sa candidature au poste de Président de la République en 2014, une grande et belle maison à Mueda, qui a permis la rénovation et l'électrification du quartier Rovuma. Il avait en outre financé via la municipalité la construction d'un terrain de football et d'une piste d'athlétisme⁴³⁹. Ces agissements l'ont rendu plus connu et apprécié à Mueda⁴⁴⁰.

À partir de ces observations, il faut souligner deux choses : En premier lieu, le paternalisme étouffant du Frelimo en vue d'obtenir l'adhésion des Makonde ne garantissait en rien leur docilité. Dès que quelques-uns d'entre eux étaient arrivés au sommet du parti, ils avaient tendance à se couper du terrain local. D'ailleurs, ce type d'alliances ne se renouvela pas comme il pouvait le faire, par l'enrôlement d'élites locales émergentes. Les alliances se firent uniquement au sommet du Frelimo. Ainsi, la municipalisation apparaissait particulièrement importante pour redistribuer le pouvoir « par le bas », pouvant alors concourir au renforcement du parti dominant, Frelimo (*cf.* chapitre 6)⁴⁴¹.

En second lieu, l'incorporation des élites de Mueda dans le Frelimo renforça évidemment l'implantation du parti dans cette zone du pays. Toutefois, elle ne s'accompagna pas d'un développement institutionnel ou de la structuration d'une administration capable de garantir la régularité des interactions entre les multiples acteurs⁴⁴². C'est pour cette raison que l'on peut considérer le

⁴³⁹ Município da vila de Mueda, *Plano Estratégico 2013-2017*, Mueda, 2015.

⁴⁴⁰ En 2012, lors de notre enquête de terrain pour le master 2, personne n'évoque avec nous Filipe Nyusi. Ce n'est qu'à partir de 2013 qu'il devient populaire. Jusque là, on le savait simplement originaire de Mueda, mais sans réel intérêt de la part des habitants de Mueda.

⁴⁴¹ Rachel Beatty Riedl et J. Tyler Dickovick, « Party systems and decentralization in Africa », *Studies in Comparative International Development*, vol. 49 / 3, 2014, p. 321–342; Réne Otayek, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário ?... », *op. cit.*

⁴⁴² Jean-François Médard, « L'État patrimonialisé »...*op. cit.*

paternalisme du Frelimo à Mueda comme étouffant, dans la mesure où il ne laissa aucun espace de réinvention, « autochtone » d'appropriation de l'État.

Ainsi, malgré un pilotage strict de la part du niveau central, la municipalisation se présentait, au vu des pratiques quotidiennes, comme une forme d'« *exit* » de cette tentative de captivité centrale. D'autant plus que, dans le cas de Mueda, on observe pour la première fois la présence d'un parti d'opposition, le MDM, dans les organes formels de l'administration, à l'Assemblée municipale notamment. Les membres appartenant au MDM n'y étaient que deux, au regard des 15 membres du Frelimo. Mais cela devint considérable si nous rappelons qu'il s'agit d'un lieu que le Frelimo revendiquait comme son berceau et demeurait intouchable jusque là pour tout autre parti⁴⁴³. Il s'agit ici, comme nous le verrons plus tard, d'une manifestation d'opposition ouverte, encore jamais imaginée dans le cas de Mueda. Il n'en reste pas moins que le Frelimo maintint son contrôle. Il ne faut pas négliger toutefois, l'existence de nouveaux enjeux et donc de nouvelles négociations à mener, permettraient de ré-imaginer l'incorporation de l'État au niveau local.

Nous pouvons donc constater que les dysfonctionnements du paternalisme étouffant du Frelimo à Mueda laissaient un espace de renouvellement administratif, qui s'opéra dans la municipalité au travers des revendications populaires. Il s'agissait d'un moyen de gérer les problèmes locaux, autrefois marginalisés par le clientélisme du Frelimo. Comme l'a également noté Harry West⁴⁴⁴, la population considérait que par la décentralisation, le Frelimo abandonne *in fine* son rôle paternaliste. Il faut donc se réinventer d'une quelconque façon. En d'autres termes, la municipalisation de Mueda sembla incarner une tendance de rupture entre les élites clientélistes du Frelimo originaires de Mueda et les enjeux locaux. D'autant plus que ce clientélisme ne bénéficiait pas vraiment aux habitants de Mueda dans leur vie quotidienne.

⁴⁴³ La Renamo, par exemple ait eu un dirigeant national originaire du district de Mueda, Vicente Ululu, elle n'a jamais réussi à y faire élire personne et les meetings tentés par Afonso Dhlakama leader du parti Renamo, comme en 1994, ont été toujours boycottés par la foule. Voir pour le cas de la tentative de meeting par A. Dhlakama en 1994 Michel Cahen, *Les bandits... op. cit.*

⁴⁴⁴ Harry West, « «Governem-se vocês mesmos!» democracia e carnificina no norte de Moçambique », *Análise Social*, 2008, p. 347- 368.

Dans ce contexte spécifique, le renforcement de l'administration comme lien entre État et société dépendait aussi évidemment de la capacité des autres organisations politiques à se renforcer, et à capitaliser l'expression des populations contre le « Frelimo de Maputo » – même à une échelle réduite.

3.3. Quissico : l'ambiguïté chope et l'administration « nationiste »

Au lendemain de l'indépendance, la capacité de réponse ou d'apprentissage du projet politique du Frelimo a varié selon les lieux en raison de causes complexes. Celles-ci furent liées à une combinaison de facteurs historiques et sociaux, auxquels s'ajoutaient les dynamiques internationales. À l'échelle locale, les propositions de formation de l'État postcolonial furent influencées par les particularismes et la diversité du Mozambique. Imaginée comme un projet uniformisateur, la construction de l'État-nation du Frelimo devait intégrer ces diverses interactions et facteurs locaux, d'où découlaient des adaptations variées.

C'est effectivement à partir de ces interactions entre les propositions du projet et les spécificités locales qu'il nous faut analyser les dynamiques des rapports entre État et société au lendemain de l'indépendance. Depuis le début du chapitre, nous insistons sur le fait que l'État mozambicain en formation est imaginé comme ayant une fonction de représentation totale de la société⁴⁴⁵. Celle-ci ne doit pourtant pas être comprise comme l'effacement de toute trajectoire locale.

Dans chaque espace de mise en œuvre, de nombreuses dissonances surgissent entre les objectifs affirmés sitôt après l'indépendance et leur réalisation. Elles s'expliquaient en bonne partie par l'existence de trajectoires locales, qui deviennent les bases de l'appropriation (et de la réinterprétation) du projet du Frelimo. En d'autres termes, ce dernier ne pouvait ignorer les conditions locales, du moins dans les tentatives de mise en œuvre locale. Il fut au contraire façonné, voire même empêché de se concrétiser, par ces dynamiques locales. En bref, projet

⁴⁴⁵ José Magode, *Pouvoir et réseaux sociaux au Mozambique: appartenances, interactivité du social et du politique (1933-1994)*, Paris, Éditions Connaissances et Savoirs, 2005.

national et réalités locales se construisirent réciproquement, au sens où ni l'un ni l'autre ne put résister aux dynamiques de la mise en œuvre⁴⁴⁶.

Élaboré en ignorant totalement les spécificités locales, et surtout porteur d'un objectif d'unification nationale, le projet de formation d'un État-nation a souvent été mis en question dans sa faisabilité-même. Au-delà de la résistance des populations à l'adopter, c'est surtout l'« habitus » local qui expliquait les dissonances d'un projet administratif proposé « d'en haut »⁴⁴⁷. Les dissonances relevées apparaissaient comme des éléments de base pour modifier les objectifs, ou du moins pour la manière de les atteindre.

Nous voulons ici insister sur ces distances « topographiques », pour emprunter la formulation de Catharine Boone⁴⁴⁸, entre les perspectives imaginées centralement (dans le projet qui fait suite à l'indépendance) et les habitus locaux (dans le contexte spécifique du district de Zavala).

Nous appelons « ambiguïté Chope » le rapport entre l'esprit du projet du lendemain de l'indépendance, sur une base d'idéologie « marxiste-léniniste », et le contexte local de sa mise en œuvre. Nous reprenons en cela l'analyse anthropologique de David Webster⁴⁴⁹, selon laquelle les Chopes, qui constituent la majorité des habitants du district de Zavala, sont une « société d'individus » qui n'ont jamais réussi à vivre en groupements larges. La coopération entre Chopes se fait toujours autour d'une activité précise et ponctuelle. Nous y reviendrons. Cette caractéristique, avec d'autres, contrariait en plusieurs points le projet du Frelimo, imaginé comme une action collective ou collectivisante autour d'un centre, le Parti-État. C'est ce que confirma par exemple la « villagisation » des zones rurales, qui obligea à un rassemblement des communautés, ou la concentration de la production agricole en coopératives et fermes relevant de l'État.

⁴⁴⁶ Peter Hupe, « What happens on the ground: Persistent issues in implementation research », *Public Policy and Administration*, vol. 29 / 2, 2014, p. 164- 182; Michael Hill, *op. cit.*

⁴⁴⁷ L'« habitus » est ici entendu au sens d'un système intégrant les expériences particulières et participant à la constitution d'une matrice de perception et d'interprétation de diverses actions, et donc aux cadres d'interaction. Pierre Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Editions de Minuit, 1987.

⁴⁴⁸ Catharine Boone, *Political Topographies of the African State : Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁴⁴⁹ David Webster, *A sociedade Chope : Indivíduo e aliança no Sul de Moçambique, 1969-1976*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2009.

L'élimination des ethnies dont l'existence-même était condamnée comme tribalisme, autre fondement pour la formation de l'État-nation, ne représentait pas un danger pour les Chopes du fait de cet individualisme. Mais la concertation en communauté sans rapport avec la vie sociale traditionnelle, notamment par les villages communaux ou les coopératives agricoles, en fut rendue plus difficile. Dans ce cas spécifique, c'est l'*ambiguïté de la concentration communautaire*. D'une part, le rapport entre l'État-Frelimo et les Chopes aurait pu être mis à mal. Mais d'autre part, l'arrivée de la Renamo et de ses actions violentes, les poussèrent dans les bras du Frelimo, qui pourtant les avait contraints à se concentrer dans des villages. C'est l'*ambiguïté partisane*. Celle-ci se nourrit surtout des nouvelles dynamiques de multipartisme, qui demandait de plus en plus de négociations entre les acteurs pour les enjeux électoraux, notamment entre le parti dominant, Frelimo, et les acteurs locaux. L'importance majeure de la municipalisation de Quissico émergea ici, en tant que levier pour la construction d'alliances.

En considérant le caractère de faible structure de concentration des Chopes et les nouveaux enjeux de la démocratisation, la municipalisation de Quissico, siège du district de Zavala, se révélèrent comme une réinvention des objectifs d'unification nationale. Une fois mises en évidence les dissonances entre les objectifs des villages communaux et les habitus locaux des Chopes, une fois les villages communaux abandonnés, la municipalisation apparut comme un redimensionnement des objectifs d'unification de la nation autour du parti.

On commencera par une brève présentation de cet enjeu de la faible structure collective des chopes afin de mieux comprendre les dynamiques d'appropriation du projet de concentration communautaire autour du Parti-état. Notre approche rejette complètement le « holisme méthodologique » ou le structuralisme, qui voit dans les sociétés dites « primitives » l'absence de différenciation individuelle⁴⁵⁰. Dans un deuxième temps, on recentrera le débat autour des *Timbila* : plus qu'une manifestation de la culture chope, elles permettent une approche de l'analyse des rapports de pouvoir au sein de la société chope, et envers l'extérieur. Ainsi, la municipalisation de Quissico qui ne

⁴⁵⁰ Cette littérature s'inspire de Durkheim, mais aussi de Lévi-Strauss. Pour plus les débats relatifs à cette question, voir Alain Marie (ed.), *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala, 1997.

s'accompagnait pas de la décentralisation des *Timbila* marginalisa le vrai forum d'action politique locale qu'elles constituent.

3.3.1. L'« individualisation » chope face à l'esprit du projet administratif « socialiste » du Frelimo

L'un des thèmes centraux des recherches de David Webster⁴⁵¹ sur les Chopes est l'individualisation qui caractériserait ce peuple. À la base d'une analyse sur l'organisation sociale de cette communauté, Webster constate l'existence d'une *société* d'individus, résultat d'une faible structure hiérarchique quand aux pouvoirs politique traditionnels. Ce qui selon lui participa au développement d'une caractéristique plutôt d'émergence d'un individu autonome vis-à-vis de la contrainte de l'identité communautaire.

Cette caractéristique des Chopes, constatée par D. Webster, s'expliquait également par la présence dans la région depuis le début du XX^e siècle d'un grand nombre de travailleurs des mines de l'industrie extractive sud-africaine (*cf.* chapitre 1). Ces émigrants, économiquement beaucoup plus stables que les autres, auraient réveillé un besoin de protection de la propriété contre la « dette communautaire », dans la distribution des bénéfices gagnés.

Un autre facteur qui aura eu une importance dans cette caractéristique des Chopes est lié, comme démontré dans le chapitre précédant, à l'émergence d'une petite élite de commerçants ruraux. Comme les émigrants des mines sud-africaines, ils avaient aussi une certaine propriété à protéger des pratiques communautaires. Ce capitalisme précoce dans la société chope aurait — partiellement — participé à fragiliser les solidarités de type vertical dans cette communauté⁴⁵².

Dans la durée, ce sentiment de protection de la propriété individuelle, issu soit des activités migrantes soit des activités commerciales, devint une forme d'individualisation des Chopes dans le rapport à leur communauté d'origine. Cela ne signifia pas un « exit » définitif de la communauté, mais plutôt une forme de

⁴⁵¹ David Webster, *A sociedade Chope : Indivíduo e aliança no Sul de Moçambique...op. cit.*

⁴⁵² Alain Marie, *L'Afrique des individus: itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Paris, Karthala, 1997.

protection sociale, etc.⁴⁵³. L'expression populaire des Chopes « wu xaka ditzelo, negócio ditzelo » (d'un côté la famille, de l'autre les affaires), recommanda bien de ne pas mélanger intérêts privés et communautaires. Pour prendre un autre exemple, dans les *Timbila* est chanté « *nhamonele à honela n'mbide wakwe* » (chacun se surveille), ce qui exprimait la lutte individuelle pour la survie quotidienne ou un sentiment communautaire qui s'exprimait horizontalement sans avoir besoin de chefferie de caractère strictement hiérarchique.

Quelles que soient les justifications de cette *individualisation* « à la Chope », le projet du Frelimo, de tendance uniformisatrice, ne suscita pas d'adhésion dans cette zone, notamment concernant l'organisation en villages communautaires. Avant même leur mise en œuvre, des contestations eurent lieu. La guerre avec la Renamo conduisit finalement à leur abandon avant tout début de réalisation.

Il faut considérer que le projet, dans le discours officiel du Frelimo, était conçu sur l'idée d'absence de propriété privée, du moins pour les principaux moyens de production, notamment la terre pour les paysans. Reprenant un discours socialiste, le projet du Frelimo s'affirmait officiellement centré sur l'élimination des formes d'accumulation privée, la disparition de la propriété privée des moyens de production et des mécanismes de marché, tous responsables de la formation d'une bourgeoisie exploiteuse⁴⁵⁴.

Ainsi, dans le domaine rural, le développement des coopératives de consommation et des fermes d'État serait utilisé comme forme d'étatisation de l'économie (en fait, il s'agit tout autant de « nationalisation » de l'économie au sens strict du terme : implanter la nation nouvelle, casser les rapports sociaux qui s'en écartent, traités de « féodaux » ou « capitalistes »), en plaçant tous les moyens de production sous le contrôle de l'État. Cela lui permettrait d'introduire des transformations structurelles pour édifier la nation moderne projetée par l'élite du

⁴⁵³ Alain Marie « Du sujet communautaire au sujet individuel : une lecture anthropologique de la réalité africaine contemporaine » in. Alain Marie (ed.), *op. cit.*, p. 51-110

⁴⁵⁴ João Mosca, *A experiência « socialista » em Moçambique (1975-1986)*, Lisbonne, Instituto Piaget, 1999.

Frelimo. L'agriculture familiale serait quant à elle progressivement incorporée dans les fermes d'État⁴⁵⁵.

Sur cette base, le financement serait prioritairement dirigé vers l'État. Par exemple, l'investissement dans l'agriculture entre 1978 et 1983 est ainsi réparti : 90% pour les fermes d'État, 2% pour les coopératives et villages communaux, et pratiquement rien pour l'agriculture familiale⁴⁵⁶.

En revanche, après le départ des zones rurales des commerçants portugais et l'apparition de la pénurie sur le marché rural, les petits producteurs ne cherchent pas à accroître leur production et se replient largement sur l'autosubsistance, d'autant plus que la nouvelle monnaie, le *métical*, ne permettait pas d'acheter des biens manufacturés devenus rares. Du côté de l'État, les « *Lojas do Povo* » (Magasins du peuple) par exemple, qui gèrent tout le réseau commercial rural au niveau national, n'est pas capable de soutenir le bon fonctionnement de l'étatisation de l'économie rurale.

Les coopératives agricoles, en fonctionnant au minimum, ne garantissent pas l'imbrication entre agriculture familiale et État au lendemain de l'indépendance. Ainsi, dans le cas spécifique du district de Zavala, la collectivisation de l'agriculture par la création de coopératives ne reçoit pas l'appui des agriculteurs locaux. Ceux-ci la considèrent comme une capture de leur propriété privée à des fins collectives.

Nous avons rencontré divers membres de l'ex-coopérative de Gondo, situé à environ 20 kilomètres de Quissico. Samuel Maganhambe, leader de la coopérative de Gondo au début des années 1980, explique que la coopérative n'a pas bien fonctionné à cause de « l'égoïsme » des habitants de Gondo :

« Plusieurs habitants de Gondo ne voulaient pas contribuer au fonctionnement de la coopérative, en pensant que les bénéfices de la coopérative ne seraient pas bien redistribués parmi les membres. La majorité pensait que les bénéfices étaient pour moi [...] »⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Michel Cahen, *Mozambique : la révolution implosée*, Paris, L'Harmattan, 1987.

⁴⁵⁶ Voir pour plus de détails Michel Cahen, *Mozambique : la révolution implosée ...op. cit.* ; Maureen Mackintosh et Marc Wuyts, « Accumulation, social services and socialist transition in the third world: Reflections on decentralised planning based on the Mozambican experience », *The Journal of Development Studies*, vol. 24 / 4, 1988, p. 136- 179.

⁴⁵⁷ Samuel Maganhambe, entretien, Zavala, le 09 février 2015.

En effet, même si la coopérative de Gondo recevait quelques aides du gouvernement (livraisons de charrues et de bœufs), cela ne suffit pas pour un bon fonctionnement. Celui-ci dépendait en grande partie de la volonté des membres à employer également leur propre matériel dans la coopérative. Mais au lieu des bénéfices annoncés, les locaux percevaient les activités de la coopérative comme des empêchements à leurs propres activités privées. Cela fut encore plus vrai pour les travailleurs des mines d’Afrique du Sud, qui bénéficiaient directement des fruits de leur activité.

À cela s’ajouta une autre difficulté d’explication et de communication de ces dynamiques de socialisation des zones rurales à partir de la concentration collective des activités agraires. Les habitants la considéraient comme le partage obligé avec la communauté sans forcément tirer profit de telles actions collectives⁴⁵⁸. Xibukwane Chilundo, ancien mineur en Afrique du Sud et habitant de Gondo, explique comment étaient alors perçus ses biens :

« J’avais un tracteur et d’autres choses, et tu viens considérer mes biens comme collectifs, non ça ne passe pas [...]. Cela n’était pas bien pensé. Chacun doit manger à sa ‘sueur’. J’ai traversé des frontières pour lutter pour la vie de ma famille, et quelqu’un vient me dire que je travaille pour la communauté. Tous ceux qui avaient des affaires à eux n’étaient pas d’accord ici »⁴⁵⁹.

Cela témoigne d’une réelle incompréhension du projet de « coopératives agricoles », et des difficultés dans leur gestion et dans la redistribution de leurs bénéfices. En effet, imaginé de façon trop centrale, le projet ne pouvait s’adapter localement afin d’améliorer la vie des populations. Dans les pratiques quotidiennes, l’instauration du « socialisme » dans le domaine rural fut miné par la difficulté d’appropriation par la population — avec son habitus particulier — de ce que le Frelimo définit comme l’« intérêt général »,

C’est dans ce contexte que les villages communaux sont restés des discours, sans aucun début de mise en place dans cette région du pays. Ainsi, l’expérience du district de Zavala que nous venons de décrire semble être responsable du recul de la mise en œuvre de la « villagisation ». D’après nos interlocuteurs, avant même

⁴⁵⁸ Bridget O’Laughlin, « A questão agrária em Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, vol. 1 / 3, 1981, p. 9- 32; Aquino de Bragança et Ruth First, « Socialização do Campo e planificação », *Estudos Moçambicanos*, vol. 1 / 3, 1981, p. 2- 8.

⁴⁵⁹ Xibukwane Chilundo, entretien, Zavala le 09 février 2015.

cette tentative, les habitants manifestaient déjà leur mécontentement. Finalement, l'arrivée de la guerre contre la Renamo dans la province d'Inhambane a fait avorter toute possibilité⁴⁶⁰. D'ailleurs même dans les zones où ces villages communaux étaient instaurés, la Renamo, quand elle pénétrait dans une région, attaquait très vite ces villages communaux comme moyens de se créer une base sociale, en libérant les habitants autorisés à retourner dans leur habitat dispersé⁴⁶¹. L'étatisation de la société par la socialisation/nationalisation des zones rurales fut alors contrainte de reculer sans jamais vraiment se concrétiser, et encore moins s'enraciner dans la vie des populations locales.

En tout cas, comme nous le verrons *infra* les actions de guerre de la Renamo, dans le contexte spécifique de Zavala, poussent la population à se rapprocher du Frelimo et de l'État. Toutefois, la perception de l'objectif de l'État et de ses modèles de gestion de la société restera floue, et ce tant que seront marginalisées les trajectoires locales dans les politiques publiques. Une réflexion autour des *Timbila* illustre de manière intéressante cette analyse.

3.3.2. Quissico dans la construction de la nation : des *Timbila* locales aux *Timbila* « révolutionnaires », puis marchandisées

Le rôle majeur de Quissico (ou en général du district de Zavala) dans la construction de la nation au lendemain de l'indépendance est attribué aux *Timbila* (pluriel de *mbila*). Celles-ci désignent à la fois la danse, les instruments et la musique jouée en orchestre par le peuple chope. Comme cela a été démontré, les

⁴⁶⁰ Le Renamo arrive dans la province d'Inhambane aux alentours de l'année 1982, à partir de la base de Nhanzele. Éric Morier-Genoud donne un début d'aperçu sur la question de la guerre dans la province d'Inhambane, notamment dans les districts de Jangamo et d'Homoïne, mais cette partie du pays devrait encore faire l'objet de nombreuses recherches. Éric Morier-Genoud, *The dynamics of the war in the province of Inhambane, 1982-92* (à paraître).

⁴⁶¹ Christian Geffray, *op. cit.*

Timbila constituent une forme d'identité du peuple chope, davantage qu'une manifestation musicale, de danse et de poésie⁴⁶².

Une étude de Moira Laffranchini⁴⁶³ montre comment les *Timbila* se sont transformées en parallèle de l'histoire du peuple chope. Sans doute pour cette raison, une grande partie des travaux sur ce peuple considèrent les *Timbila* comme une synthèse politique, culturelle, sociale et économique⁴⁶⁴. Les *Timbila* apparaissent comme un sujet d'étude, en tant qu'espace d'interaction entre les acteurs avec ses propres règles et contribuant à la construction des positions au sein du peuple chope lui-même, ou par rapport à l'« étranger ».

Hugh Tracey⁴⁶⁵, l'un des premiers à étudier ce peuple à partir des *Timbila* met en avant trois aspects fondamentaux qui caractérisent les *Timbila*. D'abord, la question musicale se fonde sur les compétences de composition des sons. Dans cette dimension, la capacité des compositeurs apparaît comme un critère de différenciation des peuples. Les Chopes le considèrent comme une distinction de compétence interne, mobilisée pour la hiérarchisation de la société⁴⁶⁶. Deuxièmement, la danse renvoie à la capacité de résistance face à l'ennemi externe. La chorégraphie est typique de l'armement des Zoulous que les Chopes se seraient approprié, suite à leurs conflits avec les envahisseurs de l'empire de Gaza et les Portugais. Il s'agit d'une démonstration de résistance à l'invasion. Enfin, le troisième aspect est celui de la poésie et de ses paroles. L'accent est ici mis sur la critique, soit des éléments de la communauté qui transgressent les règles de coexistence, soit des envahisseurs. Mais les paroles servent surtout à l'affirmation de l'indépendance et de la différenciation culturelle⁴⁶⁷.

Les *Timbila* sont donc, dans la société chope, à la confluence de différentes expressions. Elles manifestent une synthèse des enjeux sociaux, économiques et politiques du peuple chope, ainsi que de son rapport aux autres. Elles sont donc un

⁴⁶² Moira Laffranchini, « Métamorphose identitaire à travers la musique : le timbila des Chopi du Mozambique », *Cahiers d'ethnomusicologie. Anciennement Cahiers de musiques traditionnelles*, 2007, p. 133-145.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ Voir notamment : Hugh Tracey, *Chopi musicians : Their music, poetry and instrument*, Londres, Africa, 1977 [1948] ; Amândio Munguambe, *A música Chope*, Maputo, Promédia, 2000 ; Moira Laffranchini, *op. cit.*

⁴⁶⁵ Hugh Tracey, *op. cit.*

⁴⁶⁶ David Webster, *A sociedade Chope : Indivíduo e aliança no Sul de Moçambique...op. cit.*

arène d'interaction, de distribution des ressources et de définition des positions entre les acteurs⁴⁶⁸. À partir de l'étude des *Timbila*, on peut donc comprendre les enjeux de pouvoir chez les Chopes, mais aussi leur rapport à l'autre, et finalement à la nation.

Au sortir de la colonisation, le Frelimo identifia dans les *Timbila* un instrument pour réveiller l'identité nationale, et faire que ces Chopes ne soient plus Chopes, mais Mozambicains. Autrement dit, les *Timbila*, dans le cadre de la formation d'un État-nation anti-ethnique et anti-tribaliste, ne devaient plus représenter l'identité d'une seule communauté. Elles devaient plutôt simultanément effacer cette identité spécifique, et contribuer à la construction d'une identité nationale autour du Frelimo. Il ne devait plus exister de *Timbila* chope, mais une *Timbila* nationale, mozambicaine.

Les pratiques des *Timbila* durent donc concrètement se convertir en manifestations politiques. L'accent fut mis sur la composition des chansons : au lieu d'exprimer les enjeux locaux et les rapports à l'ennemi des Chopes, elles sont incitées à devenir « révolutionnaires », en chantant la gloire du Frelimo et le nouveau Mozambique. Les *Timbila* durent participer à la fabrication de la nation et de l'« homme nouveau ». Des figures comme Eduardo Mondlane, le premier Président Samora Machel et son épouse Josina Machel furent au centre des paroles, comme en témoigne la chanson dont les paroles sont reproduites ci-dessous :

« Tout le monde se rappelle du fouet
Au Mozambique le fouet
On nous battait toujours
On nous battait et on nous demandait :
'Où irez-vous vous lamenter ?' »

Du Rovuma au Maputo
Dansons le *timbila*
Célébrons nos héros
Mondlane et Josina
Ne nous oubliez pas
Hissez le drapeau »⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ Moira Laffranchini, *op. cit.*

⁴⁶⁸ Tobias Hagmann et Didier Péclard (eds), *Negotiating statehood: dynamics of power and domination in Africa*, Chichester, Wiley-Blackwell, 2011.

⁴⁶⁹ Traduction de Moira Laffranchini d'une chanson enregistrée à Zavala par Ron Hallis en 1983. Voir Moira Laffranchini, *op. cit.*, p. 144.

Si la première strophe fait référence aux Portugais colonisateurs, la deuxième promeut le nouveau Mozambique. L'expression « Du Rovuma au Maputo » symbolise pour le Frelimo l'unification de la nation et la destruction de toute opposition à son projet⁴⁷⁰. Le Rovuma est le fleuve frontalier de la Tanzanie à l'extrême nord du pays et le Maputo est un fleuve qui, sur quelques kilomètres, marque la frontière avec l'Afrique du Sud avant de se jeter dans la baie de Maputo, la capitale, à l'extrême sud. Il est donc fait référence à l'intégralité géographique du pays, sans aucune référence identitaire. Venâncio Mbande, l'une des icônes des *Timbila* de Zavala, décédé en 2015, avait pu nous préciser :

« À l'époque, mes ancêtres chantaient la révolte à la fois contre les Zoulous et contre les Portugais. Mais avec l'indépendance, nous étions heureux de l'indépendance. On chantait la joie de l'indépendance, jusqu'à maintenant. Moi après mon retour d'Afrique du Sud, j'ai composé une chanson pour la mort de Samora »⁴⁷¹.

Alors qu'il évoque son travail dans les mines d'Afrique du Sud, Venâncio Mbande s'arrête et chante, accompagné de sa *Mbila*, la tragédie du crash d'avion du président Samora. Il témoigne ainsi de la dimension nationale de ses chansons :

« Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
[L'oiseau est tombé avec le chef – 2X]

N'koma nguene Samora a nga ndawa
N'koma nguene Samora a nga ndawa
[Le chef c'est Samora qui a été tué – 2X]

Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
Txi hidi txi nhana txi di ni N'koma
[L'oiseau est tombé avec le chef – 2X] ».

Cette incitation va de pair avec des critères de valorisation et de sélection de groupes locaux censés représenter le district de Zavala lors des festivités nationales. Par exemple, suite à la création du Ministère de l'Éducation et de la Culture, ainsi que du Département d'Archives du Patrimoine Culturel en 1978, une fête nationale des chansons et musiques traditionnelles fut organisée en 1980. Elle fut précédée par un travail approfondi sur les différents groupes de danse et de musique traditionnelle au niveau national, sélectionnés pour participer à ces

⁴⁷⁰ Michel Cahen, « Mozambique : histoire géopolitique d'un pays sans nation »...*op. cit.*

⁴⁷¹ Venâncio Mbande, entretien Zavala (Gondo), le 10 février 2014.

festivités. Comme le souligne Marílio Wane⁴⁷², la sélection des groupes se faisait selon leur importance dans la construction de l'identité nationale.

Dans le contexte spécifique de Zavala, il n'est pas aisé de ressentir l'impact de cette intervention de l'État dans les *Timbila* au lendemain de l'indépendance. En effet, les différents groupes ont été dissous suite à la guerre entre le Frelimo et le Renamo. D'autre part, beaucoup d'hommes émigraient vers l'Afrique du Sud. De toute manière, l'exclusion des *autoridades tradicionais* de l'administration aurait été partiellement responsable de l'actuelle déconnexion des *Timbila* de la nation ou du Frelimo, et celles des populations locales. Cela est tout aussi vrai même si aujourd'hui encore, le son des *Timbila* réveille les Mozambicains sur la RM, principale radio du Mozambique et la seule qui couvre tout le pays.

Les *Timbila* réapparurent au début des années 1990, surtout après les accords de paix de Rome entre le Renamo et le Frelimo, mais avec une nouvelle configuration politique et économique, constituant une forme d'économie politique. En 1990, la nouvelle Constitution du Mozambique ouvrit un espace au pluralisme associatif et politique. En 1992, la guerre entre le Frelimo et le Renamo se termina et en 1994 se tinrent les premières élections générales au Mozambique.

Avec le multipartisme, et face à quelques victoires du Renamo dans les zones rurales, les *Timbila* réémergences après la paix furent perçues comme des alliés potentiels pour la recherche et le contrôle de l'électorat. Aussi, suite à la loi sur les associations de 1991 (Loi n° 8/91), l'*Associação dos Amigos de Zavala* (l'Association des amis de Zavala, l'AMIZAVA) fut créée. Il s'agissait bien évidemment d'un moyen de contrôle de la société autour des *Timbila*, d'autant plus que les représentants de cette association n'étaient pas sur place à Zavala, mais tous à Maputo⁴⁷³. L'association organisa le festival d'AMIZA (le *M'saho*) chaque année au mois d'août à Quissico. Contrairement à ce que réclamaient pourtant beaucoup de personnes, ces événements ne furent nullement des manifestations du peuple chope, mais plutôt des festivités politisées au cours desquelles les autorités publiques faisaient leurs discours⁴⁷⁴.

⁴⁷² Marílio Wane, *A Timbila chopi : construção de identidade étnica e política da diversidade cultural em Moçambique (1934-2005)*, mémoire de master, Universidade Federal de Bahia, 2010.

⁴⁷³ Carvalho Cumbi, *op. cit.*

⁴⁷⁴ *Ibidem.*

Par ailleurs, les autorités traditionnelles furent définitivement écartées du processus. Pour cette festivité bureaucratisée, il importait davantage aux organisateurs de rassembler plusieurs groupes avec l'aide du gouvernement, qui en profitait pour sa propagande politique. D'ailleurs ce n'est pas un hasard si, pendant les campagnes électorales, les *timbileiros* (les membres des *Timbila*) furent le fer de lance du Frelimo.

Deuxièmement, les *Timbila* prirent de plus en plus une dimension mercantile. En effet, dans le contexte actuel, elles sont traitées comme telles dans le sens où leurs activités, compositions, danses ou musiques se placent sur le marché. En 2005, elles furent ainsi proclamées patrimoine culturel immatériel de l'humanité, sur l'initiative de l'Unesco et notamment de son Directeur-général, le japonais Kōichirō Matsuura (1999-2009). Pour célébrer cette reconnaissance des *Timbila*, le gouvernement du Mozambique décida d'imprimer une *Mbila* sur le billet de cinq *meticaïs* (monnaie du Mozambique).

Si les *Timbila* bénéficiaient d'un grand attachement de la part du peuple chope et d'une popularité dans tout le Mozambique, s'y ajouta alors l'admiration internationale. Il s'agissait de la promotion d'une culture jusqu'à là locale et traditionnelle et qui entrait dans le champ de la modernité internationale⁴⁷⁵. On peut aujourd'hui constater la présence des xylophones chopes *Mbila*, dans la musique moderne ou occidentalisée (cf. notamment les travaux de Eduardo Durão, Matchume Zango, Cheny Wa Gune et Walter Valdin)⁴⁷⁶.

En revanche, l'entrée des *Timbila* sur le marché ne se fit plus à partir du seul niveau local. Elle fut très vite gérée depuis Maputo, notamment par les membres responsables d'AMIZAVA. Ainsi, le succès de la vente des activités des *Timbila* fut exploité par les familles des *timbileiros* qui avaient des contacts à Maputo. Cette situation était effectivement bénéfique à l'État mais aussi au Frelimo. À partir des acteurs sédentarisés à Maputo et liés aux *Timbila* locales comme l'AMIZAVA, le Frelimo pouvait contrôler les activités locales des *timbileiros* de Zavala. Ainsi, toutes les manifestations politiques, économiques et

⁴⁷⁵ Dans ce sens de savoir local et savoir global dont parle Clifford Geertz, *Savoir local savoir global. Les lieux du savoir*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

⁴⁷⁶ Ces musiciens sont les mêmes représentés de l'AMIZAVA, rassemblés dans le groupement nommé « *Timbila Muzimba* » de grande popularité au niveau de Mozambique, bien sûr et ailleurs.

sociales locales furent désormais contrôlées via l'AMIZAVA. Bref, les *Timbila* n'étaient plus gérées localement, alors même qu'elles étaient de vraies manifestations politiques, économiques et sociales des Chopes du district de Zavala.

La municipalité de Quissico, intéressée elle aussi par l'emploi des *Timbila* comme instrument de diffusion de ses activités, put leur offrir une ouverture⁴⁷⁷. Une vraie dévolution du pouvoir aurait signifié pour la municipalité de Quissico l'institutionnalisation des forces politiques synthétisées par les *Timbila*, pour un début d'interaction avec le peuple de cette région. La légitimité de l'État via l'administration nécessitait impérativement d'imbriquer (en une hybridation) les pratiques locales d'interactions collectives, comme les *Timbila*, avec les normes formelles définies au sommet de l'État. Sans les *Timbila* dans la municipalité, celle-ci resta une entité de maniement des populations locales, sans présence effective d'un « espace public »⁴⁷⁸.

Conclusion. L'administration : attentes de la société et légitimité de l'État

Les tentatives de conception de l'administration comme fer de lance pour le développement et la formation de la société au lendemain de l'indépendance avaient été minées par les spécificités de formulation de l'intérêt public. Celui-ci était alors conçu comme un projet de formation de l'État-nation sous la direction du Frelimo. Nous avons dit la grande diversité des intérêts des acteurs de la lutte de libération anticoloniale et leurs visions de l'avenir.

Nous avons illustré la difficulté à synchroniser cette hétérogénéité et à l'intégrer au projet de l'indépendance, ce qui finalement a provoqué la déconnexion entre administration et société. Ce n'est d'ailleurs pas une question propre au Mozambique, mais concerne à divers degrés presque tous les pays

⁴⁷⁷ « O sonho do edil Paulo Chiponde : Tornar Quissico uma cidade da cultura », *Jornal Notícias*, 11 novembre 2014.

⁴⁷⁸ Jürgen Habermas, *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1988.

africains après leur indépendance. À tel point que, comme le souligne Dominique Darbon, ces États vivent au début des années 1990 une sorte d'« agonie » de leur légitimité⁴⁷⁹. Dans une certaine mesure, cela est dû au fait que l'administration, confluence entre l'abstraction de l'État et les pratiques sociales, est vidée de toute réalité sociale⁴⁸⁰. Le Mozambique, cependant est un cas particulièrement radical.

L'adhésion des populations à la lutte anticoloniale a conduit le Frelimo à se considérer comme la synthèse des aspirations des différentes strates du pays. Ainsi, la formulation de l'« intérêt général » sous sa responsabilité n'est en dernière analyse issue que d'un seul groupe d'acteurs, l'élite du Frelimo. Sa mise en œuvre se présente comme un impératif pour l'ensemble de la population, qui n'y retrouve cependant pas ses intérêts.

Avec cette énorme difficulté d'appropriation d'un projet venu d'en haut, totalement imaginé par l'élite du Frelimo en référence au modèle occidental⁴⁸¹, il ne restait plus à la majorité de la population qu'à se réadapter de diverses façons. Les aspirations de construction d'un État-nation se voient donc appropriées, mais avec des spécificités locales très éloignées de l'idéal présent dans l'imaginaire du Frelimo, qui envisage un État moderne à l'occidental.

Par ailleurs, le caractère autoritaire de l'administration fut également un dérivé de cette « mission messianique » d'incarnation de l'« intérêt général » que le Frelimo croyait représenter. En effet, l'autoritarisme administratif contribua à la complexité de l'herméneutique locale du projet du Frelimo, c'est-à-dire à la réinterprétation locale pour une mise œuvre plus efficace. L'administration et sa façon autoritaire se présentent davantage comme une abstraction de l'État, sans s'imbriquer aux pratiques locales de chaque communauté spécifique. Autrement dit, l'obsession d'unification du Mozambique par l'élimination des particularismes marginalisa les forces locales. Or, elles seules sont capables de donner plus de

⁴⁷⁹ Dominique Darbon, « L'État prédateur »...*op. cit.*, p. 37

⁴⁸⁰ Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Akhil Gupta, « Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state », *American Ethnologist*, vol. 22 / 2, 1995, p. 375- 402.

⁴⁸¹ Bertrand Badie, *L'Etat importé: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

synergie à l'action administrative, sans pour autant s'écarter de la vision d'un État unitaire de gestion de la société.

Ce contexte permit de situer la réforme décentralisatrice dans l'équilibre entre les agences internationales, promotrices de réformes pour les administrations africaines, et les tentatives de réaffirmation du pouvoir de l'État au niveau local. Les acteurs nationaux à la tête de l'État, en se positionnant comme des « courtiers » ou intermédiaires⁴⁸² de la municipalisation via l'administration centrale, sont en mesure de contrôler et de politiser partiellement les enjeux locaux.

Comme nous le verrons aux chapitres suivants, les administrations municipales, en adaptant les décisions « d'en haut », donnèrent une réelle possibilité d'expression politique locale, indépendante de l'appareil du Frelimo. Cela pouvait reconfigurer la continuité partisane du Frelimo dans l'État, héritage de sa période « marxiste-léniniste ». Dans le même temps, cela permettait d'institutionnaliser le rapport entre État et société par une socialisation de l'administration⁴⁸³. Il est vrai que ce temps d'apprentissage a été nécessaire, Encore fallait-il qu'il trouvât le contexte adéquat pour se matérialiser. La routinisation des pratiques de gestion municipale pourrait aider à reconfigurer les enjeux de construction de l'État.

⁴⁸² Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op. cit.*

⁴⁸³ Jacques Fisette et Marc Raffinot (eds), *Gouvernance et appropriation locale du développement au-delà des modèles importés*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2010.

Chapitre IV. La légitimité de l'État dans une administration introuvable à l'époque pluraliste

Le rôle attribué à l'administration était d'être le fer de lance de la formation et de la modernisation de la société, dès l'indépendance. Ce rôle a été compromis, comme on l'a vu dans le chapitre précédant, par le caractère autoritaire de la formulation de l'intérêt public. Il fut compromis aussi par la tentative d'en faire un programme d'actions basé sur un discours de rupture avec la société. Ce fut dans ce contexte que l'administration n'a pas totalement réussi à établir une cohérence entre l'image proposée de l'État et ses pratiques sociales effectives, contribuant ainsi à fragiliser sa légitimité. Les efforts de redéfinition des rapports entre l'état mozambicain et la société sont un enjeu majeur de la politique (*politics*) et des politiques gouvernementales (*policies*) depuis le début des années 1980. C'est sur cette question qu'on insistera dans ce chapitre, en travaillant sur l'analyse des enjeux des réformes, notamment celles concernant la décentralisation, à l'initiative des acteurs internationaux. On émet donc l'hypothèse que les enjeux de mise en œuvre de cette réforme expriment le besoin continu du renforcement de légitimité de l'État dans la société, via notamment l'action des municipalités⁴⁸⁴.

Dans cette perspective, il apparaît que l'adhésion de l'État mozambicain (comme de bien d'autres États africains), aux politiques des bailleurs de fonds, notamment Fond Monétaire International (FMI) et Banque Mondiale (BM), ne doit pas être réduite à une victimisation du pays par les acteurs internationaux, pas plus qu'il n'est possible de considérer que leur mise en œuvre fut totalement contrôlée

⁴⁸⁴Klaus Schlichte (ed), *The dynamics of States : the formation and crises of State domination*, Ashgate, 2005; Akhil Gupta, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press Books, 2012; Akhil Gupta, « Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state », *American Ethnologist*, vol. 22 / 2, mai 1995, p. 375-402. Joel S. Migdal, *op. cit.*

par ces dernier⁴⁸⁵. Ces réformes, notamment celles portant sur la décentralisation, apparaissent alors comme des « fenêtres d'opportunité »⁴⁸⁶ trouvées par les autorités publiques pour se reconstruire, dans un contexte de changement de l'ordre mondial⁴⁸⁷.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur l'analyse rituelle des échecs ou succès de l'appropriation des *kits* de réformes d'inspiration internationale. Mais il faut insister sur les modalités d'appropriations selon les capacités administratives locales. C'est dans ces conditions locales qu'on peut trouver toute une explication de la réinvention des réformes selon les enjeux locaux, autrefois considérés comme apolitiques comme si le contexte de la mise en œuvre pouvait être neutre⁴⁸⁸. En effet, les réformes de l'administration, notamment de type managérial⁴⁸⁹, à l'initiative des bailleurs de fonds, prônant de ne se baser que sur des interventions technique de l'administration, se plaçaient alors dans les contextes africains⁴⁹⁰, le Mozambique en particulier, avec sa faible capacité administrative et une forte intervention politique (partisane). Ainsi, d'un discours apolitique des ses

⁴⁸⁵ Voir pour cette perspective Dele Olowu et James S. Wunsch, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc, 2003; Charles Nach Mback, *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003. René Otayek, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, juin 2007, p. 131-150; Thandika Mkandawire et Charles Chukwuma Soludo, *African voices on structural adjustment: a companion to our continent, our future*, Ottawa, International Development Research Centre, 2003, entre autres.

⁴⁸⁶ John Kingdon, « How does an idea's time come? Agendas, alternatives and public policies », Jay Shafritz, Albert Hyde, Sandra Parkes, *Classics of Public Administration*, 15^e ed., Belmont, Thomson Wadsworth, 2004, pp. 564-570; John Kingdon, *Agendas, Alternatives and public policies*, New York, Harper Collins, 2^e éd., 1995; Valéry Ridde, « Policy implementation in Africa State: an extension of Kingdon's multiple-streams approach », *Public Administration*, vol. 87 / 4, 2009, p. 938- 954.

⁴⁸⁷ Béatrice Hibou, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, n°39, 1998, René Otayek, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário ?... », *op. cit.*

⁴⁸⁸ James Ferguson, *The Anti-Politics Machine*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Dominique Darbon, « Réformer ou réformer des Administrations projetées en Afrique », *op. cit.* ; Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

⁴⁸⁹ Christopher Hood, « Contemporary Public Management: a New Paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n° 2, 1995, 104-112; James Iain Gow et Caroline Dufour, « In the new public management a paradigm? Does it matter? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 / 4, 2000, p. 573- 597.

⁴⁹⁰ Dele Olowu et James Wunsch, *Local Governance in Africa ...op. cit.*; Richard Croock et James Manor, *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa : participation, accountability and performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

« prometteurs » internationaux, elles se voyaient converties dans l'action en instruments de pénétration politique partisane. Ce qui donne une lecture d'échec ou de dissonances considérables entre les énonciations initiales de ces « prometteurs », notamment internationaux, et les pratiques issues de ces réformes.

Avec cette interprétation, la capacité administrative devient une entrée de lecture des enjeux de la municipalisation au Mozambique. C'est-à-dire qu'elle explique la condition d'appropriation, l'apprentissage et les effets des réformes sur le système administratif. On emploie d'ailleurs la notion d'« administration introuvable », à l'instar du texte de Dominique Darbon sur les fonctionnaires des administrations africaines⁴⁹¹. Pour ce dernier, les fonctionnaires dans les administrations d'Afrique sont « introuvables », au sens classique wébérien (hiérarchie, gestion rationnelle, continuité, spécialisation, impersonnalité, etc.)⁴⁹². En énumérant différentes fragilités de ces administrations africaines, cet auteur propose une notion de « professionnel de l'action publique » qui serait une façon plus flexible pour exprimer les ambiguïtés des fonctionnaires et la réalité dans laquelle ils agissent⁴⁹³. Cette notion, du même ordre que celle de « courtier »⁴⁹⁴, ou encore de « *go-betweens and brokers* »⁴⁹⁵, permet de capter dans les pratiques administratives les zones de confluence entre discours officiels et logiques sociales dans la mise en œuvre de l'action publique⁴⁹⁶.

En ce sens, il est ici opportun d'étudier les municipalités — espaces, arènes d'adaptation contextuelle — et leurs pratiques administratives comme une symbiose entre l'énonciation officielle des réformes et la réalité sociale propre à

⁴⁹¹ Dominique Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, n°20, 2001, p. 27-42.

⁴⁹² On peut trouver dans la même ligne d'interprétation Dele Olowu, « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 665- 686; Janathan Moyo, *The politics of administration: understanding bureaucracy in Africa*, Harare, SAPES Books, 1992.

⁴⁹³ Dominique Darbon et Claire Didieu, « Les fonctionnaires comme classes moyennes paradoxales : l'exemple Guinéen », Dominique Darbon et Comi Toulabor (ed), *L'invention des classes moyennes africaines : Enjeux politiques d'une catégorie incertaine*, Paris, Karthala, 2014, pp..

⁴⁹⁴ Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000 ; Joel Migdal, *State in society...op. cit.*

⁴⁹⁵ Christopher Hood et Martin Lodge, *The politics of public service bargains : Reward, competency, loyalty and blame*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁴⁹⁶ Tom de Herdt et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op. cit.*

chaque ville ou bourg de mise en œuvre. Ainsi, en faisant des capacités administratives (institutionnelles, organisationnelles et d'action) une entrée de lecture de l'action municipale, on serait à même de comprendre non seulement les difficultés techniques d'organisation et d'action des municipalités mais aussi les enjeux politiques de l'apprentissage des réformes d'inspiration managériale.

En fait, au Mozambique, derrière les capacités administratives, s'est construit un discours politique pour le contrôle du processus de municipalisation. Sur le constat bien réel de l'absence de capacités administratives, notamment de ressources humaines et financières, pour la gestion des affaires municipales dans tout le pays, on a, derrière des enjeux politiques, « fabriqué » une notion administrative de *gradualisme*, processus progressif de municipalisation des bourgs⁴⁹⁷.

Le *gradualisme*, comme notion dans le droit administratif mozambicain, désigne le processus progressif par lequel l'administration centrale décide des villes (*ciudades*) et des bourgs (*vilas*) qu'il veut élever au rang de municipalités et des services à transférer en gestion locale⁴⁹⁸. À partir d'une argumentation technique sur le niveau de capacités administratives, le législateur aurait ainsi trouvé une grille de sélection législative (loi n°2/97 et n°33/2006), pour la transformation des bourgs en municipalités et pour déterminer leurs compétences d'action. Dans l'article 5 de loi 2/97, qui créa les collectivités locales, différents critères sont indiqués comme base de l'élévation à cette catégorie :

« a) facteurs géographiques, démographiques, économiques, sociaux, culturels, et administratifs ; b) intérêt d'ordre national ou local en cause ; c) raisons d'ordre historique et culturel ; d) évaluation des capacités financières pour la poursuite des attributions »⁴⁹⁹.

Ces critères demeurent très vagues, en bonne partie discrétionnaires et difficiles à réaliser dans une grande partie des bourgs du Mozambique. Plusieurs auteurs travaillant sur l'analyse du processus de décentralisation au Mozambique perçoivent derrière ce discours du *gradualisme* un instrument utilisé par le Frelimo, via l'administration centrale, pour contrôler la municipalisation, en

⁴⁹⁷ Voir la Loi n° 2/97, *Bolentim da Republica*, I Série n°7, 2° Supplément, de 18 février de 1997.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

⁴⁹⁹ *Ibidem*.

choisissant les villes et bourgs en fonction de l'intensité du soutien politique dont il bénéficie⁵⁰⁰. Avant d'accéder au statut de municipalité, une préparation du bourg susceptible d'être sélectionné pour y garantir la victoire du parti aux élections municipales était mise en œuvre. Au fur et à mesure que le bourg se voyait "organisé" pour la victoire du Frelimo, il devenait apte à être une municipalité⁵⁰¹.

Cette stratégie a été construite après analyse des tendances électorales des premières élections générales de 1994. Le Frelimo qui gagna ces élections se trouva mis en question dans les régions rurales où la Renamo était devant le Frelimo : 41% des votes favorables au parti Renamo contre 40% pour le Frelimo alors au pouvoir⁵⁰².

La première législation sur la création des municipalités, loi n°3 du 13 septembre 1994, préconisait que tous les districts seraient transformés en municipalités⁵⁰³. Alors que les élections générales soulignaient les difficultés d'affirmation du Frelimo dans les zones rurales, l'idée d'un passage progressif des bourgs dans la catégorie des municipalités, en fonction d'un ensemble de critères à déterminer, se présenta comme une solution viable permettant au Frelimo d'échapper au risque du partage du pouvoir avec la Renamo.

Ainsi, d'une simple technique administrative de préparation au passage dans la catégorie municipalité, le *gradualisme* devint un dispositif de contrôle et d'exercice du pouvoir par le Frelimo. En effet, il permit un travail progressif de

⁵⁰⁰ Beatrice Reaud and Bernhard Weimer, « Mozambique : Decentralization in a Centralist Setting », in Tyler Dickovick et James S. Wunsch (ed.), *Decentralisation in Africa : The paradox of State strength*, Boulder, 2014, pp.137-158 ; Bernhard Weimer (ed), *Moçambique : Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, Maputo, IESE, 2012 ; Luís de Brito « Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização », in. Luís de Brito et al. (ed), *Desafios de Moçambique 2013*, Maputo, IESE, 2013, p.23-38 ; Eduardo Chiziane, *As tendências da re-concentração e re-centralização administrativa em Moçambique*, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane, Imprensa Universitária, 2011 ; Domingos Manuel do Rosário, *op. cit.*

⁵⁰¹ Pour cette question de démocratisation par élection voir notamment Andreas Schedler, « The Nested Game of Democratization by Elections », *International Political Science Review*, vol. 23 / 1, 2002, p. 103- 122.

⁵⁰² Pour plus de détails voir Luís de Brito, « O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique », in Brazão Mazula (ed), *Moçambique eleições democracia e desenvolvimento*, Maputo, Inter-Africa Group, 1995, p. 473-499 ; João Pereira, « «Antes o “diabo” conhecido do que um “anjo” desconhecido»: as limitações do voto económico na reeleição do partido FRELIMO », *Análise Social*, vol. 43 / 187, 2008, p. 419- 442 ; Michel Cahen, « Resistência Nacional Moçambicana, de la victoire à la déroute ? Pluripartisme sans pluralisme et hégémonie sans stabilité », *Société Politiques Comparée*, n°17, 2009.

⁵⁰³ Alfredo Chambule, *Organização Administrativa de Moçambique*, Maputo, CIEDIMA, 2000.

cadrage et « d'adaptation » des enjeux locaux du bourg à la ligne politique du parti au pouvoir, avant d'être finalement récompensé par l'élévation au statut de municipalité.

Toutefois, les dynamiques de mise en œuvre et les pratiques et actions quotidiennes des municipalités ne se résument pas au contrôle par les acteurs centraux, responsables du passage au rang de municipalité et du transfert de compétences à l'échelle locale. En dépit de la modestie et de la banalité de leurs actions, du fait du manque chronique de leurs capacités administratives (humaines, financières, matérielles...), les municipalités déjà créées, bien qu'encore embryonnaires, furent des arènes de structuration de relations entre tous les acteurs. Et elles interrogeaient bien souvent des positions ou même des règles d'interaction définies au niveau central. L'intervention de ces municipalités dans la vie quotidienne des citoyens-usagers participe, comme on le verra, de leur mobilisation pour construire une nouvelle régulation des rapports à l'administration⁵⁰⁴. Cela les incite à incorporer l'État pour y réinventer de nouvelles formes d'action, y compris par détournement de l'énoncé officiel des réformes. Ce renforcement de l'État, comme entreprise de gestion de la société⁵⁰⁵, ne doit donc pas être réduit au simple contrôle du processus de municipalisation par les acteurs centraux. Il réside surtout dans les pratiques créatives qui résultent de la naissance des municipalités.

À partir de nos trois cas, qui représentent d'ailleurs les trois générations de municipalisation graduelle (1998 Beira, 2008 Mueda et 2013 Quissico)⁵⁰⁶, on verra ici que, malgré la faiblesse administrative, les municipalités sont des espaces de concertation, de redéfinition de la position des acteurs et d'apprentissage politico-administratif. Elles participent par diverses intermédiations à l'incorporation de l'État dans la gestion locale de sorte que le local dispose malgré tout de véritables capacités d'orienter l'action administrative et les pratiques de l'État.

⁵⁰⁴ Eduardo Araral, « Policy and regulatory design for developing countries: a mechanism design and transaction cost approach », *Policy Sciences*, vol. 47 / 3, September 2014, p. 289-303.

⁵⁰⁵ Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.

⁵⁰⁶ De 1998 à 2013 53 municipalités ont été créées dans des villes (23) et bourgades (30). En 1998 furent 33 municipalités, en 2008 10 de plus encore 10 de plus en 2013 plus 10, ce qui fait 53 municipalités.

En premier lieu, avec le cas de la municipalité de Beira, on montrera la fluidité administrative dictée par l’alternance politique, c’est-à-dire une gestion du Frelimo (1998), suivi par une direction par la Renamo (2004), puis ensuite une gestion « cohabitation » – avec un Maire indépendant, Deviz Simango, et un Frelimo majoritaire à l’assemblée municipale (2008), pour finir avec la gestion actuelle par le MDM (2013). Avec la structure administrative et l’alternance continue et de plus en plus changeante à chaque étape électorale, on voit que la continuité administrative est assurée mais affectée en permanence dans ses pratiques par ces mutations politiques rapides.

Dans ce cas particulier, même si les capacités administratives demeurent réduites, la municipalité fait émerger une expérience intéressante en se constituant en arène de négociations politiques, en questionnant la trop forte centralisation de l’administration et le contrôle des acteurs centraux, notamment du parti Frelimo. Ce cas illustre bien comment le local n’est pas seulement produit du centre, mais participe aussi par les pratiques municipales à la mise en cause, à la mise en œuvre et à la mise en forme des pratiques d’État locales et globales. Il fabrique par ailleurs de nouveaux acteurs qui questionnent ceux qui « traditionnellement » dominent.

Il y a ensuite, le cas de Mueda, avec un pilotage fortement centralisé par le Frelimo, notamment par l’élite makonde au sommet du parti. Ce cas illustre bien le fait que la forte dépendance vis-à-vis du centre vide les fonctions locales de la municipalité. Dans notre approche des capacités administratives, il est intéressant de voir que la stabilité de gestion municipale, dans le cas de Mueda, est garantie par la cohérence partisane. Pourtant, même dans ce contexte de forte dépendance vis-à-vis des acteurs centraux, les pratiques résultant des interactions quotidiennes au sein de la municipalité firent émerger une forte tension entre les différents acteurs locaux qui questionne la capacité des acteurs centraux à dicter les règles du jeu politique local. Du fait de la tension entre les acteurs locaux et de la mise en cause de l’intervention des acteurs centraux, c’est l’opposition (MDM) au Frelimo qui émergea dans un contexte où ne fut jamais imaginée une telle montée de l’opposition. La municipalité devint une vraie arène d’implication des acteurs ce

qui les habilite d'autant à s'approprier un peu plus la force de l'État et à participer au façonnage de ses pratiques au niveau local.

Enfin, vient l'étude du bourg de Quissico, élevé à la catégorie de municipalité en 2013. Ce cas est intéressant pour une autre raison : la municipalisation de Quissico vient se croiser avec les enjeux commerciaux locaux. En utilisant les entrepreneurs, commerçants locaux, comme élus, l'administration municipale permet une imbrication entre « public » et « privé », économique et politique, à l'échelle locale. Cette imbrication permet non seulement une ouverture de l'action municipale aux acteurs privés, mais elle assure aussi un redéploiement de l'État via l'intermédiaire des entrepreneurs. Elle transforme la municipalité en un véritable espace de rencontre des multiples acteurs. Un espace, donc, de reconstruction de l'abstraction de l'État et de redéfinition des attentes de la société.

Dans ces trois cas, comme on le verra plus en détails, l'État trouve un sens dans les pratiques administratives municipales, très éloigné du caractère administratif classique (wébérien). La faiblesse administrative, notamment en contexte de pluralisme politique, oblige l'État à se repositionner face au quotidien réel de la société. En fait, son rôle est désormais moins d'imposer un intérêt « commun », mais d'identifier et développer des cadres d'action et de coopération pertinents pour interagir avec la société en s'imposant éventuellement via d'autres acteurs, ou en laissant se développer une sorte d'autonomie d'action dans la société permettant par son intermédiaire à l'État d'exister.

4.1. La Municipalité de Beira « autonome » — à l'écart des défis nationaux ?

Dans le contexte des réformes décentralisatrices, la ville de Beira a été élevée au rang de municipalité dès la première vague de municipalisation au Mozambique, en 1998. Mais l'histoire de l'entité municipale dans cette ville est ancienne. Le chapitre 1 a souligné que, dans les enjeux d'instauration de la Compagnie du Mozambique, l'État colonial portugais avait tenté d'instaurer la municipalité, une première fois, en 1892. Cette tentative fut rejetée par la Compagnie du Mozambique en raison de son rôle dans le développement de la ville de Beira (cf. chapitre 1)⁵⁰⁷. Et ce n'est qu'à partir de la Réforme administrative d'outre-mer (RAU)⁵⁰⁸ que le régime de municipalité fut instauré à Beira (cf. chapitre 2). Concrètement, c'est après la disparition de la Compagnie du Mozambique en 1942 que la *Câmara Municipal* (municipalité coloniale) accéda à des fonctions concrètes dans la ville de Beira⁵⁰⁹.

Avec l'indépendance, le gouvernement du Frelimo, par la loi n° 5 du 22 avril 1978, décida d'éliminer le système des municipalités. La nouvelle administration de l'indépendance fut organisée en organes de niveau central, de provinces, districts et de localités (cf. chapitre 3)⁵¹⁰. La gestion des services urbains fut déléguée aux Conseils exécutifs (*Conselhos Executivos*), sortes d'entité de management urbain « sans rôle politique ».

Le nouvel ordre administratif, sur la base des réformes décentralisatrices, transforma le Conseil exécutif de Beira en municipalité « de niveau B »⁵¹¹, à partir

⁵⁰⁷ Arrêté provincial n° 189 de 28 avril 1892.

⁵⁰⁸ Ministério das Colónias, *Reforma Administrativa Ultramarina*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1930. Approuvé par le décret-loi n° 23 229, de 15 novembre, 1933. Voir notamment l'article 24° relatif aux dispositions spéciales.

⁵⁰⁹ António Sopa, *op. cit.*

⁵¹⁰ Loi n° 5/78 de 22 avril, *Boletim da República*, I Série, n° 48, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 1978.

⁵¹¹ D'après la loi n°7/87, de 25 avril, les municipalités de niveaux « B » sont celles qui « étant des capitales provinciales ont un rôle prépondérant dans le développement régional interne et dans la relation avec les programmes de coopération régionale à caractère international ». À ce niveau il y

de loi n°2 de 1997 citée précédemment. Et en 1998 furent organisées les premières élections municipales. En fait, les nouvelles municipalités combinaient deux rôles. D'une part elles avaient un rôle de représentation, fondé sur l'élection au suffrage universel des élus locaux, assurant le renforcement de la participation démocratique. D'autre part, elles avaient un rôle de gestion dans la mesure où elles jouaient également le rôle d'agences de prestation de services publics (*cf.* chapitre 5).

Dans cette section, on proposera une analyse croisée de ces deux rôles de la municipalité, la promotion de la démocratie et l'amélioration des services⁵¹². On souligne que l'organisation administrative des municipalités faiblement structurée permet d'expliquer dans une certaine mesure le fort usage « partisan » de la municipalité de Beira. Ainsi, malgré l'expérience de l'alternance politique dans la gestion de la municipalité, passant du Frelimo au Renamo, puis du MDM, l'administration municipale de Beira sert plutôt les intérêts électoraux de ces partis. Ainsi alternance partisane à la tête de gestion de la municipalité donnent ce qu'on a nommé l'attitude du « *agora é a nossa vez* » (maintenant, c'est notre tour), pour décrire les pratiques administratives affectées par ces mutations politiques des partis. Lorsque la capacité administrative est limitée, n'importe quel acteur politique ou administratif peut se servir de l'administration pour ses intérêts privés ou partisans.

En tout cas, l'alternance dans la gestion de la municipalité démontre bien l'importance des interactions entre acteurs locaux et leur influence dans la formation des municipalités, et cela malgré le fort contrôle des acteurs centraux. La municipalité n'est pas qu'un simple dispositif de cooptation des acteurs locaux. Elle peut aussi être un espace de manifestation politique, une vraie arène de négociation entre divers acteurs, locaux, nationaux, transnationaux, pour divers objectifs publics ou privés, politiques ou économiques, etc. On le verra d'abord à partir de la gestion municipale du Frelimo, parti qui contrôlait l'administration

a aussi la ville de Nampula, d'ailleurs gérée par le parti d'opposition MDM, comme la ville de Beira.

⁵¹²Voir aussi pour cette perspective Rudie Hulst, Wilhelm Mafuru et Deogratias Mpenzi, « Fifteen Years After Decentralization by Devolution: Political-administrative Relations in Tanzanian Local Government: Political-administrative Relations in Tanzanian Local Government », *Public Administration and Development*, vol. 35 / 5, 2015, p. 360- 371.

centrale de l'État mais qui du fait d'enjeux locaux se fit détrôner par l'opposition de la Renamo. Ensuite, la gestion par un Maire indépendant et la naissance d'un nouveau parti d'opposition, le MDM, démontrèrent, elles aussi, l'importance de la municipalité comme arène de négociation politique, même dans un contexte « d'autoritarisme administratif centralisé ». Enfin l'implication des acteurs dans la gestion de la municipalité influa également sur l'image de l'État, dans la mesure où celui-ci négociait sa force de gestion de la société en fonction des tensions et des accords entre les multiples acteurs de l'action municipale.

4.1.1. « *Agora é a nossa vez* » : un défi d'organisation de l'administration municipale

L'expression « *agora é a nossa vez* » (maintenant c'est notre tour) est ici employée pour saisir les pratiques politico-administratives résultant de la faible institutionnalisation de l'administration municipale. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une catégorie analytique mais seulement d'une orientation méthodologique qui vise à saisir les interactions entre les multiples acteurs à partir de l'organisation de la municipalité de Beira, à la fois espace de concrétisation de l'action administrative, mais aussi espace démocratique.

Ainsi, l'expression n'est pas seulement provocatrice. Il s'agit bien d'une question de réflexion sur le terrain, posée au-delà du cadre juridique assigné à l'organisation et au fonctionnement des municipalités au Mozambique. En effet, la réflexion se centre notamment, sur la dimension électorale et son rapport à la formation de l'administration municipale⁵¹³.

Il faut d'abord souligner quelques particularités : (i) c'est la seule municipalité qui a eu une expérience d'alternance de gestion impliquant les trois principaux partis du Mozambique : Frelimo, Renamo et MDM ; (ii) c'est aussi la seule municipalité qui a eu un Maire indépendant, Deviz Simango, résultat de sa dissidence de la Renamo ; (iii) enfin, c'est la seule municipalité qui a donné naissance à un parti politique, le MDM. Si l'on croise toutes ces particularités avec

⁵¹³ Pour une question de méthodologie, la question de la délivrance des services publics sera abordée au chapitre 5.

les trajectoires présentées dans les chapitres précédents, la municipalité de Beira apparaît bien comme un carrefour des mutations politiques du Mozambique indépendant. C'est dans une perspective diachronique, interprétative et critique, que sera abordée ici la municipalisation de Beira, pour mieux saisir ces métamorphoses et leur participation à la formation de l'État.

4.1.1.1. Le « centralisme démocratique » : le Frelimo et l'instauration de l'administration municipale à Beira (1998-2003)

La mise en œuvre de la municipalisation au Mozambique a été accompagnée au début par une controverse entre le Frelimo au pouvoir et les partis d'opposition, notamment la Renamo. La controverse portait surtout sur les règles du jeu de la municipalisation (*pacote autárquico*), fortement contestées par les partis de l'opposition, car considérées comme étant au bénéfice du Frelimo⁵¹⁴. Ainsi, les premières élections municipales furent boycottées par tous les partis de l'opposition, la Renamo ainsi qu'une quinzaine de petits partis⁵¹⁵.

Le Frelimo se présentait, dans ce contexte, comme le seul parti pour toutes les municipalités avec une petite concurrence de candidats indépendants dans 6 des 33 municipalités⁵¹⁶. Avec une participation électorale moyenne de 15% il remporta chacune des 33 municipalités et la majorité des membres des assemblées municipales⁵¹⁷.

Pour le cas de ville de Beira, la deuxième ville du Mozambique, malgré l'appel au boycott, un candidat indépendant s'est présenté en opposition au Frelimo, Francisco de Assis Masquil, du *Grupo de reflexão e mudança* (GRM). La trajectoire de Francisco de Assis Masquil — ancien gouverneur et premier secrétaire du Frelimo pour la province de Sofala (1986-1995), démissionnaire de

⁵¹⁴ Pour plus de détails voir notamment Brigitte Lachartre, « Élections municipales et démocratisation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 75 / 3, 1999, p. 162- 169.

⁵¹⁵ Pour la position du Renamo voir l'entretien d'Afonso Dhlakama avec Hanri Valot, « A Renamo não vai participar... », *Lusotopie*, 1998, p. 39- 43.

⁵¹⁶ Brigitte Lachartre, « Élections municipales... », *op. cit.*

⁵¹⁷ Pour les détails des tendances dans les élections municipales voir Adriano Nuvunga, « Tendências nas eleições municipais de 1998, 2003 e 2008 », in. Bernard Weimer (ed), *Descentralizar o centralismo op. cit.*, pp. 279-299.

ce dernier à la suite des premières élections générales de 1994 — a été présentée dans le chapitre 3. Il importe ici de noter que, malgré l'ambiguïté de son histoire, en tant qu'ancien homme fort du Frelimo pour la province de Sofala, il parvint à rivaliser avec ce dernier, même sans aucune base partisane. C'est d'ailleurs le candidat indépendant qui recueillit le plus de voix parmi toutes les municipalités, à ces premières élections municipales⁵¹⁸.

En termes de résultats, avec un taux d'abstention très élevé (89,79%, un total de 209.493 inscrits et seulement 21.646 votants)⁵¹⁹, Francisco de Assis Masquil recueillit 41,49% des voix et son groupe GRM 39,88% contre 58,51% et 60,12% respectivement pour Chivavice Machangage et le Frelimo⁵²⁰. Il y eut bien une opposition au Frelimo, d'autant plus que, à l'assemblée municipale, le GRM obtint 17 membres sur un total de 44.

L'organisation des municipalités au Mozambique est de type présidentiel. C'est-à-dire que le Maire de la municipalité est responsable de la formation de la structure administrative⁵²¹. De plus, comme c'était la première fois que s'instaurait une municipalité, le Maire fut le responsable de la constitution de toute l'équipe des fonctionnaires de la municipalité. Le Maire a donc lui-même choisi qui la mairie embauchait ce qui accroissait son pouvoir sur eux. En combinant cela avec une Assemblée où le parti détenait la majorité, le Maire était tout puissant dans la municipalité et les membres du GRM marginalisés.

En plus, la gestion administrative de Beira fut centralisée au sein du parti Frelimo, hors des structures municipales. C'est d'ailleurs une forme de gestion prédominante dans les municipalités gérées par le Frelimo. Elles sont sous pression

⁵¹⁸ Pour les détails sur la campagne de Francisco Masquil voir Carlos Roque, « Candidatos independentes em Sofala », in Carlos Serra (ed), *Eleitorado incapturável. Eleições municipais de 1998 em Manica, Chimoio, Beira, Dondo, Nampula e Angoche*, Maputo, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1998, pp. 297-310.

⁵¹⁹ Sur ce sujet il y a une abondante littérature, voir notamment Einar Braathen et Bettine Jørgensen, « Democracy Without People? Local Government Reform and 1998 Municipal Elections in Mozambique », *Lusotopie*, 1998, p. 31- 38.

⁵²⁰ L'arrêté de 17 août 1998, *Boletim da República*, I Série, n°32, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 1998.

⁵²¹ Voir notamment l'article 18 combiné à 49 de la loi n° 2/97, de 18 de Julho, *Boletim da República...op. cit.* Voir aussi Gilles Cistac, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, Livraria Universitária, 2001.

et sous contrôle du parti, surtout pour les usages partisans des municipalités⁵²². Cela est aussi dû à l'héritage du « centralisme démocratique » de l'époque de modernisation autoritaire où le parti d'avant-garde était plus important que l'administration (cf. chapitre 3)⁵²³. Cette dernière ne fonctionnait alors que comme une courroie de transmission au service des ordres du parti⁵²⁴. En fait, le parti se présentait comme une norme de régulation administrative dans et en hors de l'administration. Cette situation était caractéristique de la municipalité de Beira, sous la gestion du Frelimo (1998-2003).

En termes formels, les municipalités sont composées par trois organes : (i) le Maire, élu au suffrage universel⁵²⁵ ; (ii) l'Assemblée Municipale, un organe représentatif et délibératif, qui est aussi élu⁵²⁶; et finalement (iii) le Conseil municipal composée par le Maire et les *vareadores* (adjoints au Maire). Pour le cas de la municipalité de Beira il y a dix adjoints au Maire (voir l'organigramme en annexe). Ils sont désignés par le Maire parmi des gens de sa confiance⁵²⁷. La composition de ces organes est soumise à un ensemble d'enjeux politiques, au-delà des dynamiques administratives internes de la municipalité.

Voyons d'abord ce qu'il en fut du Maire de la municipalité, dans le cas de Beira. Le Maire ne se présenta qu'après une minutieuse sélection au sein du le parti. Effectivement, du fait de la forte centralisation du parti Frelimo, cette sélection était principalement orientée par le niveau central du parti⁵²⁸. Ainsi le candidat à la Mairie devait être choisi par le parti au niveau central. C'était une condition indispensable pour être ensuite « élu », lors du choix interne au parti, au niveau local. En fait, cette élection locale et interne au parti n'était qu'une

⁵²² Sérgio Chichava, « Eneias Comiche e Daviz Simango: porque ‘caíram’? », *Jornal O País*, le septembre 2008.

⁵²³ Voir Anne Pitcher, *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, [l'Afrique Australe face à Pretoria], 1985, p. 36- 60.

⁵²⁴ *Constituição da República Popular de Moçambique*, Maputo, 1975 ; « Prática dos trabalhadores da função pública deve reflectir linha da Frelimo », *Tempo*, [Resolução do seminário do Aparelho do Estado], n°319, 1975, pp. 38-47 ; « Reforço do papel dirigente do partido », *Tempo*, n°511, pp. 8-9 [7a Sessão do Comité Central].

⁵²⁵ Loi n° 2/97, de 18 de juillet, *Boletim da República...op. cit.*, notamment les articles 57 et 58

⁵²⁶ *Ibidem* art. 40

⁵²⁷ *Ibidem* art. 51

⁵²⁸ Rogério Chicamisse, ancien membre de l'assemblée municipale (Frelimo), entretien, Beira, le 12 juin 2014.

formalisation de la décision centrale du parti⁵²⁹. Une fois élu dans le parti, celui-ci se présenta aux élections municipales avec tout l'appui du parti, y compris du niveau central. Par conséquent, la victoire du candidat est la victoire du parti avant d'être celle du Maire comme manager de la municipalité. D'ailleurs en termes pratiques, dans la hiérarchie du parti, le Maire se situe au-dessous du premier secrétaire du parti dans la province et du gouverneur de la province. Le Maire devait rendre compte du fonctionnement de la municipalité d'abord à ces deux niveaux, secrétaire du parti et gouverneur de la province, avec lesquels il devait se coordonner⁵³⁰. Il ne rend pas compte auprès de la population, sauf aux élections suivantes.

De même, toute la formation de la municipalité doit servir les intérêts du parti. C'est-à-dire que la formation de l'exécutif municipal doit respecter les redistributions clientélistes parmi les membres du parti. Selon la loi, c'est le Maire de la municipalité qui dispose de la compétence de nommer les adjoints au Maire (*vereadores*)⁵³¹, mais dans les faits, la nomination est imposée par le parti.

La forte intervention du parti, ignorant les principes fondamentaux de l'administration publique, laissait la structure administrative municipale volatile. Par exemple, l'embauche de nouveaux fonctionnaires n'étaient pas faites selon les principes administratifs, mais comme résultat de l'engagement dans le parti, notamment l'implication lors de la campagne électorale⁵³². Comme le note Norinho Ernesto, en ce qui concerne la collecte des recettes par exemple, à la direction du Plan et des Finances qui comptait 19 fonctionnaires, « plusieurs d'entre eux n'étaient pas habilités pour les activités qu'ils exerçaient »⁵³³.

⁵²⁹ Le processus de sélection de élus au niveau du parti Frelimo local est surtout coordonné par le chef de brigade centrale pour la province de Sofala et le secrétaire provincial du parti qui garantissent l'application des décisions centrales au niveau local du parti. Pour le cas de la province de Sofala le chef de la brigade central est Alberto Chipande qui est aussi membre du comité politique, l'organe collégial le plus important du parti Frelimo, il est aussi membre du conseil de l'État, qui influence directement le président de la république.

⁵³⁰ José Sidai, ancien membre de l'Assemblée municipale (Frelimo), entretien, Beira, le 12 juin 2014.

⁵³¹ Loi n° 2/97, *op. cit.*

⁵³² Ernesto Norinho, *Gestão financeira dos municípios – descentralização desenvolvimento e cobrança de receitas : o caso do município da Beira*, mémoire de licence, Universidade Eduardo Mondlane, 2002, p. 8

⁵³³ *Ibidem*, p. 8

Effectivement la liberté de la municipalité de faire tout cela sans sanction tutélaire des instances centrales s'explique partiellement par le rapport entre le parti Frelimo et l'administration centrale. Une fois le parti installé dans la gestion de la municipalité, il y avait une communication flexible entre l'administration municipale et l'administration centrale (entité de tutelle), par exemple pour le paiement des salaires aux « fonctionnaires » parfois sans encadrement juridique, ce qui permettait de ne pas respecter à la lettre les procédures administratives. Il s'agissait d'une question de confiance mutuelle entre la municipalité et l'administration centrale, via le parti Frelimo.

Dans cette situation, l'Assemblée municipale n'exerçait pas vraiment ses fonctions de surveillance des activités de l'exécutif municipal. Elle ne demeurait qu'un lieu de rencontre commode pour les membres du parti. Les 17 membres de GRM, ceux du candidat indépendant Francisco de Assis Masquil se voyaient pour leur part démunis de toute capacité d'influence sur les enjeux internes⁵³⁴, le Frelimo étant majoritaire (24 membres). La présentation des activités du Conseil Municipal à l'Assemblée municipale était symbolique. Une fois énoncées, elles étaient immédiatement approuvées par le Frelimo majoritaire⁵³⁵. En cas de contestation quelconque dans l'assemblée, les problèmes étaient résolus dans le parti selon le traditionnel « centralisme démocratique » du parti Frelimo, hérité de la période de modernisation autoritaire (*cf.* chapitre 3)⁵³⁶.

Dans la trajectoire tendancielle autonome de Beira depuis l'instauration de la Compagnie du Mozambique (*cf.* chapitre 1), la forte centralisation du parti Frelimo qui contrôlait la municipalité, liée à l'incapacité de répondre aux attentes de la population, laissait un espace pour une alternance politique dans la gestion locale. Ce fut le cas avec les élections municipales de 2003 où le Frelimo se vit remplacé par le Renamo dans la gestion de la municipalité.

⁵³⁴ Francisco Assis Masquil, conversation informelle à Beira, le 19 mars 2015.

⁵³⁵ *Ibidem.*

⁵³⁶ Dans la culture de « centralisme démocratique » du parti Frelimo, héritée de la période de la modernisation autoritaire (*cf.* chapitre 3), le débat et les oppositions d'idées étaient permis à l'intérieur du parti, seulement dans les structures centrales. Voir pour de détails d'application de ce principe Michel Cahen, « État et pouvoir populaire... », *op. cit.*

4.1.1.2. La Renamo et les courtiers du clientélisme (2003-2008)

Si les premières élections se sont tenues sans la présence de partis d'opposition, les deuxièmes comptaient avec la participation notamment du parti Renamo et du Parti Indépendant du Mozambique (PIMO). Quatre candidats au poste de Maire se présentèrent — Pedro Langa, Davis Mpepo Simango, Jalma Luís Lourenço et António Romão.

Après la formation d'une coalition, en 1999, entre la Renamo et des petits partis d'opposition, le parti, sous l'appellation Renamo-UE (Renamo-Union Électorale), présenta Daviz Mpepo Simango comme candidat Maire de la municipalité de Beira, sur indication d'Afonso Dhlakama, président de la Renamo. Au niveau de Beira, cette désignation de Daviz Simango créa une petite tension entre les membres. Le candidat venait en effet du parti de la Convention Nationale (PCN)⁵³⁷, et donc se voyait accusé de n'être pas de la Renamo⁵³⁸. De plus, localement un membre locale de la Renamo, Fernando Carrelo, était préféré comme candidat du rassemblement entre les membres⁵³⁹.

Cependant, comme pour le Frelimo, le processus de désignation des élus fut centralement contrôlé. Mais à la différence du Frelimo où le processus est centralisé dans l'organisation même du parti⁵⁴⁰, dans la Renamo, la désignation des candidats fut contrôlée par le leader du parti, Afonso Dhlakama. C'est un processus plutôt personnalisé autour du « grand-chef ». Dans les deux cas, on a bel et bien une centralisation, organisationnelle pour le Frelimo, personnalisée pour le Renamo.

Ainsi malgré la contestation locale, ce fut le candidat indiqué par le président Afonso Dhlakama, Daviz Simango, qui se présenta pour la Renamo. Issu

⁵³⁷ Ce PCN fut fondé en 1992 par les fils de Urias Simango, Daviz Simango et Lutero Simango, mais n'a jamais eu d'importance majeure dans la scène politique mozambicaine.

⁵³⁸ Adriano Nuvunga et José Adalima, « Mozambique Democratic Movement (MDM): an analysis of a new opposition party in Mozambique », Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

⁵³⁹ *Ibidem*.

⁵⁴⁰ Il y a certaines exceptions contextuelles comme le cas Nacala Porto, Angoche ou Île du Moçambique en 2008 par l'intérêt de récupérer des municipalités perdues en faveur de l'opposition. Voir Domingos Manuel do Rosário, « Os Municípios dos “Outros”: Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2015, p. 135- 165.

d'une famille historique et influente à Sofala, celle d'Urias Simango présentée dans le chapitre 2, il gagna les élections municipales avec 53,43% et 54,54% pour son parti, face à son concurrent direct Jalma Lourenço 42,23% et 41,25% pour le Frelimo⁵⁴¹.

C'est la première fois qu'une instance administrative passait formellement sous le contrôle d'un parti d'opposition au Frelimo, depuis l'indépendance de 1975. La gestion passait aussi à la Renamo à Nacala Porto, à Angoche et dans l'Île de Moçambique⁵⁴². Ce sont ces municipalités que Domingos de Rosário appela « les mairies des autres » pour tenter de trouver dans l'histoire locale de ces municipalités des explications à la victoire de l'opposition⁵⁴³.

On a déjà évoqué dans les chapitres précédents le poids de la mémoire administrative pour expliquer la tendance de la ville de Beira à s'opposer au Frelimo. Mais il faut souligner, pour ce cas particulier, que l'opposition ne se manifeste pas tant vis-à-vis du Frelimo en tant que parti, que de son esprit centralisateur. On y reviendra. C'est surtout en opposition à la forte centralisation du parti et de l'administration que se construit la position politique de la ville de Beira, prolongeant ainsi la tradition d'autonomie administrative qui s'y est construite depuis l'instauration de la Compagnie du Mozambique dans la région (*cf.* chapitres 1 et 2).

Au-delà des raisons de l'opposition de Beira au Frelimo, il est intéressant de voir le « modèle de gestion » de la municipalité que la Renamo et Deviz Simango, « un Maire de la Renamo sans l'esprit de la Renamo »⁵⁴⁴, ont essayé d'implanter à Beira, après leur victoire électorale de 2003. On s'intéressera moins à décrire les enjeux de la victoire de l'opposition à Beira que la signification politico-administrative de cette gestion municipale de l'opposition.

Michel Cahen a avancé, dans un ensemble d'articles sur la Renamo, une lecture du mimétisme de ce dernier par rapport à son ennemi, le Frelimo, ce qu'il a

⁵⁴¹ Conselho Constitucional, arrêté n° 02/CC/2009, de 15 janvier, sur la validation et proclamation des élections locales.

⁵⁴² On écrit Île de Moçambique pour le distinguer au nom du pays Mozambique. En fait comme présenté dans le chapitre 2 l'Île de Moçambique fut la première capitale du pays transféré à Lourenço Marques (actuel Maputo) à la fin du xixe siècle en résultat des dynamiques économiques de l'Afrique du Sud (pour des détails voir *cf.* chapitre 2)

⁵⁴³ Domingos do Rosário, *Les Maires des autres...op. cit*

⁵⁴⁴ Juma Ramos, chef de mobilisation du parti Renamo à Beira, entretien, Beira le 18 mars 2015.

appelé « l'ennemi comme modèle » (*The Enemy as Model*)⁵⁴⁵. Par cette expression, l'auteur cherchait à capter la difficulté qu'ont les partis de l'opposition à proposer une alternative politique et de gestion au modèle clientéliste du Frelimo. Ces partis d'opposition, selon l'auteur, exercent le même clientélisme politique que le Frelimo en utilisant l'administration comme outil de récompense politique.

D'après Michel Cahen, la pauvreté des partis d'opposition est une contrainte majeure qui les pousse à réutiliser le modèle clientéliste du Frelimo, par le biais des municipalités. Cependant, les administrations municipales, sans capacités financières, sont dépendantes des transferts versés par l'administration centrale qui est elle-même contrôlée par le Frelimo⁵⁴⁶. On est donc confronté à une obligation de clientélisme dépendante d'un autre clientélisme contrôlé celui-ci par l'ennemi. C'est-à-dire que l'administration centrale joue avec les transferts de ressources, notamment financières : retards de transfert, refus de transfert, réductions de budget, etc. — et peut ainsi bloquer la gestion des municipalités par les partis de l'opposition, empêchant simultanément le clientélisme de ces derniers.

À Beira dans la période où Daviz Simango était Maire pour la Renamo (2003-2008), la question majeure était bien sûr, comme le dit Michel Cahen, celle la pauvreté du système clientéliste, sur lequel reposait la redistribution entre militants de la Renamo des bénéfices de l'administration municipale. Au-delà de cette restriction, la difficulté des rapports clientélistes entre le Maire, le Conseil Municipal de façon plus générale et la direction du parti Renamo était évidente. Daviz Simango et son exécutif (Conseil Municipal) ne permirent pas un clientélisme vers le parti, notamment vers sa direction avec la personnalité de Afonso Dhlakama de se développer.

Pour comprendre cette rupture de fond du clientélisme à l'égard du Renamo, il faut d'abord revenir sur la période entre les premières et secondes élections générales (1994-1999). Il s'agit de la période du triomphe du parti Renamo, celle qui représentait, pour plusieurs analystes, un succès de ce dernier qui se transformait d'un mouvement de rébellion en un parti politique. Elle se

⁵⁴⁵ Michel Cahen, «The enemy as model: patronage as a crisis factor in constructing opposition in Mozambique », *Oxpo working papers*, 2011; Michel Cahen, «Resistência Nacional Moçambicana... », *op.cit.*

⁵⁴⁶ Michel Cahen, «Resistência Nacional Moçambicana... », *op. cit.*

caractérisait notamment par une forte attraction avec un afflux de nouveaux militants mieux formés, « l'aile intellectuelle du Renamo »⁵⁴⁷. Cela se renforça encore par la formation de la Renamo-UE en 1999, coalition entre le Renamo et d'autres petits partis. Plusieurs de ces militants bien formés tenaient des positions importantes dans ce parti ce qui accroît d'autant le succès de la transformation du Renamo en parti politique.

Cependant l'approche « techniciste » de la Renamo matérialisée par la cohabitation de nouveaux cadres aux postes importants du parti, notamment Maire des municipalités, aux côtés des anciens cadres, posait deux types de problèmes :

- D'abord l'existence de ces cadres mettait en cause la centralité de l'organisation autour du président du parti, Afonso Dhlakama. Le cas de Beira n'en fut qu'un exemple où le Président de la Renamo se voyait concurrencé par un Daviz Simango qui gagnait de plus en plus en notoriété nationale et internationale. Ce même Daviz Simango gagna par exemple le prix du meilleur Maire du Mozambique⁵⁴⁸. Dans le mouvement de cette mutation de la Renamo, maintenant reconfiguré en parti politique, la possibilité que Daviz Simango remplace Afonso Dhlakama à la Présidence du parti posait problème au sein du parti.

- Deuxièmement, cette « technicisation » du parti allait de pair avec la tendance à la marginalisation des militants du bas de la pyramide, notamment les « ex-militaires ». En fait, en ouvrant par le haut la structure du parti avec l'admission d'un ensemble de cadres bien formés, les membres du bas de la pyramide ne voyaient plus la possibilité d'être récompensés de leurs efforts, notamment le fait d'avoir combattu. Il ne faut pas confondre ces militants du bas avec les adhérents et sympathisants du parti⁵⁴⁹. Le dérapage électoral dont souffrait la Renamo depuis le début des années 2000 s'explique partiellement par la difficile symbiose entre l'élite représentée par ces nouveaux cadres et la base, constituée de

⁵⁴⁷ *Ibidem*; Sérgio Chichava, « Movimento democrático de Moçambique : uma nova força política na democracia moçambicana? », Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2010; Adriano Nuvunga et Adalima, *Mozambique Democratic Movement (MDM)...* *op. cit.*

⁵⁴⁸ En 2006, 2008 et 2009 Daviz Simango reçut le prix de meilleur Maire du Mozambique par la *Professional Management Review-Africa*, un magazine d'affaires sud-africain.

⁵⁴⁹ Sur ces différences entre militants, adhérents et sympathisants voir le classique Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1981.

militants parfois analphabètes, très attachés à Afonso Dhlakame, du fait de l'image que ce dernier a soigneusement construite.

À Beira, Afonso Dhlakama trouva, derrière son objectif de personnalisation du pouvoir, un appui parmi cette frange de militants qui se considéraient exclus des bénéfices de l'administration municipale, pour contester l'approche technique développée par Daviz Simango. Il faut souligner que la gestion municipale de Beira représentait pour la Renamo une forme de récompense historique, mais aussi et surtout une manne financière pour alimenter le clientélisme politique, ce que le Maire Daviz Simango refusait de mettre en oeuvre. Le conflit entre ce dernier et Afonso Dhlakama⁵⁵⁰ trouva, pour une grande part, son explication dans le rejet du clientélisme au service du parti. Ces tensions menèrent à l'exclusion de Daviz Simango lors du choix du candidat à la mairie pour les élections municipales de 2008⁵⁵¹.

Pour les membres de la base Renamo à Beira, Daviz Simango n'avait jamais véritablement appartenu au parti, d'où l'explication de son rejet du clientélisme en sa faveur⁵⁵². Comme le précisait bien un fonctionnaire de la municipalité qui a, selon lui, beaucoup administrativement instruit le Maire Daviz Simango :

« Le rapport entre Daviz Simango et Renamo était tendu, la Renamo voulait l'argent de la municipalité, mais Daviz n'a pas accepté cela, si bien qu'il a été mis à l'écart du parti. Je te confirme, Daviz ne gérait pas la municipalité comme quelqu'un d'un parti. Il était dès le début plutôt indépendant [...], tu sais, Daviz c'est un ingénieur, quelqu'un formé qui sait différencier les biens publics et les activités du parti. La Renamo avait mis un faux pilier ici, pensant que Daviz était son pilier pour utiliser la municipalité. La Renamo n'avait pas de fondement pour sa maison ici, c'est pour ça qu'elle s'est écroulée aux élections de 2008 [...] »⁵⁵³.

Effectivement, cette intervention est intéressante pour comprendre la déroute en 2008 du Renamo dans toutes les municipalités qu'il avait gagnées aux élections municipales de 2003. Il semble que, en contexte de faiblesse institutionnelle, la difficulté à trouver des « intermédiaires de clientélisme » pouvant la soutenir par une redistribution des ressources administratives, est dans

⁵⁵⁰ Sérgio Chichava, *Movimento democrático de Moçambique...op. cit.*

⁵⁵¹ Sérgio Chichava «Eneias Comiche e Daviz Simango... », *op. cit.*

⁵⁵² Alexandre Fazenda, président de la jeunesse du parti Renamo à Beira, entretien, Beira le 06 janvier 2015.

⁵⁵³ Jacob Maite, fonctionnaire de la municipalité, entretien, Beira le 04 juin 2014.

une certaine mesure à l'origine des conflits internes au Renamo, notamment à Beira.

Par ailleurs, les élections municipales de 2008 se sont réalisées dans un climat de tension à l'intérieur du parti. La conclusion peut donc en être que le mimétisme de la Renamo en matière de clientélisme par rapport à son ennemi Frelimo, était non seulement affecté par le manque de ressource, comme le souligne Michel Cahen, mais aussi rendu impossible par le manque d'acteurs intermédiaires, les courtiers, permettant la redistribution des ressources de la municipalité vers le parti. Entre la tentative de mimétisme du « modèle » politico-administratif et clientéliste du Frelimo, le blocage administratif de la municipalité par l'administration centrale et l'absence de « courtiers du clientélisme », le Renamo n'a finalement pas proposé de nouvelles formes d'administration municipale.

Dans ces conditions, pour la municipalité de Beira, c'était le Maire qui était mis en évidence par son alliance avec les fonctionnaires. L'organisation administrative des personnels, abandonnée par le Frelimo (1998-2003), comme dit précédemment, permettait à Daviz Simango d'entretenir des rapports plus étroits avec les fonctionnaires par de nouveaux recrutements et promotions. Cela garantissait une opérationnalisation de la municipalité, d'où les prix de management obtenus par Daviz Simango malgré les pressions du Frelimo (gouvernement de la province, puis représentant de l'État). De plus dans l'Assemblée municipale, le Renamo, voulant garantir sa cohérence politique d'adversaire du Frelimo, ne pouvait s'opposer ouvertement au Maire, et approuvait les différents programmes d'action de la municipalité⁵⁵⁴. La question se compliqua lorsque Daviz Simango se présenta comme candidat indépendant lors des élections municipales de 2008, après son exclusion par Afonso Dhlakama.

⁵⁵⁴ José Manuel, conseiller municipal, entretien, Beira le 10 juin 2014.

4.1.1.3. Le Maire indépendant et la légitimation des plans municipaux d'action (2008-2013)

La période de gestion municipale sous domination la Renamo (2003-2008) fut, comme on vient de le voir, caractérisée par une forte tension non seulement à l'intérieur de la Renamo elle-même envers le Maire et son Conseil Municipal, mais aussi avec l'administration centrale (Frelimo), notamment au sujet des transferts stratégiques de ressources pour le fonctionnement de la municipalité. Ce fut dans ce contexte que Daviz Simango réussit à imposer son leadership en améliorant divers services publics municipaux (*cf.* chapitre 5), malgré des pressions de tous côtés, de la Renamo, de l'administration centrale et locale et de l'État (le gouvernement de la province et le représentant de l'État). Ce fut une victoire pour le Maire, Daviz Simango, et malgré ces obstacles un vrai test de compétence individuelle à gérer la municipalité, dans un tel contexte.

Ainsi les conditions étaient-elles réunies pour une nouvelle candidature au poste de Maire. Son exclusion comme candidat pour le parti Renamo, évoquée précédemment, agita la population. Elle l'appuyait comme candidat direct à sa propre succession à la tête de la municipalité. Finalement, il se présenta comme candidat indépendant avec l'appui du GRM (Groupe de réflexion et changement) de Francisco Masquil, évoqué plus tôt. Cette attitude lui valut d'être expulsé définitivement de la Renamo.

Dans un contexte de conflit interne et de fragilité de la Renamo, Daviz Simango remporta les élections municipales de 2008, en indépendant, avec 62% de voix contre Lourenço Bulha du Frelimo avec 34% et Manuel Pereira de la Renamo 3%. Ce fut une véritable humiliation pour le candidat de la Renamo. Quand au candidat du Frelimo, Lourenço Bulha, les commentateurs signalèrent le fait qu'il n'a pas reçu d'aide significative de la part du niveau central du parti qui le voyait comme rebelle et indépendant, opposé au centralisme de son parti de Maputo⁵⁵⁵.

Effectivement, Lourenço Bulha qui fut secrétaire provincial du Frelimo à Sofala, est un homme d'affaires, grand soutien du parti au niveau local. Il est originaire d'une ancienne famille métisse de chasseurs et commerçants dans l'aire

⁵⁵⁵ Adriano Nuvunga et Adalima, *Mozambique Democratic Movement ...op. cit.*

de l'estuaire du fleuve Save, au sud-est de la province de Sofala. À son image, il y a au niveau de Beira plusieurs hommes d'affaires membres du parti Frelimo et grands financiers de ce dernier. Ceux-ci ne s'allient au parti que pour protéger leurs affaires. Être membre du parti, et en plus son sponsor, permet des avantages fiscaux et d'obtenir de manière privilégiée des contrats publics⁵⁵⁶. Au fond, même pour ce groupe d'acteurs, la mémoire d'une autonomie administrative de Beira (cf. chapitre 1 et 2) est enracinée dans leurs pratiques. L'autonomie de la municipalité est plus importante qu'une forte centralisation de l'administration, y compris la forte centralisation du parti Frelimo lui-même.

En ce qui concerne l'Assemblée Municipale, Daviz Simango, sans aucun soutien dans l'Assemblée Municipale, était obligé de se concerter avec le Frelimo qui recueillit 42% des voix (19 mandats), contre 37% pour le Renamo (17 mandats), 16% pour le GDB (7 mandats), 2% pour le PDD (1 mandat) et 3% pour le PIMO (1 mandat)⁵⁵⁷.

La situation devenait complexe pour faire adopter ses plans d'action par l'Assemblée Municipale, dès lors que Daviz Simango ne disposait plus de l'aide du Renamo. En fait, avec de la Renamo (17 mandats) de son côté, il lui suffisait d'un accord avec le GDB (*Gropo para Democracia da Beira* – groupe pour la démocratie de Beira) et ses 7 mandats pour rivaliser avec l'opposition du Frelimo (19 mandats). Ce GDB avait été créé pour ces élections de 2008 sous la direction de Filipe Manuel Alfredo qui ne reçut que 1% de voix pour l'élection au poste de Maire. Comme une partie considérable de la population ne voulait voter ni pour le Frelimo ni pour le Renamo, elle trouva dans ce GDB une alternative. En plus le sigle GDB était proche de celui du GRM (Groupe de réflexion et changement) de Francisco de Assis Masquil qui avait appuyé la candidature indépendante de Daviz Simango. Ainsi la population se tourna vers le GDB, en partie du fait de la possible confusion entre les sigles GDB et GRM⁵⁵⁸. L'évidence de cette confusion s'illustre si on relève que le candidat Maire, Filipe Manuel Alfredo, obtint 1% de voix contre 16% pour son organisation, le GDB.

⁵⁵⁶ Domingos Manuel do Rosário, « “Empresários de penúria”. A problemática da emergência e envolvimento do sector privado local na prestação de serviços públicos : O caso do distrito de Nacala », Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014.

⁵⁵⁷ Conselho Constitucional, arrêté n° 02/CC/2009, de 15 janvier...*op. cit.*

Ce dernier était vu comme un proche du Frelimo, d'autant plus que les discours de campagne de Filipe Manuel Alfredo étaient violents contre Daviz Simango. Comme il était professeur, le Frelimo avait plus de moyens de le contrôler ou de le sanctionner via l'administration de l'éducation⁵⁵⁸. Bref, la question était des plus complexes pour le Maire Daviz Simango et son exécutif, pour l'approbation des instruments d'action de la municipalité, sachant que la délibération de l'Assemblée n'était pas liée au fondement technico-juridique des propositions mais aux conflits politiques entre les partis présents dans l'Assemblée.

Dans le contexte d'un Maire indépendant, c'est-à-dire sans parti d'appui à l'Assemblée Municipale, comme ce fut le cas pour Beira de 2008 à 2013, la négociation se fit surtout par des « arrangements circonstanciels », des mécanismes informels entre les organes de la municipalité. Par arrangements circonstanciels, on évoque des tactiques ponctuelles pour obtenir des accords et l'approbation des plans d'action municipale. Ces arrangements étaient ponctuels dans la mesure où ils variaient selon l'objet en négociation et l'espace de négociation. On y reviendra plus loin.

Paradoxalement, d'après nos données de terrain, des membres du Frelimo faisaient partie de ces « arrangements circonstanciels ». Étant majoritaires, ils étaient importants pour le Maire dans ses négociations pour faire passer ses programmes d'action. Il semble que la raison majeure de la participation des élus Frelimo à ces « arrangements circonstanciels », fut liée à l'image négative du pouvoir central du parti, qui pour la population locale tendait à freiner le développement de la ville. Dès lors, l'amélioration des services publics municipaux servait les membres du Frelimo au niveau local, en restaurant leur image. Ainsi les « concessions » des membres du Frelimo étaient elles-mêmes le fruit d'arbitrages entre les intérêts du parti (central) et les intérêts individuels (locaux).

⁵⁵⁸ Luís de Brito, « Beira — o fim da Renamo? », *IDeIAS*, 25 novembre 2008.

⁵⁵⁹ Joseph Hanlon, « O processo político em Moçambique », *Boletim Eleitoral*, novembre 2008; Carlos Roque, « Candidatos independentes em Sofala », Carlos Serra (ed.), *Eleitorado incapturável...op. cit.*

Cet exercice d'ajustement entre intérêts partisans et individuels provoquait parfois une mise en scène plus ou moins longue, plus ou moins conflictuelle, plus ou moins intense, selon l'enjeu. Selon l'objet de négociation, les membres du Frelimo à l'Assemblée jouaient tactiquement sur les contraintes partisans pour faire avancer ou repousser les programmes proposés par le Conseil Municipal.

Quand l'objet en négociation était de grand intérêt pour le niveau central du parti Frelimo, par exemple une tentative de décentralisation des services de santé ou de l'éducation (*cf.* chapitre 5), le refus était assuré. Dans les services, comme le transport par exemple, la position fut plutôt de s'en remettre à l'avis des organes centraux de l'État, notamment aux ministères de tutelle. Car ce service touchait aussi aux intérêts des membres du parti Frelimo à l'Assemblée Municipale. Le cas de la création de l'entreprise de transports publics de Beira (TPB) est significatif. Les membres du Frelimo à l'Assemblée ne prirent pas position, laissant cette responsabilité aux organes centraux :

« [...] à cet égard, le groupe du parti Frelimo, n'est pas contre la création de l'entreprise municipale de transports publics de Beira. [...] Mais la proposition du Conseil Municipal doit être accompagnée d'une étude de faisabilité du ministère de tutelle [...] »⁵⁶⁰.

Si cette appréciation semble exprimer la nécessité d'une information supplémentaire sur le dossier, elle exprime aussi une distance *vis-à-vis* d'une question d'intérêt local. Comme le soulignait le Maire de la municipalité, Daviz Simango, lui-même :

« Nous sommes devant une Assemblée Municipale téléguidée, qui n'est pas au service des citoyens de Beira. Nous notons que le groupe du parti Frelimo, assisté par le GDB sans aucune position, font obstacle au programme de gouvernance [...]. Cela permet au parti Frelimo, d'entraver la gouvernance municipale pour récupérer la ville de Beira aux prochaines élections [...] »⁵⁶¹.

Effectivement, les « arrangements circonstanciels » des membres du parti Frelimo n'avaient rien de prévisible, d'autant plus qu'ils faisaient partie d'une mise en scène sous contrainte majeure, celle de l'intérêt du parti au niveau central ; les

⁵⁶⁰ Bancada da Frelimo na assembleia municipal, *Declaração de voto sobre estatuto da empresa de transporte municipal da Beira*, Beira, le 28 août 2012.

⁵⁶¹ Entretien de Daviz Simango au journal, « Frelimo atropela leis para assaltar Beira », *CanalMoz*, le 12 juillet, 2011.

arbitrages étaient menés tout en s'assurant tacitement que ces accords ne contrariaient pas les intérêts au niveau central.

Il est difficile de reconstituer dans son intégralité, par manque et destruction des archives, un autre cas très intéressant. C'est celui de l'acquisition et de la réhabilitation du bâtiment de l'auditorium municipal de Beira⁵⁶². On ne peut que résumer ce cas en quelques lignes, avec les informations disponibles pour montrer cette mise en scène des « arrangements circonstanciels » avec lesquels fonctionnait la municipalité, avec un Maire indépendant sans alliés dans l'Assemblée Municipale.

L'actuel auditorium municipal, ancien *Novocine* de Beira, fut acheté en 2012 par la municipalité de Beira pour une valeur de 350 000 USD à l'entreprise *Lusomundo*⁵⁶³, une entreprise de cinéma. Le processus d'approbation de l'achat ne fut pas pacifique, le Maire étant accusé de vouloir utiliser l'édifice pour y attirer de nouveaux sympathisants de son nouveau parti, le MDM, créé en 2009, et organiser les élections municipales prochaines (2013). Ainsi la proposition d'utilisation des fonds publics pour l'achat de l'édifice *Novocine*, fut refusée par l'assemblée municipale sur l'argument de la non pertinence de l'objectif visé. Le Frelimo avec ses 19 membres s'allia au GDB avec 7 membres pour empêcher la poursuite de l'achat du *Novocine*.

En revanche, le Maire, dès le rejet de sa proposition, décida d'utiliser tous les moyens pour l'achat de ce bâtiment. Les médias furent ses moyens privilégiés pour mobiliser l'opinion en accusant les membres du parti Frelimo d'empêcher le développement de ville de Beira⁵⁶⁴. À ce propos le journal *Canal de Moçambique* écrit ainsi :

⁵⁶² En fait la question des archives dans la municipalité de Beira est un sujet majeur, il semble qu'à chaque alternance les archives sont détruites. Par exemple il est complètement impossible de trouver les archives de la gestion du Frelimo (1998-2003), ainsi que de la gestion de la Renamo (2003-2008), celles de la gestion indépendante de Daviz Simango (2008-2013) sont mal organisées ce qui rend difficile de reconstituer les actions administratives de la municipalité dans leurs détails.

⁵⁶³ Conselho Municipal da Beira, *Informe do Presidente do conselho municipal à XVIIª sessão ordinária da assembleia municipal da Beira*, Beira, 27 juillet 2012.

⁵⁶⁴ Il a, selon nos sources, utilisé aussi l'argent pour l'achat de voix des membres de l'assemblée, notamment ceux du Frelimo (entretien avec Jacob Maite, le 6 juin 2014). La même situation fut confirmée par José Manuel adjoint Maire, entretien, Beira le 10 juin 2014.

« Le Frelimo et le GDB essayent d'empêcher le développement de la ville de Beira
Non approbation de l'acquisition de NOVOCINE par le Conseil Municipal - Accuse Simango.

‘La procédure du Frelimo et du GDB vise à faire reculer l'avance et la perspective de la modernisation de la ville de Beira. Mais une chose est certaine : nous ne reculerons pas’, a dit le président du Conseil Municipal, l'ingénieur Simango.

Ce n'est pas nouveau, le Frelimo multiplie l'utilisation de méthodes orthodoxes pour empêcher la gestion du président de la municipalité de Beira, Simango, avec pour objectif de transformer l'environnement politique de manière défavorable. Un exemple de cela est la non approbation par le groupe du Frelimo lors de l'assemblée municipale et par le Groupe pour la démocratie à Beira (GDB), dans la XIIe session ordinaire de l'Assemblée, du projet d'acquisition de *Novocine* par le Conseil Municipal pour le transformer en salle de spectacle et en galerie d'art de la ville, dans une transaction d'achat et de vente entre la municipalité et l'entreprise portugaise, *Lusomundo*. [...] »

Canal de Moçambique, le 1 juillet 2011

Avec cette pression médiatique et l'inquiétude du Frelimo face à son impopularité sur cette question, dans la population de Beira qui voyait là un blocage intentionnel, les membres de l'Assemblée approuvèrent finalement le projet.

Si cette approbation d'achat de *Novocine* se fit dans un climat de tension, la mise en scène et la médiatisation du rejet était, pour le Frelimo local, une forme de montrer au Frelimo central leur résistance contre les actions municipales d'un Maire indépendant (opposition), en donnant donc la dernière responsabilité au niveau central de décider.

C'était au prix de ces concertations, conscientes ou non, que fonctionnaient les « arrangements circonstanciels » de l'action municipale. Mais cela ne doit pas être interprété comme une absence d'initiatives locales. D'autant plus que, comme on vient de le montrer, les arrangements circonstanciels sont aussi une construction de zones de libertés pour les acteurs locaux⁵⁶⁵, une forme d'appropriation et de réinterprétation des réformes dans un contexte autoritaire.

Dans ce contexte contraignant d'adaptations des acteurs, Daviz Simango et son nouveau parti MDM s'affirmèrent de plus en plus et remportèrent les élections municipales de 2013. Il s'agit, comme cela sera vu plus loin, d'une appropriation locale de l'État par les pratiques spécifiques de la ville. Elle s'inscrit aussi dans la longue histoire des rapports entre la ville de Beira et l'État central, comme démontré aux chapitres précédents.

⁵⁶⁵ Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, *op. cit.*

4.1.2. Entre dynamiques locales et défis de participation politique nationale

En suivant les dynamiques de la municipalité de Beira, deux points sont à souligner ici : d'une part, le fait que, à partir d'une expérience de gestion, un parti politique nouveau, le MDM, fut fondé. Avec son candidat, Daviz Simango, il gagna les élections locales de 2013 (voir tableau ci-dessous). D'autre part, ce même parti et son candidat furent par la suite littéralement, humiliés, y compris à Beira, aux élections générales de 2014 (voir tableau ci-dessous). L'enjeu n'est pas ici de discuter la question électorale. Mais, à partir de ces questions on peut montrer en partie les dynamiques par lesquelles s'approprie et se réinvente l'État au travers des pratiques locales, résultats d'expérience de gestion de la municipalité⁵⁶⁶. On peut ainsi montrer l'importance des échelles territoriales dans la construction des pratiques de l'État mais aussi dans les représentations différenciées que s'en font les citoyens.

Il est moins intéressant de discuter les processus électoraux comme tels que de montrer comment ces questions peuvent se relier à l'apprentissage de la gestion de la municipalité et à la construction de l'État. Cela permet d'ailleurs, comme sera développé au chapitre 6, de voir l'action administrative de la municipalité comme une forme d'incorporation et de réinvention de l'État à partir des pratiques et des rapports quotidiens entre la municipalité, les multiples acteurs agissant à l'échelle locale et la société.

On soutient que la forte affirmation du MDM et de Daviz Simango au niveau local à Beira traduit la volonté de la population de la ville de développer un espace d'interaction ou d'intermédiation dans les rapports avec l'État, et non pas une remise en question de celui-ci. Il faut resituer cette volonté par rapport aux forts contrastes des résultats électoraux locaux (2013) et généraux (2014) (tableaux

⁵⁶⁶ Les jeux des élections ne permettent pas de dégager les bases d'un compromis social viable entre les acteurs et les exigences multiples et contradictoires, mais ils pourront nous permettre de fixer de façon grossière l'état des rapports des partis qui représentent peu ou prou des coalitions de groupes d'acteurs (Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 40).

ci-dessous). La municipalité se présente alors, au niveau local, comme cet espace d'interaction entre les multiples acteurs et comme dispositif d'intermédiation et de négociation entre l'État et la société.

Pour éclairer ces idées, on peut examiner les résultats électoraux. On ne s'arrête pas sur les résultats électoraux avant ceux de 2013 et 2014, première apparition du parti MDM aux élections municipales, alors que la Renamo, comme en 1998 boycotte ces élections municipales.

Tableau 4. Résultats des élections municipales 2013

Candidat	% de voix	Parti politique	% de voix
Daviz Simango	70,44	MDM	67,58
Jaime Neto	29,56	Frelimo	31,71
		Parema	0,71

Source : Arrêt n ° 4 / CC / 2014⁵⁶⁷

Tableau 5. Résultats élections générales 2014

Candidat	Voix au niveau national	Voix Sofala	Parti politique	Voix AR	Voix Beira
Daviz Simango	6,40%	8,77%	MDM	8,40% (17 mand)	30,12%
Afeson	36,60%	55,82%	Renamo	32,95% (89 mand)	37,77%
Dhlakama					
Filipe Nyusi	57%	35,40%	Frelimo	55,68% (144 man)	31,77%

Source : Arrêt n ° 21 / CC / 2014⁵⁶⁸

Comme le montrent ces deux tableaux, la comparaison des deux élections exprime à première vue un paradoxe en ce qui concerne le parti MDM et son candidat Daviz Simango. Aux élections municipales, la victoire fut nette. Daviz Simango arrive en tête avec 70,44% et son parti MDM 67,58% alors que Jaime Neto n'atteint que 29,56% et son parti Frelimo 31,71% de voix. Par contre, aux élections générales, la situation fut inversée, pour Daviz Simango et son parti. En totalité il ne comptait que 6,40% et son parti 8,40% (soit 17 mandats à l'Assemblée de la République). Plus précisément, dans le contexte plus limité de

⁵⁶⁷ Arrêté n ° 4/CC/2014, « Atinente Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Autárquicas de 2013 », 22 janvier 2014.

⁵⁶⁸ Arrêté n ° 21/CC/2014, *Boletim da República*, I Série, n°104, 2° Suplemento, 30 décembre 2014.

Sofala, Daviz Simango récolte 8,77% des voix, tandis que son parti MDM dans le cercle électoral de Beira ne parvient qu'à 30,12% de voix, derrière le Frelimo (31,77%) et le Renamo (37,77%). Ainsi, même dans le contexte spécifique de Beira, le MDM, qui avait emporté largement les élections municipales de 2013, fut humilié par les résultats des élections générales de 2014.

On considère, d'ailleurs, que la non participation de la Renamo dans ces élections municipales de 2013 n'a pas changé grande chose aux résultats du MDM au niveau municipal. Comme vu plus haut, aux élections municipales de 2008 la Renamo n'a pas affronté Daviz Simango, candidat indépendant à l'époque. Jusqu'aux élections municipales de 2013 la Renamo, alors en conflit avec le gouvernement (Frelimo), n'avait pas de candidat pour s'opposer à Daviz Simango⁵⁶⁹.

Un constat est clair : si on additionne les voix du MDM (30,12%) et de la Renamo (37,77%) dans le cercle électoral de Beira aux élections générales de 2014, on obtient presque le même pourcentage (67,58%) que celui du MDM aux municipales de 2013. Pour le Frelimo, tant pour les municipales que pour les élections générales, les scores ont peu varié : 31,71% aux municipales 2013 et 31,77% dans le cercle électoral de Beira pour les élections générales de 2014. De ce constat, il semble que l'électorat Frelimo n'a pas changé alors que celui du MDM s'est divisé aux élections générales entre ce dernier (30,12%) et le Renamo (37,77%). Si on porte l'attention sur l'électorat qui a voté pour le Renamo au lieu du MDM, une question se pose : *comment expliquer ce revirement d'une partie de l'électorat MDM aux municipales en faveur du Renamo aux élections générales ?*

La question est trop complexe pour qu'on puisse y répondre entièrement ici. Mais en partant de l'administration municipale comme variable explicative, on peut émettre l'hypothèse qu'il existe une liaison entre la construction du discours politique de Daviz Simango et du MDM et la possibilité que la population considère Daviz Simango et le MDM comme une alternative nationale crédible au Frelimo et au Renamo d'Afonso Dhlakama. Pour la population de Beira, le parti MDM et Daviz Simango semblent plutôt être considérés comme des intermédiaires

au niveau local de négociation avec l'État central. Dit autrement, le MDM, enraciné dans l'espace limité de la municipalité ne semblait pas atteindre l'imaginaire national d'un Frelimo pour la population, même s'il était alors partiellement contesté. D'ailleurs, il est important de noter que les scores d'Afonso Dhlakama et de son parti Renamo aux élections générales dépassèrent le MDM à Beira. Ceci parce qu'il se présentait dans la population comme le moyen de contester le Frelimo, le moyen de négocier, y compris en utilisant les armes, ce dont le MDM n'est pas capable.

On peut, pour illustrer cette hypothèse, mobiliser ces deux dimensions : d'une part ce qu'on appelle l'approche « localiste » du MDM et d'autre part la capacité de faire face à l'imaginaire national autoritaire du Frelimo.

4.1.2.1. L'approche « localiste » du MDM

Par ce qu'on appelle ici l'approche « localiste » du MDM, on se réfère surtout à son origine liée à l'expérience de la gestion de la municipalité de Beira de Daviz Simango et à la difficulté de transformer cette expérience locale en alternative politique nationale face au Frelimo et au Renamo. On a déjà évoqué plus haut comment Daviz Simango arriva à la municipalité comme candidat du parti Renamo (2003), puis comment il en fut expulsé avant de se présenter comme indépendant et gagner les élections locales en 2008, pour finalement fonder son propre parti, le MDM, en 2009.

En fait, c'est autour de Daviz Simango que gravitent tous les enjeux de la municipalité de Beira et de son parti, le MDM. Malgré l'existence d'un ensemble de cadres et un siège du parti à Maputo, la capitale du pays, le parti s' imagine installé à Beira pour ensuite, de façon diffuse, étendre son influence sur tout le pays⁵⁶⁹. Cette situation donne une vision fragmentaire du parti, d'autant plus que, même dans les autres régions du pays où le MDM gère des municipalités, par

⁵⁶⁹ Pour les détails du contexte de réalisation des élections municipales et le conflit entre Renamo et Frelimo, voir Conceição Osório et Ernesto Macuacua, « Eleições autárquicas 2013 : participação e representação de mulheres e homens », Maputo, Wilsa Moçambique, 2014.

⁵⁷⁰ Adriano Nuvunga et Adalima, *Mozambique Democratic Movement (MDM) ...op. cit.*

exemple les villes de Nampula ou Quelimane, c'est surtout le caractère individuel des Maires et la « revanche » populaire contre le parti au pouvoir, le Frelimo, qui sont déterminants. Cela trouve en partie une justification dans la base de formation du parti MDM lui-même.

En effet, ce sont des « cadres formés » du Renamo, et qui en ont démissionné, Maria Moreno, Ismael Mussa, Agostinho Ussore, João Colaço, Cornélio Quivela, Manuel Araujo, Daviz Simango lui-même et bien d'autres⁵⁷¹, qui ont ensuite formé la base du MDM. Si cet effectif a renforcé la visibilité du nouveau parti, il l'a fragilisé aussi : le poids technique de ces cadres les poussa à fonctionner entre eux dans le parti, en coordination horizontale. Dès lors, une forme de fragmentation, notamment par l'insubordination, apparut bien visible dès le début, du fait des faibles rapports hiérarchiques. C'est à cause de cette difficulté à former une bureaucratie hiérarchisée effective qu'un an après la formation du MDM, en 2010 Daviz Simango dissout la commission politique pour modifier l'organisation interne⁵⁷². En 2011, sur les accusations d'une gestion népotique de Daviz Simango à Beira, le secrétaire général du parti, Ismael Mussa, accompagné d'autres hauts cadres du parti, comme João Colaço et Dionísio Quelhas, démissionnèrent du parti⁵⁷³.

Ce fut effectivement dans ce contexte que les quelques tentatives de centralisation du contrôle des municipalités sous gestion du MDM furent rejetées à la fois par les Maires et la population elle-même. Le cas de Gurué en est une illustration. La municipalité de Beira, via le parti MDM, y transféra certains fonctionnaires pour aider à structurer l'administration de la nouvelle municipalité sous gestion MDM depuis les dernières élections municipales de 2013. Avec, en vue, un objectif de contrôle⁵⁷⁴. La photo ci-dessous illustre une manifestation « anti-Beira » à Gurué. Elle révèle les difficultés rencontrées par le MDM à

⁵⁷¹ Voir Michel Cahen, « Resistência Nacional Moçambicana... », *op. cit.* ; Adriano Nuvunga et Adalima, *Mozambique Democratic Movement (MDM)...* *op. cit.*

⁵⁷² Eurico Dança, « Um galo ditador? Daviz Simango dissolve Comissão Política do MDM », *Savana*, février 2010.

⁵⁷³ Adriano Nuvunga et Adalima, *Mozambique Democratic Movement (MDM)...* *op. cit.*; « Ismael Mussá demissionário. Crise no MDM », *Savana*, avril 2011.

⁵⁷⁴ Jacob Maite, entretien, à Beira, le 2015.

coordonner, voire gérer de façon centralisée, les différentes municipalités sur gestion de Maires appartenant le parti.

Photo 1. Manifestation à Gurué



Source : Município de Gurué, 2014⁵⁷⁵

Sur l’affiche on peut lire : « la municipalité de Gurué ne peut pas être contrôlée à Beira ». Visible au fond de la photo, c’est le bâtiment de la mairie de Gurué. Cela tend à prouver que le slogan de la manifestation n’était pas forcément étranger à l’intérêt du Maire de Gurué lui-même. Une vraie autonomie vis-à-vis de la direction du MDM à Beira est revendiquée, ce qui souligne la fragmentation du parti MDM lui-même. Dans le sens où l’objectif de la direction d’uniformiser autour d’elle les municipalités sous gestion du parti MDM est ouvertement contestée.

Comme on l’a montré, le MDM fonctionne de façon fragmentée vis-à-vis de la force centrale du parti, associée à ville de Beira. Sans entrer dans les détails, cette fragmentation sur la base des compétences, ainsi que la popularité locale de chaque Maire MDM et des cadres du parti, limitèrent la formation d’une organisation fonctionnelle. Ce fut un handicap majeur pour le défi national du MDM qui restait limité à une notoriété locale. L’expérience MDM dans la gestion de la municipalité de Beira ne signifiait pas pour la population que le parti était

⁵⁷⁵ Município de Gurué, page facebook, accès 24 septembre 2014, <<https://www.facebook.com/profile.php?id=100008177224587&fref=ts>>. Évidemment, il ne s’agit pas d’une photo de la municipalité, mais elle a été publiée par la page facebook de la municipalité et a eu une résonance particulière dans les réseaux sociaux au Mozambique.

capable de remettre en cause les autorités nationales, ni de limiter l'autoritarisme du Frelimo. Seul la Renamo dispose de cette capacité selon la population puisqu'elle a des armes.

4.1.2.2. L'imaginaire national, les négociations par la force des armes

« La gouvernance du pays est différente de la gouvernance de la municipalité, et les problèmes sont différents. Le MDM est un jeune parti. Il ne sera pas en mesure de défier le Frelimo. Et le Renamo est le seul parti à qui les Mozambicains font confiance pour cela [...]. Les conflits de Muxungue ont prouvé que seul le Renamo peut combattre le Frelimo [...]»⁵⁷⁶.

Cet extrait provient d'un entretien avec un habitant du quartier de Munhava de la ville de Beira. Il illustre deux faits : d'une part, les enjeux locaux, auxquels Daviz Simango et son parti sont associés, par leur expérience dans la gestion de municipalités depuis 2003 ; d'autre part que le MDM, un nouveau parti qui ne s'appuie pas sur des forces armées, ne peut pas faire face au Frelimo autoritaire.

D'abord on peut revenir sur le contexte des dernières élections municipales (2013) et générales (2014). En effet, depuis 2012 mais surtout 2013, le Mozambique est en proie à un conflit politique qui a pris une dimension militaire, notamment dans la région centre du pays. Ce Muxungue dont parle notre intervenant est le lieu où se sont déroulées le plus d'attaques militaires entre le gouvernement (Frelimo) et la Renamo. Muxungue est une bourgade sur la route nationale qui relie toutes les villes principales du pays. En attaquant des voitures dans cette région, le Renamo obligeait le gouvernement à négocier une réforme du cadre juridique électoral pour empêcher la fraude, pour l'insertion des ses anciens combattants dans l'administration publique, et de façon plus générale pour négocier le partage de la richesse : ces attaques se sont déroulées au moment de la découverte de gisements de gaz, de pétrole et de charbon dans le nord et le centre du pays⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ Massada Mazoio, entretien à Beira (9° bairro Munhava), le 25 mars 2015.

⁵⁷⁷ Andes Chivangue, *Responsabilidade social empresarial da indústria extractiva, protestos populares e desenvolvimento em Moçambique*, Thèse doctorat, Universidade de Lisboa, 2016; Carlos Nuno Castel-Branco, « Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains », *Review of African Political Economy*, vol. 41 / 1, 2014, p. 26-48.

Après un effort du gouvernement et la médiation de la communauté internationale, Afonso Dhlakama, le leader du Renamo, qui était avant dans ses anciennes casernes militaires à Gorongosa, se présenta le 5 septembre 2014 comme l'homme fort pour faire face au Frelimo aux élections générales 2014. Sa campagne électorale suivit l'objectif de faire triompher les « exclus » : Afonso Dhlakama se présentait comme l'homme de la revanche contre l'autoritarisme du Frelimo, renforcé par les ressources naturelles nouvellement découvertes. Ce contexte particulier permet de comprendre comment la Renamo représentait pour la population, plus que le nouveau parti MDM, le principal acteur de négociation nationale avec l'État (Frelimo), afin de diminuer les coûts de l'autoritarisme du Frelimo⁵⁷⁸.

D'ailleurs le MDM, comme le montre son manifeste électoral⁵⁷⁹, en s'abstenant de tout positionnement dans le débat d'unité nationale à la base du discours du Frelimo, laissait planer des doutes autour de son projet général pour le Mozambique. Ainsi, la Renamo et surtout Afonso Dhlakama, très populaire à Beira, étaient vus comme les véritables freins aux ambitions « totalisantes » du Frelimo en l'obligeant à des négociations permanentes, y compris par les armes, ce que le MDM ne peut pas faire.

Il ressort des entretiens menés une reconnaissance des capacités de gestion de Daviz Simango et du MDM pour les affaires locales, tandis qu'au niveau national, Afonso Dhlakama (Renamo) apparaît comme seul capable de faire face au Frelimo⁵⁸⁰. Il y a donc, comme on le verra plus tard, une différenciation entre la gestion quotidienne de la vie locale par la municipalité et la négociation politique au niveau plus global du pays. La municipalité de Beira, gérée par Daviz Simango et son parti MDM, représente donc une arène de négociation des enjeux quotidiens, c'est-à-dire là où le pouvoir et les autorités sont « concrètement » ressentis. Alors que, dans la dimension nationale, Afonso Dhlakama (Renamo) se présente comme

⁵⁷⁸ Conceição Osório et Ernesto Macuacua, *Eleições autárquicas 2013...op. cit.*

⁵⁷⁹ MDM, *Moçambique para todos : manifesto eleitoral*, [Manifeste électoral, 2015-2019], Chimoio, MDM, 2014. Voir notamment à partir de la page 10, comment le MDM, bien que faisant référence à la cohésion nationale, évite de se positionner sur le débat d'unité et de formation de la nation, question au cœur de la légitimité revendiquée par le Frelimo.

⁵⁸⁰ Claudino Muiota, entretien, Beira le 06 février 2015.

le point de confluence des intérêts locaux, capable d'agir à la table des négociations nationales⁵⁸¹.

Ainsi, l'État se construisait par l'identification de ces acteurs de confluence, dans l'arène municipale comme à la table de négociation nationale, et par les concertations politiques qu'il tient avec eux, y compris sous forme de confrontations militaires (exemple avec le Renamo). C'est ce que montrent Didier Péclard pour le cas d'Angola⁵⁸², Timothy Raeymaekers pour le Congo⁵⁸³, et aussi les approches classiques de Norbert Elias⁵⁸⁴ ou Charles Tilly⁵⁸⁵, la guerre peut être une matrice de construction de l'État, dans le sens où elle participe à l'identification des acteurs entre lesquels s'organise la distribution des ressources et des positions respectives dans les interactions.

En tout cas, le fait est de noter que la municipalisation de Beira est d'autant un instrument de renforcement de l'État via, effectivement, la création des espaces d'identification et d'interaction avec les acteurs divers. On voit bien à partir de la formation des organes municipales et de leurs pratiques de relation quotidienne entre eux ainsi qu'avec la population qui structurent de peu à peu des espaces de rencontres, ce qui permet le développement des mécanismes d'apprentissage de l'action publique. Effectivement, ces espaces au lieu de se présenter comme de remise en question de l'État ils en sont de coopération et coordination entre les instances administratives et privées. Ainsi la force de l'État se construit non plus par la capacité de sa direction administrative à délivrer des services publics, mais

⁵⁸¹ La différence entre table et arène de négociation, se trouve dans le sens où la table de négociation représente le lieu où se sélectionnent les aspects de négociation de l'État en termes formels, tandis que l'arène de négociation représente l'espace politique plus large dans lequel les relations de pouvoir et d'autorité sont concrètement investies. Voir Tobias Hagmann et Didier Péclard (eds), *Negotiating Statehood...op. cit.* ; Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds), *Les pouvoirs au village : Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

⁵⁸² Didier Péclard, « Les chemins de la « reconversion autoritaire » en Angola », *Politique africaine*, vol. 110 / 2, 2008, p. 5- 20; dans la même ligne Christine Messiant, « Fin de la guerre, enfin, en Angola. Vers quelle paix ? », *Politique africaine*, vol. 86 / 2, 2002, p. 183- 195.

⁵⁸³ Timothy Raeymaekers, « Protection for Sale ? War and the transformation of Regulation on the Congo-Ugandan Border », Tobias Hagmann et Didier Péclard, *Negotiating statehood..., op. cit.*, pp. 24-48.

⁵⁸⁴ Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Presses pocket, 2003.

⁵⁸⁵ Charles Tilly, « War Making and State Making as organized Crime », in. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.

pour bien savoir identifier les acteurs et ces espaces d'action collective pour bien institutionnaliser des interactions stables permettant sa diffusion immatérielle.

4.2. La municipalisation de Mueda : une récompense politique et le centralisme en question

Mueda devient municipalité en 2008, suite à la deuxième vague de municipalisation, c'est-à-dire, dix ans après la première vague de 1998 qui permit la formation de 33 municipalités (23 villes et 10 bourgs). Cette deuxième vague ajoute dix nouvelles municipalités pour un total de 43⁵⁸⁶. Ce fut un grand tournant pour tout le district de Mueda, la présence de l'État étant garantie depuis l'indépendance uniquement par le gouvernement du district c'est-à-dire par une représentation directe du pouvoir central.

La municipalité s'instaure dans un discours de reconnaissance de l'importance historique de Mueda comme « berceau de l'unité nationale » contre le colonialisme portugais (*cf.* chapitre 2). Dans le discours des autorités publiques, pour son rôle dans la revanche anticoloniale, Mueda méritait l'instauration d'une nouvelle administration chargée de préserver l'histoire du Mozambique⁵⁸⁷. En revanche, les récompenses clientélistes sont allées de pair avec ce discours dans la mesure où la formation de la municipalité était vue comme une forme d'accommodation des intérêts politiques du pouvoir central (Frelimo).

Ce constat n'est pas le propre de l'instauration de la municipalité à Mueda, il s'applique aussi à toute l'administration mozambicaine. Comme l'ont noté Bernard Weimer et ses collègues, la réforme décentralisatrice se matérialise au Mozambique comme une « décentralisation du centralisme », c'est-à-dire l'extension au niveau local du pouvoir central, notamment du Frelimo⁵⁸⁸. Ainsi l'ouvrage dirigé par Bernard Weimer, qui rassemble l'ensemble des chercheurs sur

⁵⁸⁶ Hormis Mueda, ont été élevés à la catégorie de municipalités en 2008 les bourgs d'Alto-Molócué, Gondola, Gorongosa, Macia, Marrupa, Massinga, Namaacha, Ribáué et Ulongué.

⁵⁸⁷ Município de Mueda, *Plano estratégico de desenvolvimento municipal, 2010-2013*, Mueda, 2010.

le processus de décentralisation au Mozambique en utilisant le concept de *political settlement*, *grosso modo* un système d'arrangements par le haut, conclut que le processus de décentralisation et de déconcentration au Mozambique est centralement contrôlé, notamment par le Frelimo⁵⁸⁹.

Sans ignorer ce contrôle central important du processus, on montre ici que les dynamiques de mise en œuvre ne semblent pas totalement soumises à ce contrôle central. Certes, les débuts de la municipalisation de Mueda ont été effectivement pilotés par le pouvoir central, surtout du fait du manque de capacités administratives. Mais au fur et à mesure, la mise en œuvre s'enracine dans les enjeux locaux, devenant une école d'un véritable changement.

Ainsi le cas de Mueda, « centre du Frelimo », permet bien de voir les mutations entre le premier mandat de la municipalité et le deuxième dans un contexte de forte présence du Frelimo central par le biais ses membres qui, au sommet du parti, sont originaires de ce bourg (*cf.* chapitre 3)⁵⁹⁰. Il sera montré dans ces pages comment les enjeux de formation de la municipalité de Mueda peuvent être compris par l'analyse du contrôle central, notamment par l'influence dans la sélection des élus et la formation des personnels. Tandis que dans le deuxième mandat, celui de 2013, les choses furent plus complexes dans la sélection des élus notamment. Malgré la forte influence des individualités du parti, au niveau central, la légitimation des élus à l'échelle locale demeura contestée, y compris au sein du Frelimo local.

Cela expliquerait l'émergence d'une petite frange qui se rassemble dans le parti MDM et se présentent comme candidats de l'opposition, avec un certain appui officieux de membres du Frelimo local. C'est là une situation sans précédent pour Mueda, le « berceau du Frelimo ». Ce faisant, on ne veut pas dire que l'apprentissage politique par la gestion municipale est évolutif, mais que la routinisation des pratiques municipales peut aider à la formation d'une représentation commune qui n'est pas toujours celle de ceux qui formulent les réformes, en l'occurrence le Frelimo central.

⁵⁸⁸ Bernard Weimer (ed.), *Descentralizar o centralismo op. cit.*

⁵⁸⁹ *Ibidem.*

4.2.1. « Maputo à Mueda », et les transformations locales ignorées (2008-2013)

« La municipalité est bienvenue [...], le peuple de Mueda a beaucoup lutté pour l'indépendance de ce pays, il mérite. Il y a beaucoup de personnes à Mueda qui ont participé à la lutte de libération et à la lutte contre le Renamo dans tous les provinces du pays [...], des personnes qui ont construit l'indépendance du pays⁵⁹¹ ».

Cet extrait est tiré d'un entretien avec Alberto Chipande, membre senior du Frelimo et originaire de Mueda. On a déjà évoqué sa trajectoire dans les chapitres précédents. À l'échelle locale aussi bien que nationale, ses positions sont importantes dans les structures du parti Frelimo et dans l'administration publique de façon générale. Cet entretien a été mené en 2012 chez lui, à Maputo, pour aborder la question de municipalisation de Mueda.

D'ailleurs, c'est à partir de Maputo que les « orientations » sur le processus d'instauration de la municipalité ont été décidées, pas seulement par les entités administratives centrales, mais aussi par les personnalités du parti Frelimo originaires de Mueda, comme Alberto Chipande. Donc l'expression « Maputo à Mueda » qu'on utilise pour cette partie illustre d'abord le caractère centralisé de l'instauration de la municipalité de Mueda. Apparemment simple coïncidence, le bâtiment où fonctionnent les organes de la municipalité à Mueda se trouve dans le quartier nommé Maputo. La municipalité est à Maputo dès sa conception, pilotée depuis la capitale. Mais elle l'est aussi géographiquement, par l'adresse de l'édifice de la mairie.

On soutient donc l'idée selon laquelle d'une part la forte centralisation du processus d'instauration de la municipalité engendra une certaine exclusion des dynamiques locales ; d'autre part, ce centralisme d'organisation de la municipalité, ignorant les transformations locales, est une force, au moins à Mueda, qui facilita l'émergence ou le renforcement des différences, qui pouvaient se structurer dans l'opposition, en l'occurrence le MDM. Par conséquent, cette émergence de revendications autour de la gestion de la municipalité, même si elles demeurèrent embryonnaires, semblent produire une véritable autonomie, non programmée au

⁵⁹⁰ Michel Cahen, *op. cit.*

⁵⁹¹ Alberto Chipande, cadre senior du parti Frelimo originaire de Mueda, entretien Maputo, 15 août 2012.

niveau central. D'ailleurs c'est à partir de ces transformations ponctuelles et non linéaires (*small steps*) que, par des pratiques cumulatives, se produisent de vraies réformes que s'approprient et réinventent les destinataires finaux des politiques.

Revenons sur l'extrait de l'entretien avec Alberto Chipande (*cf. supra*). C'est d'une part une justification de la municipalisation de Mueda, fondée sur son importance historique comme « berceau de lutte anticoloniale ». La loi n° 2 de 1997 dans son article 5 indique bien que des raisons historiques ou culturelles peuvent servir de fondements à la décision de promouvoir un bourg au rang de municipalité⁵⁹². D'autre part, cet entretien met l'accent sur les individus qui ont participé à la lutte, la municipalisation étant vue comme une sorte de récompense des anciens combattants. La municipalisation de Mueda, relève ainsi d'une reconnaissance historique mais aussi d'un moyen de redistribution clientéliste des bénéfices de la libération du pays. Ce n'est pas par hasard que l'organisation de la municipalité en 2008 fut composée, *grosso modo*, d'ex-militaires, parmi les élus aussi bien que dans l'exécutif municipal. On peut illustrer cette trajectoire des élus dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6. Composition des élus de la municipalité de Mueda (2008-2013)

Nom	Condition militaire	Tache
Mobiro Kilian Namiva	Ex-militaire	Maire
Jessefe D. Sanduma	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Joaquim T. Limbilo	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Ema Francisco	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Patricio C. Namiva	Civil	membre de l'assemblée municipale
Tadeu M. Numborone	Civil	membre de l'assemblée municipale
Rosario David	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Arminda Vandavanda	Non identifié	membre de l'assemblée municipale
Madalena Simão	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Suzana Nthubia	Civil	membre de l'assemblée municipale
Beatriz A. Ndumasse	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Mauricio Muchirima	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Adolfo Daude	Ex-militaire	membre de l'assemblée municipale
Monica Clemente	Non identifié	membre de l'assemblée municipale

Source : à partir des *curricula vitae* (CV) des élus municipaux

⁵⁹² Voir notamment le paragraphe c) de l'article 5 de la loi n° 2, de 18 de juin 1997, *Boletim da República...op. cit.*

Cette trajectoire des élus locaux à Mueda est presque stéréotypée. Ils ont été, presque tous (10 des 14 élus), militaires pendant la lutte de libération et lors de la guerre civile aux côtés du Frelimo. Si cette composition illustre la quasi homogénéité des trajectoires des élus locaux, elle reflète aussi le caractère clientéliste de l'éligibilité contrôlée par le seul parti Frelimo. En fait, le critère de base a été l'appartenance à l'*Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional* (Association des combattants de la lutte de libération nationale - ACLLN) à Mueda. Il s'agit d'une association qui regroupe les vétérans de la guerre de libération anticoloniale, et qui se définit comme « [...] guidée par la ligne politique du parti Frelimo [...] et attachée à ses principes »⁵⁹³.

Ainsi, grâce à leur rapport avec les acteurs centraux du parti Frelimo et à quelques formations scolaires, les membres de l'ACLLN se positionnèrent dans la structure de la municipalité. La majorité des membres n'ayant pas de formation scolaire ou universitaire importante, les quelques diplômés se retrouvaient au sommet de la hiérarchie municipale. Ce fut le cas pour le Maire, Mobiro Namiva, qui était aussi professeur de l'école priMaire ainsi que d'autres dirigeants de l'assemblée municipale.

Ce processus de sélection centralisé des candidats transforma les acteurs locaux en sujets, dépendants de la bonne volonté du centre. C'est-à-dire que la municipalisation ainsi menée, réinventa la municipalité de Mueda comme espace d'intervention du centre, donc du Frelimo. Toutes les actions produites localement tenaient compte du niveau central du parti. Pour garantir sa permanence jusqu'à la fin du mandat, il fallait à l'élu une parfaite loyauté envers le centre. Comme le souligne Stéphane Cadiou⁵⁹⁴, « l'une des conclusions les plus solides de la science politique est la distorsion entre le profil sociologique des élites dirigeantes et de la population ». En effet, il est souvent avancé que les élus locaux sont plus « proches » de leurs administrés. Mais le processus de sélection politique de ces élus montre bien que n'accède pas qui veut à l'éligibilité et donc au statut d'élu local. Pour Mueda, ce fut surtout le pouvoir central qui détermina les propositions

⁵⁹³ Cf. article 1, n°2 et article 2, *Associação dos Combatentes da Luta de Libertação Nacional, Estatutos e Programa*, Maputo, 2006.

⁵⁹⁴ Stéphane Cadiou, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009.

des élus locaux en fonction notamment du rôle joué lors de la lutte anticoloniale, en utilisant donc les ces élus vétérans de la guerre comme le point de légitimité territorial de l'État. Toutefois, l'interaction entre ces acteurs sélectionnés centralement ne fut pas une réplique de la volonté centrale, même si l'omniprésence du parti Frelimo avait tendance à la garantir. D'ailleurs la simple sélection des élus par les autorités centrales du parti Frelimo n'était pas une synthèse des problèmes et conflits locaux.

En fait, comme la logique de municipalisation au Mozambique tentait de combiner l'élévation des niveaux de démocratie et la modernisation des services publics, le Maire avait confié à quelques techniciens de la municipalité le rôle managérial de définition de l'agenda local. De cette spécialisation et différenciation, émergeait l'un des foyers de tension entre le Conseil Municipal (l'exécutif) et l'assemblée municipale (voir l'organigramme de la municipalité en annexe).

Dès le début la municipalité comptait, pour quatre (4) portefeuilles municipaux (*vereações*), 80 fonctionnaires répartis en unités d'activité. Par la loi, les dirigeants de ces domaines, les adjoints au Maire (*vereadores*), sont choisis par le Maire selon des critères discrétionnaires. En termes concrets, le Maire ici a donné la priorité au critère technique, suivant les conseils du Frelimo, en choisissant des fonctionnaires de l'administration du district qui avaient une certaine expérience. Ceux-ci étaient chargés d'élaborer tous les plans d'activité de la municipalité puis de les présenter à l'assemblée municipale qui devait les analyser et les approuver.

Ainsi le Maire fonctionnait-il comme intermédiaire entre l'exécutif, le Conseil Municipal, et la partie délibérante qu'était l'assemblée municipale. Dans les textes, il est le président du Conseil Municipal (le collège des adjoints au Maire), et doit rendre des comptes à l'assemblée municipale. Dans les interactions entre le conseil municipal, côté technique, et l'assemblée municipale délibérative, côté politique, des tensions ont émergé. D'abord limitées à l'administratif, ces tensions ont ensuite affecté le parti Frelimo local lui-même au point que le Maire ne renouvela pas son mandat en 2013. Une frange du Frelimo local, se mit alors secrètement en appui au parti d'opposition, le MDM, comme on le verra plus loin.

Au début du mandat, le Maire, faisant confiance aux techniciens de la municipalité, ne demanda pas à l'assemblée municipale d'apprécier les plans d'activités. D'autant plus que, selon lui, les membres de l'assemblée n'avaient pas de compétences techniques pour apprécier les propositions de l'équipe technique du Conseil municipal. Comme il le reconnaît lui-même :

« [...] Mes jeunes managers n'ont pas d'expérience mais ils sont bons, j'ai confiance en eux, ils font tout bien. Il faut déléguer à la jeunesse, l'assemblée gère les questions politiques [...] »⁵⁹⁵.

D'ailleurs cette position du Maire faisait aussi consensus parmi les techniciens. Ces derniers considéraient l'assemblée municipale comme un simple lieu de négociation partisane, mais sans autre fonction, comme l'illustre cette intervention d'un ancien adjoint Maire :

« L'assemblée est seulement composée par les anciens combattants, peu scolarisés, ils ne participent en rien, ils attendent la fin du mois pour recevoir leurs salaires. Ils ne contactent même pas la population. En plus ils ignorent le code de posture municipal [le document qui guide les activités de la municipalité]. Il suffit pour eux d'être vieux et d'avoir de l'influence, c'est tout pour être membre de l'assemblée »⁵⁹⁶.

Effectivement, comme on l'a déjà présenté, les membres de l'assemblée ont été sélectionnés selon leur influence partisane dans l'ACLLN (*cf.* tableau ci-dessus). Leur légitimité aux yeux des techniciens de la municipalité était mise en question, du fait aussi de leurs trop faibles contacts avec la population.

Cette situation pouvait paraître efficace pour le Maire qui voyait cette « technicisation » comme le moyen d'une mise en œuvre efficace et rationnelle. Mais la perspective ne faisait pas consensus dans l'assemblée municipale. La compétence d'approbation des plans d'activités ainsi que du budget de mise en œuvre appartient à l'assemblée selon la loi⁵⁹⁷, mais ses membres étaient mal ou peu informés. Tadeu Maico Numbalawane explique :

« Notre fonction est largement floue, nous recevons les informations très tardivement. Nos délibérations ne sont pas valorisées [...] ils méprisent tout notre travail. Parfois nous recevons même des rapports d'activités que nous n'avons pas

⁵⁹⁵ Mobiro Killian Namiva, ancien Maire de Mueda, entretien, Mueda le 20 juillet 2012.

⁵⁹⁶ José Damião, entretien, Mueda, le 15 juillet 2012.

⁵⁹⁷ Voir notamment l'article 45 de la loi n° 2/97, de 18 de juillet, *Boletim da República...op. cit.*

approuvées avant. Comment ça se fait, nous ne savons pas [...] C'est la mafia du Maire et de ses collaborateurs [les adjoints au Maire] »⁵⁹⁸.

En tout état de cause, la définition de l'agenda local était dominée par les jeunes fonctionnaires, notamment les adjoints au Maire qui utilisaient leurs capacités techniques pour s'affirmer. Ils se considèrent comme les représentants légitimes des intérêts de la population car ils interprètent d'un point de vue technique les situations concrètes. Les membres de l'assemblée municipale ainsi que les autorités communautaires étaient reléguées en marge de l'action municipale.

C'est dans ce contexte que s'implanta au sein du Frelimo local une tension, notamment entre un groupe soutenant le Maire et un autre appuyant les membres de l'assemblée municipale. Comme le précise l'ancien président de l'assemblée, Maurício Muchirima :

« Notre relation avec le Maire n'est pas bonne, quand nous lui parlons des problèmes il dit toujours qu'il se conforme au Comité Central du parti [Frelimo]. Il est persuadé qu'il sera de nouveau candidat car il connaît des gens au Comité Central. Mais nous aussi nous avons des contacts avec le comité [du Frelimo] »⁵⁹⁹.

Finalement, la tension s'est intensifiée au point que le Maire, ses adjoints les plus proches⁶⁰⁰ et plusieurs membres de l'assemblée furent mis à l'écart d'une nouvelle candidature aux élections municipales de 2013. Le Frelimo local décida, évidemment sous forte pression centrale, de présenter un autre candidat au poste de Maire, afin de sortir de l'impasse entre les deux groupes : celui du Maire et celui de l'assemblée municipale. Mais, comme on le verra, cela a renforcé les tensions au sein du Frelimo local, mais aussi en dehors.

Effectivement les tensions ne furent pas limitées au seul parti local. Elles se sont étendues à la population. D'autant plus que le Maire sortant jouissait d'une certaine popularité. En plus, comme cela sera vu plus loin, ce sentiment renforça dans la jeunesse l'idée d'une opposition, non pas au Frelimo central mais aux vétérans, anciens combattants qui faisaient blocage au développement local.

⁵⁹⁸ Tadeu Maico Numbalawane ancien membre de l'assemblée municipale, Mueda le 18 juillet 2012.

⁵⁹⁹ Maurício Muchirima, président de l'assemblée municipale, entretien, Mueda, 15 juillet 2012.

⁶⁰⁰ Il y a qu'un adjoint au Maire, Elias Ernesto, qui a garanti la continuité dans son poste.

L'émergence de ce sentiment trouva avec le parti MDM la forme la plus rapide pour se rassembler et s'opposer aux intensions centrales qui marginalisaient les dynamiques locales, en privilégiant systématiquement les anciens combattants. Le Frelimo, utilisant la municipalité comme simple instrument de redistributions clientélistes, créait ainsi un contexte favorable à une plus grande implication de la population locale dans les questions politiques. Cela participe d'ailleurs à l'hybridation de l'État par les dynamiques locales.

4.2.2. Changer le Maire et changer la couleur de la mairie : le défi de la continuité administrative

Photo 2. Changement de couleur de la mairie de Mueda



Bâtiment de la municipalité en 2013



Bâtiment de la municipalité en 2014

« Changer le Maire et changer la couleur de la mairie », c'est une entrée empirique qui permet de comprendre les dynamiques politico-administratives de l'instauration de la municipalité à Mueda. Cette formule résulte d'une constatation d'abord physique du changement de couleur de la mairie, puis changement politico-administratif avec le passage d'un Maire à un autre. À partir de l'analyse de ces changements, on peut mieux comprendre les défis d'instauration administrative des municipalités et leur rapport au politique, notamment le double rôle du Maire, manager et responsable politique, et les enjeux que représentent les municipalités pour les formations politiques de façon générale.

Les municipalités, très centrées sur les personnalités des Maires, par une forme de « présidentialisme municipal », restaient très volatiles en termes de structures administratives, qui dépendaient aussi étroitement du Maire. La continuité administrative des municipalités est en ce sens compromise à chaque changement électoral. Pour le cas de Mueda cela permet d'ailleurs de voir les tensions politiques locales, notamment à l'intérieur du Frelimo, du fait de l'émergence du parti MDM sur la scène politique locale, une dynamique d'opposition qui semblait jusque là impossible. Et *in fine*, ces enjeux sont dans une certaine mesure produits par et producteurs de l'apprentissage de la réforme décentralisatrice, créatrice de nouvelles arènes d'interactions locales⁶⁰¹.

Sur les photos ci-dessus, la première, en jaune, représente le bâtiment de la municipalité inauguré en 2013, à la fin du mandat du premier Maire, Mobiro Namiva. La deuxième, en blanc, représente le même bâtiment au début de l'année 2014, alors sous gestion du nouveau Maire, Cristiano André, élu aux élections municipales de l'année précédente. Il faut souligner que les deux Maires sont du parti Frelimo, comme vu plus haut, le remplacement du premier, Mobiro Namiva, résulta d'une tension interne au parti local, et de l'intervention centrale qui trancha finalement en faveur de Cristiano André, même si celui-ci n'était jusque là pas très impliqué dans le parti au niveau local.

En fait, alors que le nouveau Maire, Cristiano André, prenait le pouvoir, une des premières choses qu'il entreprit fut de changer la couleur du bâtiment de la municipalité⁶⁰². Selon ce dernier « il faut uniformiser la couleur de la municipalité avec la majorité des bâtiments officiels de l'État mozambicain »⁶⁰³. On ne va pas ici entrer dans les détails des procédures administratives, adjudication de la construction, approbation préalable, contrôle de l'exécutif, contrôles successifs, etc., du droit administratif mozambicain sur les constructions publiques⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds), *Les pouvoirs au village...op. cit.* ; Rudie Hulst, Wilhelm Mafuru et Deogratias Mpenzi, *op. cit.*

⁶⁰² Le bâtiment fut construit sur financement de la Fondation Habitafrica, une ONG espagnole qui travaille avec la municipalité depuis 2010. La valeur de la construction est estimée à 7 518 611,18 *meticais* (environ 150 372,224 euros). Município da Vila de Mueda, *Contrato de empreitada para construção do conselho municipal da vila de Mueda*, Mueda, 2011.

⁶⁰³ Cristiano André, Maire de la municipalité, entretien, Mueda, le 24 avril 2014.

⁶⁰⁴ Décret n°15/2010, du 24 mai, *Boletim da República*, I Série, n°20, Maputo, 2010.

À condition d'accepter, comme on le dit depuis le début, l'existence d'une osmose politico-administrative⁶⁰⁵, on se centre ici seulement sur le contexte et la signification politique de ce simple acte administratif : changer la couleur du bâtiment de la municipalité. Le but dans ces pages est de cerner au plus près les dynamiques d'apprentissage des municipalités, en contexte de centralisme, de l'administration nationale et/ou du parti Frelimo, tout aussi centralisateur.

Le remplacement de Mobiro Namiva par Cristiano André comme candidat à la mairie ne semblait pas avoir résolu le conflit au sein du Frelimo, entre une aile qui soutenait le Maire Mobiro Namiva (2008-2013) et l'aile des membres de l'assemblée municipale, décrite *supra*⁶⁰⁶. De plus, le Frelimo désigna de nouveaux candidats à l'assemblée communale aux élections de 2013. Les conseillers de l'ancien Maire en furent aussi exclus⁶⁰⁷, sauf un seul, Elías Ernesto⁶⁰⁸.

Le conflit s'aiguïsa au niveau du Frelimo local. Les exclus de cette nouvelle vague de 2013 se sont regroupés. Ils réalisèrent même un sondage dans 38 des 98 cellules du Frelimo, à Mueda, pour tester la popularité du Maire sortant, Mobiro Namiva. Ce dernier fut désigné favori par 29 cellules contre 9 autres qui se prononcèrent en faveur d'un autre candidat interne du parti Inácio Kudeba⁶⁰⁹. Mais il n'y eut finalement pas d'opposition à la décision du parti central, dont certains des dirigeants les plus importants étaient originaires de Mueda. Ce fut le candidat choisi par ces dirigeants, Cristiano André, qui se présenta. Néanmoins, la situation ne fut pas réglée pour autant. L'aile du parti qui se sentait exclue ne se montra pas favorable au nouveau candidat à la mairie. Ils dirigèrent leur soutien vers un autre candidat d'opposition, Silvestre Vicente Sipula, du MDM. Ce dernier ne fut pas

⁶⁰⁵ Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

⁶⁰⁶ Pour le Frelimo, au niveau central, Cristiano André serait comme une solution dans le conflit entre les deux ailes. Dans la mesure où il se présentait comme un technicien, à l'écart des débats politiques à l'intérieur du parti Frelimo local.

⁶⁰⁷ Gervásio Ximanguede, ancien adjoint Maire, entretien, Mueda, 25 avril 2014.

⁶⁰⁸ En fait, l'actuel Maire, Cristiano André avait expulsé tous les adjoints au Maire, mais sur les conseils du secrétaire du Frelimo il a réadmis le conseiller Elías Ernesto à sa fonction d'adjoint à l'économie, le au Développement local et la Police. Cela s'explique par son rapport avec le secrétaire du parti Frelimo au niveau provincial, il était donc protégé « par le haut ». Explications données par Belardo Mahoze, représentant du programme d'Habitafrica, entretien, Pemba, le 21 avril 2014.

⁶⁰⁹ Partido Frelimo, *Relatório da Brigada do Comité do Circulo B do Bairro Nandimba*, Mueda, 2013.

empêché de mener sa campagne comme habituellement pour les partis d'opposition à Mueda⁶¹⁰.

Le parti MDM, présent à Mueda depuis 2010, était composé majoritairement de jeunes vendeurs du « marché informel ». Par son activité, cette jeunesse était étroitement liée à la municipalité. On y reviendra. Le conflit s'est cristallisé autour de cette jeunesse du MDM : d'une part, du fait du soutien « caché », par lequel certains membres du Frelimo contestaient le nouveau candidat à la mairie, Cristiano André. Ils l'accusaient de manquer de popularité. Pesaient aussi contre lui des accusations à l'encontre de l'ancien Maire, Mobiro Namiva, dont l'un des enfants était un militant influent du MDM⁶¹¹.

C'est dans ce contexte que cette jeunesse rassemblée dans le parti MDM arriva à un résultat inédit pour un parti d'opposition à Mueda. Avec une participation estimée à 57%, Silvestre Vicente Sipula obtint 16% et le MDM 14% contre Cristiano André 84% et le parti Frelimo 86%. Le MDM fit donc élire deux (2) membres à l'assemblée municipale contre 11 pour le Frelimo⁶¹². Dans les premières élections municipales à Mueda, celles de 2008, Mobiro Namiva avait remporté 96% des voix, autant pour le Frelimo, tandis que son opposant, Cristovão Chiluli et son parti, le Renamo, n'avaient recueilli que 3%⁶¹³. L'assemblée municipale était alors uniquement composée par le Frelimo.

Ce changement semble très marginal, mais il est significatif si on prend en compte le fait qu'il s'agit d'un bourg « berceau du Frelimo », où ce dernier ne tolérait aucune opposition. Il est significatif de plus dans le fonctionnement de la municipalité car, comme on le verra plus loin, l'institutionnalisation de l'administration municipale prime pour perpétuer la présence « bureaucratique » du Frelimo au sein de la municipalité.

Ainsi, le passage de l'administration d'un Maire à l'autre, quand bien même ils appartiennent au même parti, ne se déroula pas sans problème. Par exemple, la voiture officielle du Maire sortant fut récupérée de force et violemment dans la rue et en

⁶¹⁰ Silvestre Vicente Sipula, secrétaire du MDM à Mueda, entretien, Mueda, le 24 avril 2014.

⁶¹¹ Josina Nkaime, entretien, Mueda, le 24 avril 2014.

⁶¹² Arrêt n° 4/CC/2014, de 30 décembre ...*op. cit.*

⁶¹³ Arrêt n° 02/CC/2009, de 15 janvier...*op. cit.*

public⁶¹⁴. Les dossiers des projets initiés lors du premier mandat n'ont pas été transmis à la nouvelle gestion, comme le dit le nouveau Maire « [...] nous avons trouvé la maison complètement vide [...] »⁶¹⁵. Comme on le verra plus loin, les quelques archives dont on peut disposer sur les actions de la municipalité, ont été rassemblées par les ONG, notamment l'*Alianza por la Solidaridad*⁶¹⁶. Les agentes de l'administration municipale, tous sous un régime de contrats⁶¹⁷, dépendaient de la volonté du nouveau Maire et de leur engagement et/ou leur influence au Frelimo pour assurer le maintien de leur poste de travail à la mairie⁶¹⁸. Le changement de couleur du bâtiment de la municipalité a aussi symbolisé l'effacement complet de l'ancien Maire.

Cette situation n'est pas propre à la municipalité de Mueda. On peut la noter aussi pour les municipalités de Beira, Quelimane, Nampula, Gurué, Angoche, Île du Mozambique et Nacala Porto⁶¹⁹. Pour celles-ci il s'agissait d'une vraie alternance politique, d'un parti à un autre ; tandis que pour le cas de Mueda la question est plus intéressante car il s'agissait du même parti, le Frelimo, parti-État donc, comme le soulignent avec insistance plusieurs chercheurs⁶²⁰.

De tout cela, on peut conclure que la tentative de contrôle de la municipalité par les acteurs centraux, notamment dans le cas particulier de Mueda par les dirigeants du Frelimo originaires de Mueda, ne résulta pas d'une synthèse des enjeux locaux ni des conflits et tensions entre les acteurs locaux. Toutefois, ces interactions entre les acteurs locaux participèrent peu à peu à la constitution d'une autonomie partielle des arènes politiques locales, en réinventant leur implication dans l'administration municipale, souvent différente de l'intention initiale des réformateurs, notamment le Frelimo central.

Finalement les pratiques administratives de la municipalité de Mueda sont loin d'être le simple reflet des intentions centrales. Celles-ci sont clairement influencées par le centre, mais elles reçoivent et produisent aussi une signification propre au niveau

⁶¹⁴ Mobiro Namiva, ancien Maire de la municipalité de Mueda, entretien le 22 avril 2014.

⁶¹⁵ Constatino André, Maire de la municipalité de Mueda, entretien, Mueda, le 23 avril, 2014.

⁶¹⁶ Município de Mueda, *Relatório-balanço, anual das actividades realizadas*, Mueda, 2015.

⁶¹⁷ Ascensão Machel, *Relatório do diagnóstico e prognóstico dos recursos humanos do Conselho Municipal da vila de Mueda*, Mueda, 2014.

⁶¹⁸ Mito Lipinde, technicien de comptabilité de la municipalité de Mueda, entretien, Mueda, le 30 mars 2015.

⁶¹⁹ Domingos do Rosário, *Les Maires des autres...op. cit.*

⁶²⁰ Voir notamment Luís de Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État Nation au Mozambique : le sens de référence au marxisme (1962-1983)*, Paris, Thèse doctorat, Université de Paris VIII,

local, en s'enracinant dans un contexte spécifique qui les transforme, les réinvente en retour selon les logiques locales. Et *in fine*, par ces réinterprétations locales, l'État s'enracine dans les pratiques quotidiennes de la municipalité et de la société. Ces pratiques municipales constituent une « disciplinarisation » et une incorporation réflexive, entre d'un côté l'État, et la force par laquelle il se réinvente quotidiennement comme entreprise de gestion de la société, et de l'autre le mécanisme de redéfinition par la société de ses attentes envers l'administration.

4.3. L'administration municipale avec un « big man » à Quissico

Quissico fait partie des dix derniers bourgs élevés à la catégorie de municipalité en 2013. Il s'agit donc, dans le processus graduel de la municipalisation, de la troisième vague de création de municipalités après 1998 (33) et 2008 (plus 10), ce qui représente 53 municipalités au total.

À présent que la municipalité a été créée, on commence à cerner le processus d'établissement de cette nouvelle instance politico-administrative, le rôle de l'administration centrale et du district (représentant direct de l'État au niveau local), les mobilisations des partis politiques pour l'identification des candidats en contexte de première expérience de municipalisation, la mobilisation des acteurs locaux, l'organisation matérielle de l'entité pour affirmer son existence concrète, etc. L'objectif est donc ici d'étudier ce processus de construction de la municipalité, compris comme résultat d'interactions des multiples acteurs, et qui participe à la production de pratiques étatiques nouvelles au niveau local.

En revanche, il est un peu difficile, pour cette municipalité de Quissico, de capter de façon pertinente les dynamiques d'apprentissage politico-administratif d'une nouvelle instance aussi récente. En tout cas, les premières étapes de sa création sont importantes, pas seulement pour mesurer le niveau des attentes initiales, mais surtout pour voir comment les différents acteurs influent, pour leur

1991 ; James Michael Sumich, *Elites and modernity in Mozambique*, thèse doctorat, The London School of Economics and Political Science (LSE), 2005.

bénéfice, sur la formation de ce nouvel espace, et cela dès l'origine. Effectivement, le point de départ de la construction de la municipalité en tant qu'arène d'interactions est essentiel dans la structuration politico-administrative des futures dynamiques des jeux politiques locaux et du rapport à la formation de l'État⁶²¹.

Cette nouvelle municipalité de Quissico gravite autour de son Maire, un « homme fort » dans les affaires locales. C'est pour cette raison qu'on emploie l'expression de « *big man* ». Bien entendu, on ne va pas analyser de manière exhaustive le leadership de ce Maire. C'est avant tout un point de départ qui permet d'analyser le contexte de la création d'une municipalité et comment les acteurs centraux et locaux cherchent à s'imbriquer dans les pratiques de production d'une nouvelle entité administrative. De fait, la notion de « *big man* », utilisée par les études politiques en Afrique fait référence à une configuration d'acteurs, notamment en contexte de faible institutionnalisation, entre lesquels se négocie une régulation collective⁶²².

Par exemple, dans les réflexions de Jean-François Médard, on constate que le « *big man* » est étudié en termes d'échanges politiques⁶²³. Certes, des échanges inégaux se réalisent entre acteurs qui partagent, *grosso modo*, une même croyance⁶²⁴. Cette lecture du politique par le « *big man* » semble avoir, dans le cas de Quissico, une capacité heuristique dans la mesure où elle permet d'analyser les positions multi-situées des acteurs, et le chevauchement (*straddling*) d'une sphère à l'autre, dans un contexte où le politique et l'économique sont peu différenciés (cf. chapitre 2). L'implication d'hommes d'affaires dans les processus de

⁶²¹ Comme le montre les lectures du type *path dependency*, le point de départ institutionnel encadre et influence les choix et actions *a posteriori*. Voir notamment Paul Pierson, *Politics in time: History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University, 2004 ; James Mahoney et Kathleen Ann Thelen (eds), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁶²² Voir notamment l'article de Jean-Pierre Chrétien, « Le *big man*, ancienne figure de l'histoire africaine », in Dominique Darbon (ed.), *Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'ouvrage de Jean-François Médard*, Paris, Karthala-Msha, 2010, p. 59-71.

⁶²³ Jean-François Médard « Charles Njonjo : portrait d'un 'Big Man' au Kenya », in Emmanuel Terray (ed), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, pp. 49-87 ; Jean-François Médard, « Le 'Big Man' en Afrique - esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, vol. 42, 1992, pp. 167-192 ; Jean-François Médard, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », Jean François Médard, *Etats d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, pp. 323-353.

⁶²⁴ Jean-Pascal Daloz, « Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l'approche élitare », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13 / 4, 2006, p. 617- 623.

décentralisation témoignent que ceux-ci se traduisent par des pratiques spécifiques et ouvrent des opportunités nouvelles effectives que les « entrepreneurs » tentent désormais de capter ou dans tous les cas ne peuvent plus ignorer (chapitre 6).

Ainsi, on analysera dans un premier temps les transpositions de ressources accumulées dans un domaine pour les appliquer à un autre domaine, la politisation des affaires privées, ainsi que la privatisation du domaine administratif municipal. En second temps, on insistera sur les usages de la municipalité dans ce double croisement, privé/public et économique/politique. Le sens doit effectivement en être recherché dans les dynamiques de formation de l'État, notamment dans sa capacité de mobiliser ces interactions pour revendiquer son rôle de gestion de la société.

4.3.1. Politisation et privatisation des affaires locales

Depuis le début de ce travail, on insiste sur le fait que l'expérience du district de Zavala, surtout durant la période coloniale, a été productrice d'une élite locale, notamment liée aux activités commerciales (*cf.* chapitre 2). Du fait du développement de la lutte anticoloniale, ainsi que par la modernisation autoritaire de la première période indépendante et la guerre entre le Renamo et le Frelimo, cette élite n'a pas intégralement fusionné avec les partis politiques du Mozambique indépendant (*cf.* chapitre 3).

Après les accords de paix en 1992 et la libéralisation de l'économie, cette élite des affaires se recompose avec des avantages au niveau local. On peut citer notamment Matiquite, Africano et Chiponde (le Maire de la municipalité). Cette élite locale gagne en influence, pas seulement dans son rôle commercial, mais aussi par une redistribution des bénéfices sociaux pour la population, comme l'appui aux activités sportives, culturelles (danse de *Timbila*) aux services de santé, etc. (on y reviendra plus loin). En raison de ses interactions étroites avec l'administration publique (services fiscaux, douaniers) cette élite devait pour défendre ses intérêts se rapprocher du Frelimo local et national. Elle s'assure ainsi

du bon déroulement de ses activités⁶²⁵. Ainsi elle peut jouer d'un côté sur la sympathie de la population, et de l'autre sur ses relations avec structures de pouvoir.

Quand la municipalisation fut instaurée à Quissico, le choix du candidat Maire par le Frelimo se porta sur cette élite. Tandis que le MDM trouva des alliés politiques dans la fonction publique, notamment les professeurs. Comme on s'intéresse à la formation de la municipalité et aux échanges avec le privé, on centrera le propos sur le candidat du Frelimo, Abílio José Paulo (Chiponde), qui remporta l'élection et prit en main l'instauration de la municipalité.

On peut revenir, rapidement, sur la trajectoire de ce candidat du Frelimo, Abílio José Paulo, pour bien cerner ses caractéristiques de *big man* et les enjeux d'une nouvelle instance administrative locale. Fils d'assimilés sous l'administration coloniale, sa mère Sara Samuel Dunhe était descendante d'une grande famille : celle des Dunhe-Dunhe qui avait combattu contre l'envahisseur Ngungwane⁶²⁶ (cf. chapitre 1). Son père, José Paulo, était couturier, un niveau social important pour des noirs pendant la période coloniale. Abílio José Paulo suivit une formation de santé, ce qui l'amena à travailler comme technicien de santé dans le domaine militaire, comme premier emploi. En travaillant dans le domaine de la santé, il construisit un premier réseau.

Au début des années 1990, avec la fin de la guerre entre Frelimo et Renamo, il démissionna de son poste de technicien de santé pour se consacrer exclusivement à ses affaires. Il créa un centre de santé privé à Nhativondwane (environ 15 km de Quissico). Plus tard, il ouvrit une pharmacie à Quissico. De ces activités dans le domaine de santé, il étendit ses activités au marché « informel », où il créa différents petits magasins à Quissico⁶²⁷. Il confiait d'ailleurs ces magasins, pour y garantir le bon déroulement des activités, à ses différentes épouses ; à chaque épouse un magasin. Ce qui rappelle le *big man* mélanésien étudié par

⁶²⁵ Domingos de Rosário et Egídio Guambe, « Redes de distribuição de água em Nacala Porto: estender a distribuição ou a dominação ? », in. Luís de Brito, *et al.*, *Desafios de Moçambique 2015*, Maputo, IESE, 2015, pp.97-118; Domingos de Rosário, *'Empresários de penúria...op. cit.*

⁶²⁶ René Pélissier, *Naissance du Mozambique : Résistance et révoltes anticoloniales (1854-1918)*, tome 2, Paris, Pélissier, 1984, notamment le chapitre VII.

⁶²⁷ Abílio José Paulo, Maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico, le 27 avril 2014.

Marshall Sahlins, qui émerge en résultat de ses propres efforts, en mobilisant l'activité de ses épouses et de ses proches pour plus de réussite⁶²⁸.

Cependant pour ce qui est du *big man* de Quissico, comme montré par Jean-François Médard pour le Kenya de Charles Njonjo, il était également essentiel de rester proche du sommet du pouvoir. Il ne s'agissait pas seulement d'y gagner en visibilité mais de protéger ses affaires, ces « friches étatiques » dont parle Jean-François Médard⁶²⁹. L'alliance avec le pouvoir politique favorisait les négociations avec l'administration notamment par exemple autour des questions fiscales. On comprend pourquoi Abílio José Paulo (Chiponde) offrit à l'hôpital de Quissico une ambulance avec sa maintenance assurée, l'hôpital ne payant que le carburant⁶³⁰. Cela s'inscrivait parmi d'autres services rendus au Frelimo notamment pendant les périodes électorales. Pour la population, au-delà de ses activités commerciales indispensables, l'échange prend la forme d'un *sponsorship* d'activités sportives, surtout le football (l'équipe de football, *clube de Zavala*, lui appartient presque), ou de l'organisation de *M'saho*, le rassemblement de danse de *timbila* (voir *cf.* chapitre 3).

Tous ces investissements⁶³¹ n'étaient pas ignorés des populations, Abílio José Paulo en tire une indéniable popularité. Ce dernier et son partenaire Matiquite⁶³² peuvent presque être considérés comme les « propriétaires » du bourg de Quissico. Ils contrôlent pratiquement toutes les activités commerciales locales et ont une grande importance dans l'administration du district. Ainsi, à l'heure de la municipalisation, le Frelimo n'avait pas d'autre choix. Il lui fallait convaincre l'un de ces influents notables à se présenter comme candidat pour le poste de Maire à la nouvelle municipalité. Dans un contexte où il n'y a pas forcément de liaison partisane spécifique (*cf.* chapitre 2) l'identification d'un acteur de grande

⁶²⁸ Marshall Sahlins, « Poor Man, Rich Man, Big-man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 5 / 3, 1963, p. 285–303.

⁶²⁹ Jean-François Médard « Charles Njonjo : portrait d'un 'Big Man' au Kenya... », *op. cit.*

⁶³⁰ Abílio José Paulo, Maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico, le 27 avril 2014.

⁶³¹ Jean-Patrice Lacam, « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, vol. 38 / 1, 1988, p. 23– 47.

⁶³² En fait ils sont presque liés par des liens familiaux. Dans les conversations au niveau local, pour la population Matiquite est le plus riche, mais il n'aide pas la population locale, tandis que Chiponde est vu comme l'homme de la population, du fait de sa gentillesse.

importance locale est une base pour s'assurer la victoire aux élections locales, instrument de conquête de l'électorat pour les défis nationaux.

Dans ce contexte, l'opposition qui s'est présentée aux élections municipales de 2013 n'avait pas de chance de rivaliser avec un homme aussi influent qu'Abílio José Paulo (Chiponde), soutenu par des hommes d'affaires locaux. Malgré la mobilisation des professeurs, mécontents de l'administration du fait de retards de paiement des salaires et des progressions de carrières notamment⁶³³, le MDM resta très loin du Frelimo. Dans les résultats électoraux, Faustino Paulo Nhanombe ne recueille que 16% et son parti MDM 17%, alors qu'Abílio José Paulo l'emporte avec 84% et le Frelimo 82%⁶³⁴. En termes absolus, le MDM gagne 2 mandats (807 votes) à l'assemblée municipale contre 11 mandats au Frelimo. Comme on le voit, Abílio J. Paulo obtient plus de voix que son parti, le Frelimo : 4055 votes pour lui et 3914 pour le Frelimo. L'écart est faible, certes, mais il confirme bien que le parti Frelimo au niveau de Quissico se situe bel et bien à la « remorque » de la forte popularité du candidat.

Il ne faut surtout pas voir dans cette alliance entre le Frelimo et ce *big man* local, une cooptation. Au contraire, il s'agit comme on le verra d'un échange. D'autant plus que pour ce dernier l'accès aux structures administratives est effectivement une porte de stabilisation/forme d'assurance de ses affaires. Ainsi l'établissement de la municipalité de Quissico revêt aussi cette dimension d'investissement de marché. On semble confronté à une recherche d'efficacité double, politique et économique⁶³⁵. En quoi ces deux perspectives peuvent-elles converger pour rendre « efficace » l'entreprise de gestion de la société ?

On n'est pas en mesure de répondre précisément à Quissico qui n'en est encore qu'à un stade initial de municipalisation. Mais on peut constater l'idée, au moins pour le Maire, de voir dans la municipalité un partenaire pour ses activités de marché. La municipalité est vue à la fois comme un client qui ouvrirait des marchés pour ses activités et comme une entité qui permettrait la régulation des activités de marché, y compris informel. Comme le disait le Maire lui-même,

⁶³³ Faustino Nhanombe, candidat du MDM, entretien, Quissico, 28 mai 2014.

⁶³⁴ Arrêté n ° 4/CC/2014, de 22 janvier...*op. cit.*

⁶³⁵ Lyvie Gueret-Talon, « Management par la Qualité : et si le service public devenait une référence sur le marché ? », *Politiques et management public*, vol. 22 / 2, 2004, p. 39- 54.

« C'est une question de temps, nous sommes dans une période d'investissement, la municipalité va changer la vie des gens ici [...], mais évidemment que la question est de changer les mentalités, les gens doivent faire leur vie eux-mêmes, la municipalité organise l'espace pour ça, tout le monde doit faire son business, c'est ça la vie. La municipalité n'a que ça, si la population n'est pas riche la municipalité ne sera jamais riche »⁶³⁶.

On est pleinement dans une vision de la municipalité comme espace de création d'opportunités de développement des compétences individuelles. Le rôle de la municipalité est donc celui de régulation et d'école d'apprentissage de gestion individuelle. On reviendra plus tard sur cette vision, mais il suffit ici de voir comment la municipalité, dans cette perspective, veut participer à une réinvention de l'État dans sa relation à la vie quotidienne de la population. C'est le débat sur le changement de mentalité dont parle le Maire. Pour lui, c'est à la population de faire la municipalité qui n'est alors que le résultat de ces efforts. Cette idée est en soi intégratrice d'une vision de co-production de l'action publique⁶³⁷, ce qui ne doit pas être vu comme éloigné de la force de l'État. Par ailleurs, comme on le verra, l'idée renforce l'entreprise de gestion de la société, y compris par la survie quotidienne de la population.

4.3.2. La municipalité comme investissement de marché

Si on suit les débuts de l'instauration de la municipalité de Quissico, on est frappé par une difficile distinction entre prédation, corruption, passe-droits, néo-patrimonialisme d'un pouvoir façonné par un manager-entrepreneur privé (le Maire *big man*). Ce processus est donc à la fois façonné par le pouvoir administratif et par le marché, avec une grande fluidité entre intérêts privés et publics, entre l'immersion économique et politique où l'État se redéfinit par des

⁶³⁶ Abílio José Paulo, Maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico, le 27 avril 2014. Dans le deuxième entretien avec lui, le 11 février 2015, il se montrait plus déterminé dans cette position. On le verra plus tard dans ses réunions avec la population, comment il utilise ses discours et son propre exemple de succès pour transmettre à la population l'idée que « c'est à vous de rendre la municipalité plus forte et opérationnelle ».

⁶³⁷ John Alford, « Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory », *Administration & Society*, vol. 34 / 1, 2002, p. 32- 56; John Alford, *Engaging Public sector clients : From service delivery to co-production*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2009; Victor Pestoff, Taco Brandsen et Bram Verschuere, *New Public Governance, the third sector and co-production*, Londres, Routledge, 2015.

intermédiations complexes dans tous les domaines, comme l'illustre cet entretien du Maire de Quissico :

« Ce que je veux c'est voir les choses bien fonctionner. Tous les meubles de bureau que vous voyez ici, je les ai pris de ma maison, de la chaise aux ordinateurs, la voiture que j'utilise. Je n'ai pas d'intérêt personnel [...] je fais ça pour honorer la confiance que j'ai reçue [...]. J'organise tout pour que ça marche bien, après, les résultats seront là [...] Dans quelques années on profitera des bonnes performances de la municipalité, donnez-moi le temps »⁶³⁸.

Cette intervention du Maire résume les efforts qu'il fit au début de son mandat, ne pouvant compter que sur 12 fonctionnaires transférés du gouvernement du district⁶³⁹. Le Maire mobilisa alors tous ses moyens pour « faire marcher » les choses dès le début, soit en équipant la municipalité en matériel, soit en faisant des compromis avec ses amis professionnels du marché pour réhabiliter les infrastructures de la municipalité. Il s'agissait, comme il le disait lui-même « d'honorer le nom [son nom et celui du parti Frelimo] dès le début »⁶⁴⁰.

En fait, ne disposant encore d'aucun budget suffisant pour toutes les activités, il utilisa ses ressources personnelles pour équiper le bâtiment en matériel divers de bureau. Ce bâtiment, qui était une maison appartenant à l'administration du district, fut concédé à la municipalité. Mais il fallait le réhabiliter. Ainsi avec la grande souplesse que lui permettait son influence économique, le Maire réussit à convaincre des entreprises locales de commencer la réhabilitation du bâtiment avant même le transfert du budget par l'administration centrale⁶⁴¹. Il en fut de même pour la construction de la maison officielle du Maire⁶⁴².

Sur la base du décret n°15/2010 du 24 mai⁶⁴³ qui régula tous les contrats relatifs aux constructions publiques, l'administration municipale trouva un arrangement pour pouvoir effectuer la construction des édifices de la municipalité avant le transfert de budget. Mais pour cet arrangement, il fallait s'accorder avec les entreprises de construction, ce qui fut facile pour le Maire. Homme connu et

⁶³⁸ Abílio José Paulo, Maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico, le 27 avril 2014.

⁶³⁹ Sur la mobilité des fonctionnaires entre l'administration de l'État et les municipalités voir le décret n°45/2003, de 17 décembre.

⁶⁴⁰ Abílio José Paulo, Maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico, le 27 avril 2014.

⁶⁴¹ Município da vila de Quissico, *reabilitação do edifício do conselho municipal*, Quissico, n°2CMVQ/UGEA/14, 2014.

⁶⁴² Município da vila de Quissico, *Reabilitação da residência do presidente do conselho municipal*, Quissico, 04/CMVQ/UGEA/14, 2014.

⁶⁴³ Décret n°15/2010 de 24 mai, *Boletim da República...op. cit.*

important au niveau local, il était en lui-même la garantie du contrat entre les entreprises de construction et l'administration municipale. Ainsi, à partir de deux types d'appels d'offre, *ajuste directo* (accord direct) et *pequena dimensão* (petite dimension), qui n'exigeaient pas de contrôle préventif des instances de tutelles⁶⁴⁴, les activités de reconstruction du bâtiment de la municipalité⁶⁴⁵ comme de la maison officielle du Maire⁶⁴⁶ commencèrent avant le transfert final du budget par l'administration centrale (voir en annexe les principales d'appels d'offre lancés par la municipalité).

Ces activités furent appréciées par les membres de l'assemblée municipale, majoritairement du Frelimo (11) contre 2 membres du MDM. Comme le disait le président de l'Assemblée municipale :

« Ce Maire vient changer les perspectives du bourg de Quissico, il a rapidement changé le cours des choses [...]. Les gens sont contents il n'y a pas de doute pour cela. D'ailleurs tout le monde connaît son engagement à Quissico »⁶⁴⁷.

Effectivement, lié aussi à la très rapide mobilisation des entrepreneurs privés, notamment dans la gestion de l'eau⁶⁴⁸, le Maire est de plus en plus souvent remercié par la population qui voit dans ses actions la continuité de son rôle de *big man* avant la municipalisation de Quissico⁶⁴⁹.

Ces actions de mobilisation des ressources personnelles du Maire, y compris symboliques en tant qu'homme influent au niveau local, ou pour attirer les partenaires entrepreneurs, flexibilisaient les activités de la municipalité. Elles rendent ainsi l'action administrative municipale effective du point de vue de la réalisation des activités. Cependant les effets tendent aussi à être centralisés sur la personnalité du Maire d'autant plus qu'à l'Assemblée municipale comme au Conseil, les techniciens lui doivent leur nomination. Ils le voient donc comme celui qui peut tout faire pour réaliser les activités de la municipalité, y compris en

⁶⁴⁴ Voir le décret n°15/2010, 24 mai 2010, notamment le n° 2 et 3 de l'article 90.

⁶⁴⁵ Município da vila de Quissico, *reabilitação do edifício do conselho municipal*, op. cit.

⁶⁴⁶ Município da vila de Quissico, *reabilitação da sala dos técnicos do conselho municipal*, Quissico, n°2CMVQ/UGEA/14, 2014.

⁶⁴⁷ Calisto Pendane, président de l'assemblée municipale, entretien, Quissico le 28 mai 2014.

⁶⁴⁸ Município da vila de Quissico, *Construção de furos de água nos bairros de Muinhe e Mahumane*, Quissico, n°03/CMVQ/UGEA/15, 2014.

⁶⁴⁹ Lors de la réunion, le 13 février 2015, dans le quartier Nhangave, à laquelle nous avons participé, les remerciements de la population allaient au Maire, du fait des efforts d'amélioration de l'accès à l'eau.

mobilisant ses propres ressources privées. Les techniciens de la municipalité s'attachent aux normes administratives pour éviter toute illégalité possible, en composant les actes et les contrats administratifs. Quant au Maire, il sert d'intermédiaire entre les acteurs privés de l'exécution des activités et l'administration municipale.

En ce sens la municipalité, nouveau champ d'investissement du marché, devient un nouvel enjeu de pouvoir, produisant de nouvelles relations et de nouvelles interactions dans la configuration de l'État. Dit autrement, la présence d'un entrepreneur (le Maire, *big man*) à la tête de la municipalité imbrique dès le début et de forme délibérée, pas comme simple néopatrimonialisme et clientélisme de secteurs « public » et « privé », ce qui modifie forcément les relations entre le politique et l'économique⁶⁵⁰. Plus qu'une politisation de l'entrepreneur ou une privatisation de la municipalité, on voit ici émerger une réalité autre dans laquelle l'intersection entre le privé et le public est produite et productrice de nouveaux arènes et dispositifs dans la gestion de la société.

Avec cette conception, on ne peut pas définir l'État par avance, ni le considérer comme achevé. Il se construit et se transforme par l'apprentissage et la maîtrise des interactions entre les différents acteurs, confluence entre privé et public, entre économique et politique. Comme souligné dans les approches par privatisation de l'État, la délégation ou la « décharge » des actions étatiques aux acteurs de caractère privé, devient un dispositif de gouvernementalité de la société⁶⁵¹. Cela participe au redéploiement de l'État, via des intermédiaires. En revanche, comme on vient de le voir pour la municipalité de Quissico, plus qu'un simple instrument de pénétration dans la société, l'hybridation entre public et privé, économique et politique, dans les pratiques administratives municipales, transforma la municipalité en arène de négociation.

⁶⁵⁰ Pour plus de détails sur ces intersections entre public et privé, économique et politique Béatrice Hibou, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, vol. 73 / 1, 1999, p. 6- 15. Dans la ligne très classique Woodrow Wilson, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2 / 2, 1887, p. 197- 222; Frank Johnson Goodnow, *Politics and administration: a study in government*, New York, The Macmillan company, 1900; Leonard White, *Introduction to the study of public administration*, New York, Macmillan, 1939.

⁶⁵¹ Béatrice Hibou, *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.

Effectivement, la municipalité se présentait comme un lieu de rencontre⁶⁵² où, par ses pratiques, on peut simultanément comprendre les multiples formes de redéploiement de l'État mais aussi ses différentes façons de s'imbriquer et se réinventer dans la société en réinventant les attentes de cette dernière⁶⁵³. Comme on le verra au chapitre 6, l'État, en faisant faire ou en habilitant l'individu à faire pour soi-même⁶⁵⁴, via les interactions quotidiennes avec la municipalité, se dote à son gré de différentes formes de gestion de la société. Cela va au-delà des visions classiques de l'administration publique limitée à une source de services publics et la société vue uniquement comme réservoir d'usagers⁶⁵⁵. Et cela même dans un sens binaire hérité du marché et qui différencie le producteur de service et le client consommateur⁶⁵⁶. Ainsi l'État se redéfinit par des pratiques, intersections d'actions des multiples acteurs, et par sa capacité à influencer sur ces pratiques, formellement ou non, consciemment ou pas.

Conclusion. Les municipalités comme nouveaux espaces d'action publique

On a voulu montrer dans ce chapitre les enjeux de création des municipalités comme entités d'administration et de représentation politique. Elles envisagent donc de combiner la participation citoyenne et la promotion du développement local. L'analyse s'est centrée sur la dimension organisationnelle, c'est-à-dire le niveau interne de la municipalité, en étudiant notamment les rapports entre différents organes qui composent les municipalités : le Conseil municipal, le Maire et l'Assemblée municipale. Il s'agit, bien évidemment, d'une

⁶⁵² Charles T. Goodsell, *op. cit.*

⁶⁵³ Joel Migdal, *State in society: Studying how States and societies transform and constitute on another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Charles Goodsell, *op. cit.*

⁶⁵⁴ Jong Jun, *The social construction of public administration: interpretive and critical perspectives*, Albany, State University of New York Press, 2006; Dominique Darbon, *Administration et société en Afrique : l'illusion d'une administration a-sociale*, Bordeaux, Communication au Congrès national de l'association française de science politique, 1988; Dominique Darbon, *L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains*, [communication au Cirad /Unam et AFSP], Mexico DF et Aix en Provence (France), 2015 (non publié).

⁶⁵⁵ Max Weber, *Économie et société...op. cit.*

question de méthode d'entrée. Il n'est en effet pas toujours possible de séparer les environnements externe et interne de la municipalité⁶⁵⁷. D'ailleurs, comme cela a été démontré dans ce chapitre, la création des municipalités est très contrôlée par les acteurs centraux qui décident quel bourg doit être ou non élevé au statut de municipalité.

L'objectif était d'appréhender, à partir des interactions internes dans chaque municipalité, l'influence des acteurs externes, notamment des acteurs centraux mais aussi de la société : acteurs privés, ONG et autres. Donc les pratiques politico-administratives résultant des interactions entre les organes municipaux sont des facteurs explicatifs du poids de multiples acteurs, dans un sens plus large que la seule action publique municipale.

Il a été possible de constater que, malgré le fort contrôle par l'administration centrale et par les partis du processus de municipalisation, les interactions entre organes internes des municipalités sont localement productrices de nouvelles arènes d'action publique. Ces nouveaux espaces de rencontre – entre, l'administratif et le politique, le public et le privé, l'économique et le politique, l'administration et le citoyen, l'élus et le citoyen — ne sont pas des simples lieux de manifestation de la volonté des acteurs centraux, mais représentent, dans une large mesure, de vraies aspirations à plus d'autonomie administrative et politique. Ils aident à réinventer l'administration comme système de gestion collective à l'échelle locale.

Par là, il est admis que la municipalisation participe, par ses pratiques, de la construction du fait local, du champ politique local⁶⁵⁸, entendu au sens donné par Daniel Gaxie et Patrick Lehoucq comme l'« ensemble des relations de

⁶⁵⁶ Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

⁶⁵⁷ Voir les classiques comme Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Points, 1977; Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Ed. du Seuil, 1993; Herbert Simon, *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, Free Press, 1976; Mark Turner et David Hulme, *Governance, administration and development: making the state work*, Basingstoke, Palgrave, 2003. On rapproche d'ailleurs le récent ouvrage dirigé par Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Leyde ; Boston, 2014, de cette perspective organisationnelle de l'administration.

compétition pour la conquête des positions de pouvoir périphérique »⁶⁵⁹. À cet égard, la municipalisation n'est donc pas la simple reproduction du champ politique central. Le champ politique local a, dans son expérience, ses propres enjeux, ses trophées, ses règles de jeu, sa propre temporalité. *In fine*, il s'agit d'un lieu d'apprentissage du politique, de politisation même fragile ou lente. Cela varie effectivement selon les ressources et la capacité de mobilisation, malgré l'influence centrale⁶⁶⁰. L'implication de la population dans les enjeux locaux, combinée à l'apparente construction des entités décentralisées autonomes, apparence renforcée par le droit⁶⁶¹, confirme l'existence d'un champ politique local à ne pas négliger, même si l'autonomie locale de la municipalité demeure très relative. Le centre et le local sont bel et bien imbriqués sur le plan des normes, du personnel politique, des ressources financières et humaines, etc⁶⁶².

Cela fut constaté à Mueda, traditionnellement contrôlé par le Frelimo. La forte intervention de ce dernier depuis le niveau central, désignant les élus locaux sans prise en compte des tensions locales, a débouché sur un renforcement d'un parti d'opposition, le MDM. Celui-ci gagne deux mandats dans l'assemblée municipale de Mueda. Une expérience nouvelle dans un contexte où un tel fait était inimaginable, compte tenu de l'histoire des rapports avec le Frelimo (*cf.* chapitre 2). La résistance lors du passage des instruments de gestion d'un Maire à l'autre, aux élections municipales de 2013, bien qu'étant tous deux du même parti, montre aussi ces tensions. Pour le cas de la municipalité de Beira, le constat est plus net encore de l'émergence de nouvelles expériences politiques : d'abord gestion de la municipalité par un Maire indépendant (2008-2013), ensuite création d'un parti politique, MDM (2009), qui est tributaire de l'expérience de gestion de la municipalité. Tandis que pour la municipalité de Quissico, encore récente, les alliances, des acteurs centraux avec des acteurs locaux, semblent ne pas neutraliser les actions de ces derniers qui font eux aussi usage de la municipalité pour renforcer leur influence locale, notamment au bénéfice de leurs affaires.

⁶⁵⁸ Luc Sindjoun, *L'Etat ailleurs: entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002, p. 125.

⁶⁵⁹ Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux: la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Presses Universitaires de France, 1984, p. 57.

⁶⁶⁰ Gilles Cistac, *Manual de Direito das Autarquias...op. cit.*

⁶⁶¹ *Ibidem.*

⁶⁶² Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, *op. cit.*

Par ailleurs, ces réinventions et usages locaux des administrations municipales donnent force à l'entreprise de gestion de la société, l'État, dès lors qu'elles permettent, une symbiose entre les aspirations aux réformes et les réalités locales. En fait les acteurs locaux, en interagissant dans les municipalités, comme on le verra plus en détails, s'habilitent à reproduire par leurs pratiques la force concrète de l'État. Ainsi les municipalités, malgré leur faible capacité administrative (ressources humaines, financières, organisationnelles, etc.), donc « introuvables », participent par leurs pratiques à l'institutionnalisation des interactions entre les multiples acteurs. Elles sont des arènes ou des forums de confluence et d'apprentissage réflexif État/société. Les municipalités participent, par la capacité d'agencement des acteurs au jour le jour, à la reconfiguration de l'État et de la société, tout à la fois. Désormais, le rôle de « l'État au concret »⁶⁶³, notamment en contexte de faible capacité administrative, est moins d'imposer l'intérêt commun à l'ensemble de la société que de savoir identifier et développer des cadres actions permettant la coopération pertinente et habilitant les individus, dans leurs actions, y compris de survie, à interagir avec les instances publiques.

⁶⁶³ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

3^{ème} Partie. Réinventer l'État par le quotidien des municipalités. La centralité du Local

Dans cette partie, nous reviendrons d'abord (chapitre 5), sur le maniement quotidien des administrations (ou des « non administrations ») que constituent les municipalités. Elles sont caractérisées par un manque chronique de capacités d'exécution pour leurs activités et d'offres de services aux citoyens. Nous soutenons que les processus localisés de gestion de certains services des municipalités fonctionnent comme une sorte de pénétration de l'État dans la société et vice-versa, plutôt qu'ils n'augmentent ou améliorent les services offerts aux citoyens. Dans ce sens, les ONG participent elles aussi à ce renforcement de l'État, par exemple en créant des plateformes de participation de la société à la gestion des municipalités. D'ailleurs cette participation ne sert qu'à faire connaître les incapacités des municipalités à fournir les services.

Cela ne doit pas être dissocié des actions de la société recherchant des solutions de survie (chapitre 6). Ici nous insistons sur le fait que les actions des populations locales, observables dans le quotidien des municipalités, ne doivent pas être dissociées d'une incorporation de l'État, y compris dans ses limites à fournir des services aux citoyens. L'entreprise de domination que constitue l'État est négociée en permanence, notamment entre la municipalité, les communautés locales et l'État central. Nous cherchons à démontrer cela dans ce que nous avons nommé l'« expérience située », pour essayer de prendre en considération les expériences des destinataires de la réforme, présentées comme « banalités » dans la survie quotidienne des municipalités. Ainsi, nous considérons que ces expériences ne sont pas de simples tactiques sociales isolées avec une courte temporalité, mais sont aussi politiques. Certaines sont même transformables en manifestations politiques organisées, lorsqu'elles proposent de vraies réformes de l'administration. Pour comprendre cela, il faut sortir des approches orthodoxes de l'administration publique comme celle de l'action étatique, et adopter une posture interprétative et critique des pratiques sociales en tant qu'actions *produites par* et

productrices de l'administration. En ce sens, ce travail explore une perspective constructiviste pour saisir la complexité de l'administration publique en tant que forme matérielle de revendication de l'exercice du pouvoir.

Nous proposons donc en quelque sorte d'étudier l'État par ce qu'il fait, et ce qu'il fait faire soit par délégation organique soit par sa capacité à influencer ou restreindre ou habiliter les individus. L'État fait force par des actions symboliques, par l'incorporation de ses difficultés et la réinvention de solutions par la société elle-même. Bref, l'administration est bien toujours une construction sociale.

Chapitre V. Les services publics et la formation de l'État : une mise en scène municipalisée

Ce chapitre traite des dynamiques de transfert des services publics d'une gestion d'État à une gestion autonome par les municipalités. Il s'agit donc d'appréhender d'une part les enjeux politico-administratifs du transfert de compétence aux municipalités et d'autre part les capacités de ces municipalités à gérer les services publics locaux dans le cadre de leurs activités quotidiennes, en contact avec le citoyen-usager. En étudiant ces deux dimensions, on est alors en mesure de mieux comprendre la coproduction des services publics au niveau des municipalités et finalement leur impact sur la représentation de l'État à l'échelle locale.

Comme on l'a avancé dans le chapitre 4, les capacités administratives limitées des municipalités sont au centre du discours des autorités publiques centrales pour restreindre et contrôler le transfert à leur intention de la gestion des services publics. Dans ce chapitre, on montrera que les municipalités, sans vrai pouvoir de gestion des services publics dès lors que le transfert de compétences dépend des autorités centrales, ne servent plus que d'espace d'apprentissage. Elles permettent en effet aux acteurs locaux, citoyens-usagers mais aussi élites politiques et économiques locales, de produire eux-mêmes la réponse à leurs besoins, et cela sans grands coûts pour l'État central. Mais celui-ci reste le recours nécessaire pour promouvoir certains services publics dont il a seul la capacité de mise en œuvre.

Le but n'est pas ici de discuter la notion de service public en tant que telle, d'autant plus qu'elle varie selon les cultures juridiques, les orientations idéologiques et ses usages économiques ou politiques⁶⁶⁴. Il s'agit non seulement d'une notion fluide, mais aussi d'une notion à usages variés⁶⁶⁵.

⁶⁶⁴ Dominique Darbon, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique », *Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 14 / 1, 2008, p. 98- 112; Ladipo Adamolekun et Oladipupo Adamolekun, *Public Administration in Africa: Main Issues and*

Dans ce chapitre, on s'intéressera plutôt à l'attribution de sens (signification et direction) quant à la représentation de l'État et de sa légitimité. On le fera à partir des enjeux du transfert aux municipalités des compétences de gestion des services publics sous administration directe de l'État. L'analyse se déploiera donc autour des interactions entre acteurs, dans un contexte de municipalités sans capacité de promotion des services administratifs. En résultat de ces interactions, on verra comment les acteurs redéfinissent leurs attentes selon la capacité de la municipalité dans son domaine de gestion. À partir de cette redéfinition des attentes, les services publics ne relèvent plus désormais des seules entités administratives habituelles. Ils relèvent aussi de ceux qui jusque là n'étaient qu'usagers ou clients, ainsi que d'autres acteurs comme les ONG et des acteurs privés.

La municipalité est un espace d'interaction entre des acteurs divers : ONG, acteurs privés, partis politiques, citoyens-usagers, etc. En ce sens, elle est une arène où se construisent confiance et crédibilité quant à la coproduction locale des services publics. *In fine*, s'y construit aussi une autre image de l'État, y compris dans ses incapacités. On émet l'hypothèse que la municipalité n'est pas exactement structure de production de services publics locaux, comme le disent les discours des réformateurs. Elle ne l'est pas tant qu'elle n'a ni compétences déléguées par l'administration centrale ni capacités d'exécution. Avec ses méthodes de « coplanification, copriorisation, cogestion, coprestation, coévaluation »⁶⁶⁶, elle est en fait une arène d'autonomisation par rapport aux services publics⁶⁶⁷, au sens classique de réponse à l'intérêt public.

Si on suit cette hypothèse, les interactions dans l'arène municipale produiraient, dans les pratiques quotidiennes de survie des citoyens, une extension des comportements administratifs. Les actions municipales inculquent en effet,

Selected Country Studies, Boulder, Westview Press, 1999, 432; Richard Batley et George A. Larbi, *The changing role of government: the reform of public services in developing countries*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan, 2004.

⁶⁶⁵ Jacques Chevallier, *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

⁶⁶⁶ Mariafrancesca Sicilia *et alii*, « La gestion des services publics et la coproduction dans les structures de gouvernance à niveaux multiples », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 11- 32.

⁶⁶⁷ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 2010.

consciemment ou pas, la possibilité de répondre à certaines demandes de citoyens. Ainsi apparaîtraient dans la vie ordinaire des citoyens des « services publics non identifiés », des OPNI (Objets politiques non identifiés) pour emprunter la formule de Denis-Constant Martin⁶⁶⁸.

Dans cette perspective, il faut revenir, même sous forme résumée, sur les paradigmes qui orientèrent les réformes de l'administration dans les pays africains, après les indépendances. Cette contextualisation doit prendre en compte le développement, dans la vision de ces réformes, des services publics au Nord d'autant plus que, dans l'optique du transfert de solutions administratives standardisées, le Nord apparaît comme modèle d'inspiration pour toutes les administrations africaines⁶⁶⁹.

Dans l'étude des réformes des administrations en Afrique, Richard Crook⁶⁷⁰ dégage trois générations principales de ces réformes de services publics:

- (i) la première génération concerne la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Sous inspiration néolibérale, l'attention portait sur la réduction du rôle de l'État dans l'économie. Pratiquement, les réformes portent sur la structure de l'administration, notamment par des processus de réduction du nombre de fonctionnaires (*downsizing*) et des masses salariales ;
- (ii) La deuxième s'inspire des systèmes de nouveau management public (*NPM*), développés surtout au Nord. L'ambition était alors de restructurer les services publics (la réingénierie des processus) en mettant le projecteur sur les résultats et non plus sur les processus. L'organisation de l'État s'inspirait ainsi des

⁶⁶⁸ Denis-Constant Martin, « À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l'invention du politique ? », *Revue française de science politique*, vol. 39 / 6, 1989, p. 793- 815.

⁶⁶⁹ Dominique Darbon (ed.), *La politique des modèles en Afrique: simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009.

⁶⁷⁰ Richard Crook, « Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisational commitment », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 48 / 4, 2010, p. 479-504. Pour les dimensions plus générales de réformes de l'administration voir notamment Dominique Darbon, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », Ferdinand Mélin-Soucramanien (ed.), *Espaces du service public:: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. T. 1*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 111-149.

entreprises privées, avec l'autonomisation des prestations de services via la décentralisation sur les gouvernements locaux⁶⁷¹.

(iii) La dernière génération émerge dès la fin des années 1990 et le début des années 2000. Elle veut plus de renforcement de l'État, considéré alors comme crucial pour une économie de marché effective. L'accent est mis sur la façon d'améliorer les services publics en intégrant les citoyens dans leur conception, rendant ainsi plus efficace le processus décisionnel.

Au Nord, ce dernier stade s'exprime avec la nuance de la notion de « client » des services publics, en résultat des réformes de *NPM*⁶⁷². Le nouveau dogme des services publics est celui de la *nouvelle gouvernance publique* (NGP)⁶⁷³. Désormais, le citoyen n'est plus un simple client qui fait son choix parmi les différentes offres publiques. Il est désormais un acteur qui doit collaborer avec le gouvernement, condition essentielle pour améliorer la qualité des services, renforcer la crédibilité des décisions et *in fine* la légitimité du gouvernement⁶⁷⁴. Bref, « les services publics ne sont plus considérés comme étant destinés au public, mais plutôt comme conçus par le public »⁶⁷⁵. Le travail de l'administration publique est dès lors de renforcer sa crédibilité à partir de ces mécanismes de coproduction de services, pour mieux fonder la légitimité des gouvernements.

Néanmoins, pour les contextes africains, plusieurs études indiquent que ces tentatives de réformes ont été, *grosso modo*, de profonds échecs⁶⁷⁶. D'une part les administrations africaines ne sont pas en capacité de répondre aux attentes des

⁶⁷¹ Willy McCourt, « Public Management in Developing Countries », *Public Management Review*, vol. 10 / 4, 2008, p. 467.

⁶⁷² Christopher Hood, « Contemporary public management: a new global paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10 / 2, juin 1995, p. 104- 117; James Iain Gow et Caroline Dufour, « In the new public management a paradigm? Does it matter? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 / 4, 2000, p. 573.

⁶⁷³ Stephen Osborne, « Delivering Public Services: Time for a new theory? », *Public Management Review*, vol. 12 / 1, 2010, p. 1- 10.

⁶⁷⁴ OECD, *op. cit.*

⁶⁷⁵ A. G. Bovaird et Elke Löffler, *Public management and governance*, New York, Routledge, 2009 [2^e éd.].

⁶⁷⁶ Charles Polidano, « Why Civil Service Reforms Fail », *Public Management Review*, vol. 3 / 3, septembre 2001, p. 345- 361; Theodore Trefon, *Congo masquerade: the political culture of aid inefficiency and reform failure*, Londres, Zed Books, 2011; Dele Olowu et James Wunsch, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc, 2003.

citoyens, d'autre part les citoyens ont eux-mêmes des capacités limitées lorsqu'il s'agit d'exiger des services publics à coproduire collectivement⁶⁷⁷.

Tel que le souligne Göran Hydén, « les pays d'Afrique sont généralement dépourvus d'une classe moyenne indépendante, capable d'exprimer au gouvernement ses exigences, en termes politiques »⁶⁷⁸. Par ailleurs, les études sur les classes moyennes dans les pays d'Afrique ne cessent de souligner leurs difficultés à exprimer des exigences publiques de façon collective ou basées sur une conscience commune⁶⁷⁹.

Cependant au-delà de ces échecs, en combinant la capacité limitée des administrations municipales dans la mise en œuvre des services publics et l'absence d'une force de pression politique de la population sur le gouvernement, on peut cerner ici les impacts que ces réformes produisent malgré tout dans la construction de l'État. D'ailleurs, si plusieurs études sur les réformes dans les contextes africains insistent plus sur les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques⁶⁸⁰, très peu se portent sur les résultats (*outcomes*) d'apprentissage des réformes⁶⁸¹. Moins nombreuses encore sont les études qui s'intéressent aux dynamiques de formation de l'État à partir de cet apprentissage de réforme des services publics⁶⁸². On ne retient seulement de ces réformes

⁶⁷⁷ Mary Theopista Wenene, Trui Steen et Mark R. Rutgers, « Le point de vue des agents de l'État sur le rôle des citoyens dans la prestation de service public en Ouganda », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 181- 202.

⁶⁷⁸ Göran Hydén, « Culture, Administration, and Reform in Africa », *International Journal of Public Administration*, vol. 36 / 13, 2013, p. 922- 931.

⁶⁷⁹ Voir notamment l'ouvrage dirigé par Dominique Darbon et Comi Toulabor (eds), *L'invention des classes moyennes africaines: enjeux politiques d'une catégorie incertaine*, Paris, Karthala, 2014. Pour le cas spécifique du Mozambique voir Jason Sumich, « The Uncertainty of Prosperity: Dependence and the Politics of Middle-Class Privilege in Maputo », *Ethnos*, 2015, p. 1- 21.

⁶⁸⁰ Dele Olowu et James Wunsch, *op. cit.* ; Willy McCourt, « Public Management in Developing Countries », *Public Management Review*, vol. 10 / 4, 2008, p. 467; Charles Polidano et David Hulme, « Public Management Reform In Developing Countries », *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 1 / 1, 1999, p. 121- 132; Charles Polidano, *op. cit.*

⁶⁸¹ Théodore Trefon, *Réforme au Congo (RDC): attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, 2009. Theodore Trefon, *op. cit.* Göran Hydén, Julius Court et Kenneth Mease, *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004.

⁶⁸² Dominique Darbon, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique» », *Cadernos de Estudos Africanos*, n° 3, 2002, p. 65- 92; du même auteur, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable? », *op. cit.* ; et « Réformer ou reformer les administrations projetées des

qu'elles aboutirent à un échec total. Aussi ne se limitera-t-on pas seulement à l'analyse des services publics dans les municipalités, foyer principal de l'intérêt public. On ira jusqu'aux résultats d'apprentissage des interactions dans ces municipalités. En fait, se limiter au questionnement sur la possibilité de succès ou d'échec des réformes, c'est s'empêcher de poser les vraies questions qu'elles soulèvent, notamment dans la représentation de l'État dans la gestion de la société.

On abordera d'abord les enjeux du transfert ou de l'absence de transfert aux municipalités des compétences de gestion de l'administration directe de l'État. L'objectif est effectivement, en accord avec plusieurs recherches sur les services publics en contextes africains, d'en montrer les limites au niveau local, notamment celui des municipalités. A partir de ces dynamiques, on insistera ensuite sur les enjeux politiques de ces services publics.

Dans le contexte d'une capacité limitée des municipalités de mise en œuvre, ces services publics sont utilisés comme ressource politique par les partis politiques. Cette instrumentalisation d'ailleurs ampute la possibilité de leur amélioration.

Dans cet esprit, on s'intéressera aux contributions des citoyens, producteurs de service, eux-aussi avec une capacité limitée de mise en œuvre. On analysera comment ils coproduisent ces services publics par leurs pratiques de survie quotidienne, en résultat de leurs interactions dans l'arène municipale.

En effet au Mozambique, la réforme décentralisatrice définit la municipalité comme agence de prestation de services publics au plus près du citoyen. Ce dernier participe directement à la formulation de l'agenda et à la réalisation des activités⁶⁸³. Il y a, en gros, sept (7) axes de services publics désignés comme du ressort des municipalités : l'équipement urbain et rural ; les transports et communications ; les routes ; l'éducation primaire, la culture et l'action sociale ; la santé de base, l'environnement et l'assainissement ; l'industrie et le commerce.

En revanche, dès qu'une ville (*cidade*) ou un bourg (*vila*) sont élevés au statut de municipalité, si ces services leur sont immédiatement délégués, leur

Afriques ? : Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 135; Richard Crook, *op. cit.*

⁶⁸³ Voir notamment la Loi n° 2/97, du 18 juin, *Boletim da República*, I Série n°7, 2° Supplément, du 18 février 1997; et le Décret n°33/2006, du 30 août, *Boletim da República*, I Serie, n°35, 2006.

exécution n'en reste pas moins fragile. Tel est le cas notamment de la gestion des routes, de l'environnement ou de l'assainissement. De plus, pour la plus grande partie des services — ceux qui impliquent des rapports permanents avec les citoyens, l'éducation, la santé, les transports, etc. — leur prise en main *de facto* par les municipalités est soumise au rythme de transfert de compétences imposé par l'autorité centrale, notamment le ministère de l'Administration Étatique et de la Fonction Publique⁶⁸⁴. La loi définit en effet ce transfert de compétences comme étant graduel, selon des critères divers, matériels, financiers et humains.

Comme on l'a vu déjà pour le choix des bourgs à élever au rang de municipalité (*cf.* chapitre 4), ce processus graduel de transfert des compétences est contrôlé centralement. Il est aussi au cœur des enjeux politiques. Concrètement, les municipalités, comme l'administration de l'État d'ailleurs, n'ont ni les capacités financières ni les ressources humaines pour gérer efficacement aucun de ces services. Par exemple, différentes recherches sur les finances municipales ont montré qu'aucune municipalité, à l'exception de Maputo, capitale du pays, n'était en capacité d'autogestion financière⁶⁸⁵. Toutes dépendent de fonds versés soit par l'administration centrale soit par des bailleurs de fonds.

Les municipalités sont ainsi condamnées à ne pas pouvoir assumer la gestion des services publics locaux, sachant qu'elles n'ont pas les moyens et les capacités nécessaires pour cela. En moyenne, 37% seulement de leurs budgets sont produits par la fiscalité locale. La plus grande partie en est consacrée au paiement des salaires, notamment celui des élus. On le voit, leur fonctionnement est fortement dépendant, pour environ 63%, des transferts centraux ou des bailleurs de fonds⁶⁸⁶.

Telle est la situation qui explique que l'administration centrale ne puisse transférer de but en blanc la gestion des services publics aux municipalités. Du reste, elle-même est aussi dépendante du financement par les bailleurs de fonds.

⁶⁸⁴ Voir notamment l'art. 6 de la loi n°2/97...*op. cit.*

⁶⁸⁵ Eduardo Nguenha, Uri Raich et Bernhard Weimer, « Finanças Locais : desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos », in Bernhard Weimer (ed), *Moçambique: descentralizar o centralismo...op. cit.*, p. 195-237.

⁶⁸⁶ Winfried Borowczak et Bernhard Weimer, « Andar com uma bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011 », in Bernhard Weimer (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo...op. cit.*, p. 103- 161.

Le budget de l'État dépend pour environ 40% des versements des partenaires de la coopération internationale. Ainsi, sur trois niveaux d'analyse, la société, l'État et le niveau local, on montrera selon différentes perspectives, les enjeux politiques du transfert de compétences et leur impact sur le renforcement ou non de représentation de l'État, au niveau local.

En premier lieu, avec le cas de la municipalité de Beira, on abordera ce sujet par le biais du service de l'éducation. On aurait pu le faire avec n'importe quel autre service public mais le choix de l'éducation s'est imposé du fait que la municipalité manifestait avec insistance sa volonté de la gérer localement. De plus, en termes concrets, la municipalité participe à la coproduction de ce service par la construction d'infrastructures scolaires. Entre la demande locale et la résistance de l'administration centrale à transférer ce service, on verra que sont nés des enjeux politiques majeurs. La municipalité de Beira étant gérée par un parti d'opposition, le MDM, le parti Frelimo appuie et soutient la résistance de l'administration centrale. De son côté, le MDM utilise l'administration municipale pour politiser la question et en faire une ressource dans l'arène politique locale et participer au débat de l'imaginaire national du Mozambique.

Le cas de la municipalité de Mueda illustre bien, aussi, l'absence de gestion de services publics locaux. Dès son implantation, les activités les plus importantes sont déjà réalisées, financées soit par le gouvernement central soit par les bailleurs de fonds. Pour cette raison, on pourrait caricaturer cette situation en la qualifiant d'« inexistence de services publics » pour ce qui est du rôle de la municipalité. En effet, l'administration municipale est presque ici le fait des ONG.

Si les exemples abondent de « récupération » des ONG par l'État, on relève pour le cas de Mueda une autre dimension : la réinvention d'une efficacité municipale à partir d'une plateforme de perception des besoins de la communauté.

Enfin, dans le cas de la nouvelle municipalité de Quissico, l'accent est mis sur le jeu entre les attentes et la réalité concrète, du fait de l'existence d'une nouvelle instance administrative sans pouvoir concret de prestation des services. En fait, le choix d'un bourg pour en faire une municipalité s'accompagne d'une attente de changements en matière de services, alors même qu'elle n'a ni compétence ni capacité financière pour cela. L'instauration d'une municipalité

semble alors n'avoir comme objectif, non pas d'améliorer les services publics, mais de faire apparaître des responsabilités pour les exploiter politiquement.

À partir de ces cas, on montrera que les municipalités ne sont pas dotées des capacités administratives nécessaires aux services publics. Elles fonctionnent comme des arènes de redéfinition des attentes des citoyens-usagers et de configuration de l'État. En effet, ce dernier semble bien récupérer les différentes réponses réinventées, face aux besoins de services publics, y compris dans les formes banales de survie pour les populations locales.

5.1. Les enjeux politiques du transfert des services à la gestion de la municipalité de Beira

La politique de réforme décentralisatrice au Mozambique ne s'appuie pas sur une stratégie unique pour orienter son processus de mise en œuvre. Elle se réalise de façon fluide et selon une double perspective. D'une part, elle s'exprime par une réticence à décentraliser vraiment, c'est-à-dire à transférer les compétences de gestion aux pouvoirs locaux, notamment les municipalités. D'autre part, elle vise aussi au renforcement de mécanismes de déconcentration de gestion pour les personnalités juridiques territoriales, surtout pour les districts. Depuis des années que le processus d'élaboration d'un instrument unique (*política e estratégia de descentralização*) est objet de débat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, jusqu'à maintenant un tel instrument n'a pas encore été conçu. Et cela laisse d'ailleurs cette réforme très sensible aux comportements politiques⁶⁸⁷.

Cette situation crée une ambiguïté dans l'administration des services, au niveau local. Elle permet et facilite le développement de stratégies et de tactiques politiques dans la gestion des services publics. Leur gestion locale balance entre leur maintien aux mains des administrations déconcentrées de l'État, les districts et les postes administratifs (loi n° 8 de 2003) et leur passage aux organes décentralisés et autonomes, les municipalités (loi n° 2 de 1997). En pratique, la

⁶⁸⁷ Bernard Weimar (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, IESE, 2012.

situation crée une duplication des administrations et de plus sans coordination. Cela fait des services publics un enjeu de conflits pas seulement politiques, mais aussi administratifs quant aux tâches et aux responsabilités d'exécution.

Dans cette section, on abordera empiriquement la question à partir de la situation de l'éducation, pour voir comment l'absence de vision unique pose un problème de coordination entre les organes déconcentrés de l'État (le district) et l'administration du gouvernement de la province de Sofala et les organes décentralisés (la municipalité). Il en va de même dans les rapports avec l'administration centrale. D'ailleurs la spécificité de la municipalité de Beira dans cette situation réside dans le fait qu'elle est gérée par un Maire de l'opposition dirigeant du MDM. En fait, cette municipalité d'« opposition », même sans compétences déléguées, développe de grands efforts pour les services publics. Elle en fait effectivement des leviers importants de négociation en vue de la réélection de ses élus.

D'ailleurs, à Beira, la mise en place d'un « représentant » de l'État dotés des compétences dévolues au district et donc directement subordonné à l'administration centrale, montre bien la forte tension entre l'administration municipale MDM et l'administration de l'État, c'est-à-dire du Frelimo.

On montrera d'abord la mise en place de ce représentant de l'État (administration du district) pour montrer ensuite comment le transfert de compétences dans le domaine de l'éducation, par exemple, est au carrefour des tensions politiques. C'est bien plus qu'un compromis pour l'amélioration des services publics pour le citoyen-usager. On verra que l'administration centrale (ministère de l'Administration étatique et de la Fonction publique), sous direction du parti au pouvoir, le Frelimo, se montre réticente à ce transfert de compétences, et ce malgré la demande de la municipalité. Il en va de même pour le représentant de l'État au niveau local, censé gérer localement les services en coordination avec la municipalité. Cette dernière enfin, sous direction du parti MDM, s'implique dans la construction de certaines infrastructures scolaires.

Tous ces niveaux différents d'administration mettent en avant des objectifs politiques partisans bien plus qu'une simple amélioration des services. Cette forte politisation (partisane) des processus de transfert limite la participation des

citoyens. Elle serait pourtant nécessaire pour développer de synergies et pour « coproduire » des services de qualité, en inventant en dehors des instances administratives d'autres mécanismes de réponse aux besoins.

5.1.1. Les services publics comme « zone d'incertitude » politique : duplication des administrations locales

Michel Crozier et Erhard Friedberg⁶⁸⁸ dans leur théorie classique de l'« acteur stratégique » appellent « zone d'incertitude » l'espace qui n'est pas défini et délimité précisément dans les structures et les organisations. Munis de la capacité de maîtriser cette « zone », les acteurs exerceraient alors concrètement leur pouvoir. Leurs actions pour contrôler ces espaces concrets d'exercice du pouvoir ne se réduisent pas aux règles formelles. Elles comprennent aussi des stratégies délibérément construites pour créer de telles zones d'incertitude ou pour « interpréter » les règles établies. Ce sont notamment ces passe-droits dont parle Pierre Bourdieu⁶⁸⁹.

Dans le cas de la municipalité de Beira, cette notion de « zone d'incertitude » permet de saisir ce qui encadre le processus de transfert des services publics à la municipalité. Comme dit *supra*, entre le processus graduel de transfert et le manque de capacités de gestion par la municipalité, on a pu constater tout un ensemble de jeux stratégiques déployés par les acteurs pour capter et exercer des formes de pouvoir.

Pour le cas spécifique de la municipalité de Beira, on peut utiliser la notion de « zone d'incertitude » pour comprendre la création du poste de représentant de l'État et son rapport aux administrations municipale, provinciale et centrale.

D'abord, dans le cadre des réformes décentralisatrices, la loi n° 2 de 1997 qui crée les municipalités définit la nécessité d'un « représentant de l'État et des

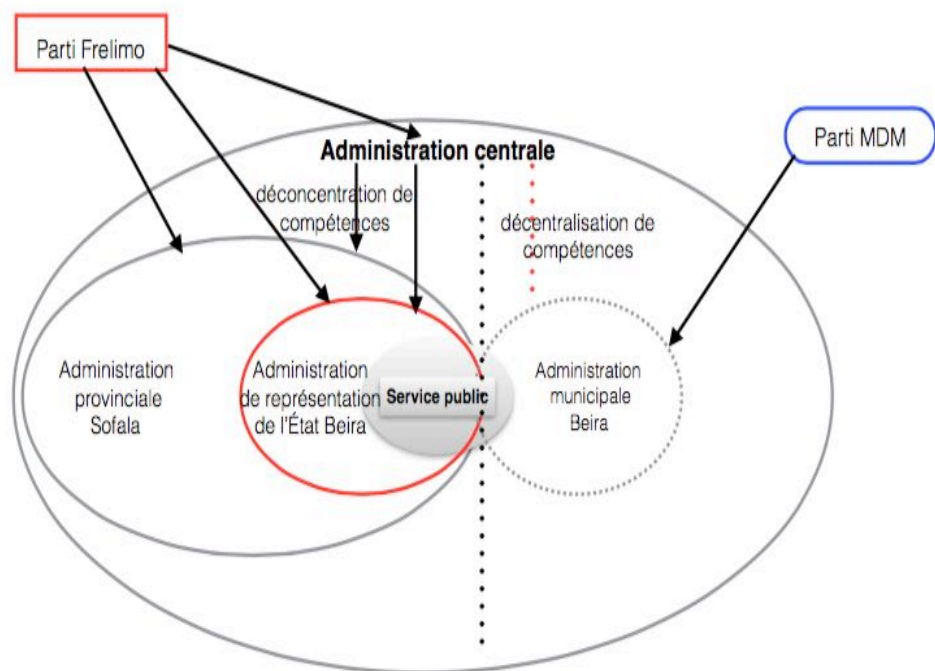
⁶⁸⁸ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*

⁶⁸⁹ Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit: Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81 / 1, 1990, p. 86- 96. Pour l'application de cette notion de « passe droit » dans l'administration et politiques publiques voir notamment Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, « Des « passe-droits » aux passes du

ses services, là où le territoire de la municipalité coïncide totalement ou pas avec celui des *autarquias locais* »⁶⁹⁰. Cette représentation de l'État n'a pas un rôle de tutelle administrative des municipalités. Son rôle est, selon la définition légale, la « coordination » des services non décentralisés, tels l'éducation et bien d'autres.

Cette coordination est censée s'exercer, matériellement, d'une part, par l'intermédiation directe avec l'administration centrale et l'administration provinciale (niveaux de l'administration directe de l'État) et d'autre part, par l'articulation avec la municipalité, administration décentralisée (ou administration indirecte de l'État). La figure ci-dessous peut aider à bien illustrer cette équation complexe du représentant de l'État et son interaction avec les différents niveaux de l'administration dans la gestion des services publics.

Graphique 3. Service public gris à Beira



Dans le discours officiel, le représentant de l'État sert comme point de concertation pour l'exécution avec l'administration municipale des services non

droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, vol. 32 / 1, 1996, p. 51- 73.

⁶⁹⁰ Voir notamment l'article 8 de la loi n°2/97...*op.cit.*, ainsi que le décret n° 65/2003 de 31 décembre, *Bolentim da Republica*, n°53, Suplemento, 2003.

décentralisés. Avec les mêmes compétences que le gouvernement du district⁶⁹¹, le représentant de l'État regroupe au niveau local les différentes directions des services : (i) la direction des services de l'Éducation, Jeunesse, Science et Technologie ; (ii) la direction des services de Planification et Infrastructures ; (iii) la direction des services des activités économiques et de gestion ; (iv) et la direction des services de Santé, Femme et Action sociale. Ce sont ces directions qui, avec le budget alloué par l'administration centrale, gèrent les services publics du district de Beira, c'est-à-dire en lieu et place de la municipalité de Beira.

La duplication de l'administration à ce niveau vient de ce que l'administration municipale s'applique, elle aussi à différents domaines d'activités municipales (*vereações*) et ses unités organiques (voir la structure organique de la municipalité de Beira en annexe) englobent, *grosso modo*, les mêmes activités que les directions du représentant l'État⁶⁹². Dans l'administration de la municipalité, du fait du transfert graduel des compétences, comme vu *supra*, les différents domaines d'activités de la municipalité n'ont pas la compétence effective de gestion des services. Ses activités ne concernent que les négociations pour obtenir une partie de ces compétences de la part du gouvernement, via l'administration provinciale de Sofala, (on le verra ci-après avec le cas de l'éducation). Toutefois, en termes concrets dans les enjeux électoraux, la municipalité, bien que n'ayant pas encore ces compétences déléguées, s'efforce d'aider à concrétiser les services les plus demandés par les usagers, tels la santé, l'éducation, la gestion de l'eau, etc.⁶⁹³.

Il est clair que l'existence de ce représentant de l'État sur le territoire de la municipalité ne répond pas à un souci d'amélioration des services publics. D'ailleurs, la coordination avec la municipalité est réduite au strict minimum. La municipalité voit dans ce représentant de l'État une manifestation de la stratégie du parti au pouvoir, le Frelimo, pour freiner ou détourner la délégation des compétences de gestion des services publics⁶⁹⁴.

⁶⁹¹ Depuis 2014 la représentation de l'État fut convertie en gouvernement de district ce qui implique qu'il a compétences de gestion de services via les différentes directions. D'ailleurs, il dispose de son propre budget.

⁶⁹² Município de Beira, « Estatuto orgânico do conselho municipal da Beira », Beira, 2013.

⁶⁹³ Ricardo Lang, président de l'assemblée municipale de Beira, entretien, Beira le 9 juin 2014.

⁶⁹⁴ José Manuel Domingos, adjoint au maire de la municipalité de Beira, entretien, le 10 juin 2014.

Il faut souligner le fait que cette représentation était prévue dans la loi n° 2 de 1997 qui créa les municipalités. Mais elle ne fut réalisée qu'après les deuxièmes élections municipales de 2003, quand l'opposition commença à conquérir des municipalités. À ces élections, le parti d'opposition Renamo, gagna quatre municipalités dont Beira, deuxième ville du pays (*cf.* chapitre 4). C'est donc dans ce contexte que fut promulgué le décret n° 65 de 2003⁶⁹⁵, qui matérialisa l'existence de représentation de l'État.

Cette représentation de l'État auprès d'une municipalité trouve sa justification dans les hésitations des acteurs centraux, notamment le Frelimo, à avancer dans la décentralisation des services. Ils préféraient clairement une forme de déconcentration, en redistribuant des compétences aux entités territoriales sous administration directe de l'État, le district notamment. De plus, l'instauration de cette représentation de l'État revêt ouvertement un aspect de surveillance de l'administration municipale. Elle installe une incohérence dans les formes d'organisation de la société, que ce soit au niveau municipal ou de l'État. La population hésite auprès de quelle instance administrative elle doit s'impliquer. Cela favorise un engagement plutôt partisan des citoyens-usagers. Dans le cas de Beira, par exemple, toute implication auprès du représentant de l'État est vue comme favorable au Frelimo. Au contraire, un engagement auprès de la municipalité est aussitôt confondu avec une sympathie pour le MDM⁶⁹⁶.

Les autorités communautaires qui ont un rôle majeur dans l'articulation entre les organes formels de l'État et la population sont au cœur de fortes tensions⁶⁹⁷. D'un côté, l'administration municipale se déclare responsable de l'articulation avec ces autorités, dès lors qu'elle paie leur subvention. De l'autre, le représentant de l'État et son administration les attirent en leur finançant des activités personnelles, par le budget connu sous le nom de *7 milhões* (fond

⁶⁹⁵ Décret n°65/2003, du 31 décembre, *Boletim da República...op.cit.* Ce décret fut promulgué très rapidement pour répondre l'émergence de l'opposition dans la gestion des municipalités, puis fut modifié trois ans après par le décret n°52 de 2006, *Boletim da República*, I Série, Supplément, 2006.

⁶⁹⁶ Jacob Maite, fonctionnaire de la municipalité de Beira, entretien, le 4 juin 2016. On a constaté la même interprétation chez les fonctionnaires de l'administration du représentant de l'État. Domingos Francisco, secrétaire permanent du gouvernement du district de Beira, entretien, Beira le 19 mars 2015.

d'investissement de l'initiative locale – *OILL*). Ce budget est alloué par l'administration centrale aux administrations des districts. Il est censé inciter au développement local, via notamment la création de l'auto-emploi⁶⁹⁸.

La même situation a pu être observée à propos des chefs de postes (*chefes de postos*). Avant l'attribution au représentant de l'État des compétences du district, ils étaient nommés par le Maire. Mais la représentation de l'État s'impose elle aussi comme responsable de ces nominations et de la coordination avec ces chefs de postes⁶⁹⁹.

C'est dans cette incohérence de l'articulation entre les différents organes au niveau local que les services publics deviennent alors objets de conflits, non pas dans leur existence mais dans le contrôle des compétences pour leur mise en œuvre. À cet égard, le point de vue de David Booth semble fondé quand il affirme que, dans de nombreuses situations en Afrique, la mise en œuvre des services publics est limitée par un manque de coordination institutionnelle⁷⁰⁰.

On peut ici examiner un cas précis, au centre de conflits entre différents acteurs. C'est celui des services de l'éducation primaire, un service répondant à une forte attente des citoyens-usagers.

⁶⁹⁷ Sur l'articulation entre les municipalités et les autorités communautaires voir l'arrêté ministériel n° 80 du 14 mai, *Boletim da República*, I série, n°19, supplément, 14 mai 2004.

⁶⁹⁸ Sur cette question des 7 *milhões* et du renforcement des lignes clientélistes du Frelimo dans les zones rurales voir Alask Orre et Salvador Forquilha, «Uma iniciativa condenada ao sucesso : o fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique », in Bernhard Weimer (ed), *Moçambique : descentralizar o centralismo...op.cit.*, pp. 168-196.

⁶⁹⁹ Domingos Francisco, secrétaire permanent du gouvernement du district de Beira, entretien, Beira le 19 mars 2015.

⁷⁰⁰ David Booth, « Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision », *IDS Bulletin*, vol. 42 / 2, 2011, p. 11- 21.

5.1.2. Les enjeux du transfert du service de l'éducation: question de gestion ou de contrôle politique du professeur ?

Illustration 1. École primaire de Macuti

Lundi 26 avril 2010, à l'école primaire de Macuti, quartier Miquejo ville de Beira, le Maire de la municipalité, Daviz Simango, offre à cette école 50 bancs pour les élèves, deux tableaux noirs, deux bureaux d'enseignants et leurs chaises. Deux jours après, la direction des services de l'éducation du gouvernement du district de la ville de Beira démet le professeur José Massochua Chibane de ses fonctions de coordinateur pédagogique et chef du centre de Miquejo, parce qu'il a reçu ce matériel sans autorisation de la direction⁷⁰¹.

Illustration 2. Inauguration de l'école primaire complète de Vaz

Jeudi 4 février 2016, à l'école primaire de Vaz, quartier de la Munhava ville de Beira, le maire, Daviz Simango et son exécutif municipal sont présents pour l'inauguration et la remise officielle à la direction de l'école des six salles construites par la municipalité. L'école est vide, pas de cours, les élèves sont dispersés et les professeurs sont absents, y compris la direction de l'école. La direction de l'éducation du gouvernement du district de la ville de Beira, ainsi que la direction provinciale d'éducation de Sofala, invitées à cet événement, sont aussi absentes. Seul le professeur Azarias Moises, est présent. Ce dernier prend la parole pour annoncer le fait qu'il ne parlait pas au nom de l'école parce qu'il avait reçu l'« ordre supérieur » que personne ne devait être là, « je prends la parole en mon nom personnel, parce que je suis d'ici, je me suis habitué à la souffrance »⁷⁰² - dit-il. Lui-même reçoit une moto achetée par la municipalité pour les services administratifs de l'école, mais vu l'absence de la direction cette moto fut offerte au seul professeur présent. Alors à qui le Maire va donner les clés des nouveaux bâtiments construits, alors que la direction de gestion de l'école ou du service de l'éducation au niveau de Beira n'était pas présente ? En revanche, était présent le chef de poste de la Munhava, une structure « fluide » entre la subordination au gouvernement du district de Beira (représentant de l'État) et la municipalité. Ce fut à lui que se fit la remise officielle (ou symbolique) des nouvelles infrastructures. Ce chef de poste, en termes pratiques, même s'il aurait dû être dans l'organigramme du gouvernement du district de Beira (donc en représentation de l'État), était subordonné à l'administration municipale parce que, avant l'instauration de cette représentation de l'État, il avait été nommé par le Maire. De plus, ses salaires étaient payés par la municipalité (*cf. supra*).

Dans un espace tout organisé pour la cérémonie, le Maire de la municipalité prend la parole pour dénoncer ce qu'il a appelé « intolérance et difficulté d'inclusion » des instances administratives. Le discours est une attaque directe contre le parti au pouvoir, le Frelimo, qui aurait organisé, selon le Maire, le boycott de la cérémonie de remise officielle des infrastructures. D'ailleurs, selon ce dernier encore, avant la fin de la

⁷⁰¹ Conselho Municipal da Beira, « Informe do presidente do Conselho Municipal à VII Sessão ordinária da Assembleia Municipal da Beira », Beira, Gabinete do Presidente, 2010.

⁷⁰² Azarias Moises, professeur de l'école primaire complète de Vaz, intervention dans la réunion, « STV NoiteInformativa 04 02 2016 », [En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEqc>].

construction, l'entreprise publique de gestion de l'eau, FIPAG, avait coupé la fourniture d'eau à l'école, au prétexte d'une dette de 30 000 *meticais* (environ 700 euros). Pour la municipalité, tout était fait pour saboter l'action municipale et empêcher ses activités (construction d'infrastructures scolaires) au service de la population. Le maire se réclamait ainsi de la vision politique des services par « le Frelimo qui ne donnait pas la priorité à la satisfaction des besoins des citoyens »⁷⁰³. Les médias qui étaient invités pour la couverture de la cérémonie ont très rapidement répandu l'information, à tous les niveaux, local et national.

Deux jours après, le vendredi 5 février 2016, le directeur provincial de l'éducation de Sofala fut interpellé par les médias pour s'expliquer sur la polémique de non-réception des salles construites par la municipalité, à l'école primaire de Vaz. Il s'en démarque alors en justifiant que le sujet n'était pas de sa compétence, mais que cette question était en cours d'examen au niveau du gouvernement provincial et que, le moment venu, une réponse serait fournie au public⁷⁰⁴. Quant au représentant de l'État (c'est-à-dire, l'administrateur du district de Beira), il n'accepta jamais de prendre la parole sur cette question. En tout cas, les salles furent finalement utilisées. Mais le professeur Azarias Moíses, présent à la cérémonie de remise officielle des salles, fut transféré de l'école primaire de Vaz pour une autre école hors de la ville de Beira⁷⁰⁵.

Ces situations ne sont que deux exemples parmi plusieurs autres dans lesquels se manifestent les conflits entre les différents niveaux de l'administration, pour la « gestion » du service de l'éducation. La même situation se retrouve aussi dans les services de la santé. Les médecins, ainsi que les professeurs ou d'autres fonctionnaires, sont mutés d'un lieu à l'autre dès qu'ils collaborent avec une instance étrangère à l'intérêt politique du Gouvernement (entendu ici comme émanation du parti au pouvoir, le Frelimo). Parfois même, le service public est arrêté par ces conflits politiques à propos de telle ou telle action. Dans ce contexte, il se réduit alors au résultat des stratégies et tactiques d'interactions entre les acteurs⁷⁰⁶.

En ce qui concerne l'éducation, sans revenir en détails sur son histoire au Mozambique⁷⁰⁷ (*cf.* chapitres 2 et 3), elle représente l'un des secteurs

⁷⁰³ Fernando Gil, « STV NoiteInformativa 04 02 2016 », [En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEq>].

⁷⁰⁴ Fernando Gil, « STV NoiteInformativa 06 02 2016 », [En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEq>].

⁷⁰⁵ « Município constrói escolas e o governo não vem receber as chaves! » *magazine crv*, 04 février 2016.

⁷⁰⁶ Bob Jessop, *A strategic-Relation Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003 ; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 2010 ; Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

⁷⁰⁷ Pour ce sujet voir notamment José Castiano, Severino Ngoenha et Gérald Berthoud, *Histoire de l'éducation au Mozambique: de la période coloniale à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2009. Anton Johnston, « Adult Literacy for Development in Mozambique », *African Studies Review*, vol. 33 / 3,

d'administration publique qui a le plus de fonctionnaires. Par exemple, environ 296 586 fonctionnaires et agents de l'État étaient recensés en 2013 par le ministère de la Fonction publique de l'époque, maintenant ministère de l'Administration étatique et de la Fonction publique (depuis 2014). Sur ce total, environ 101 121 (35%)⁷⁰⁸ étaient des enseignants du niveau primaire, c'est-à-dire le niveau qu'il était prévu de transférer aux municipalités. Le tableau ci-dessous donne une lecture générale de l'évolution du nombre de professeurs des écoles primaires, ces dernières années pour tout le Mozambique. Ce niveau primaire est divisé entre les écoles primaires du premier cycle (EP1), de la 1^e à la 5^e année, et celles du deuxième cycle (EP2) qui comprend la 6^e et la 7^e année.

Tableau 7. Évolution de nombre d'enseignants d'école primaire

Niveau d'école	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
EP1 (1 ^{er} -5 ^e niveau)	35 069	45 887	66 160	69 522	71 694	74 331	76 572
EP2 (6 ^e -7 ^e niveau)	5 382	11 011	21 590	22 641	23 494	24 223	24 549
Total	40 451	56 898	87 750	92 163	95 188	98 554	10 1121

Source: Instituto Nacional de Estatística, *40 anos de independência nacional : um retrato estatístico*, Maputo, Instituto Nacional de Estatística, 2015, p. 45.

Le contrôle de cette catégorie de fonctionnaires est donc un enjeu politique majeur. Dans un contexte où les services publics sont quasiment inexistants, la présence de l'État dans une grande partie du pays, surtout au niveau rural, est garantie par les enseignants, notamment ceux des écoles primaires de premier niveau. Ces derniers représentent sans doute le service public territorialement le plus étendu du Mozambique. Les enseignants sont donc bien l'un des relais les plus importants entre l'État et la société. Ils deviennent donc des unités de diffusion des actions de l'État, tout autant que des récepteurs des pressions de la société sur l'État.⁷⁰⁹

1990, p. 83- 96; Miguel Buendia Gomez, *Educação moçambicana : história de um processo, 1962-1984*, Maputo, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1999.

⁷⁰⁸ Ministério da Função Pública, *Estatísticas dos Funcionários e Agentes do Estado (2012/2013)*, Maputo, Ministério da Função Pública, Académica Lda, 2014.

⁷⁰⁹ Pour cette perspective sur les fonctionnaires de base ou les bureaucrates de proximité comme vrais acteurs de la politique, les *policy makers*, voir notamment Michael Lipsky, *op. cit.*

Il faut se rappeler qu'au sortir de la colonisation l'éducation fut conçue par le Frelimo comme instrument de modernisation de la société, fer de lance dans la construction de « l'homme nouveau » (cf. chapitre 3)⁷¹⁰. Elle a de plus un rôle essentiel dans l'unité nationale tel que définie par le Frelimo, c'est-à-dire la « nationalisation » de la population au sens strict. Elle l'exerça, entre autres moyens, par la diffusion du portugais⁷¹¹. En ce sens, l'enseignant apparaissait comme point central de la modernisation de la société. Il avait le rôle mystérieux de transformer l'homme « féodal et traditionnel » en « homme nouveau » moderne, parlant portugais. La pression politique pour cette transformation était donc forte sur l'enseignant. En mots très simples, ce dernier avait le devoir de diffuser la « nation », la formation d'un État à l'image des moules occidentaux imaginés par l'élite politique du Frelimo, principalement par son rôle dans la diffusion du portugais comme langue de l'administration de l'État.

C'était donc à partir de l'enseignant que l'État, avec sa modernisation autoritaire (cf. chapitre 3), se voyait capable de transformer et d'amener la société d'un « niveau arriéré » vers les sommets de la modernisation autour du parti d'avant-garde, le Frelimo. Pour la population aussi, l'enseignant représentait le point de passage de la souffrance au bonheur attendu de l'État. Bref, l'éducation constituait le tout premier vecteur d'intégration à l'administration de l'État, et l'enseignant était un pont pour l'accès aux services administratifs, notamment en raison de la difficulté provoquée par la langue officielle unique de l'administration et de l'État.

Effectivement, de 97% d'analphabétisme au sortir de la colonisation, ce taux était descendu à 70% au début des années 1980⁷¹². Il faut donc souligner les progrès dus à l'expansion des services d'éducation à cette époque, par rapport à la période coloniale où l'éducation était des plus réduites (cf. chapitre 2).

Cependant, les incongruités des plans modernisateurs et l'aggravation de la guerre entre la Renamo et le Frelimo (1976-1992) sitôt après l'indépendance ont

⁷¹⁰ Samora Machel, *Fazer da escola uma base para o povo tomar o poder*, Maputo, Imprensa Nacional, 1979.

⁷¹¹ Michel Cahen, « Le Mozambique: une nation africaine de langue officielle portugaise? », *Canadian Journal of African Studies/La Revue canadienne des études africaines*, vol. 24 / 3, 1990, p. 315-347.

⁷¹² Voir notamment Anton Johnston, « Adult Literacy for Development... », *op.cit.*

bien freiné les aspirations en matière d'éducation. Par exemple, bien que problématiques les statistiques surtout de la période de la guerre, des 5 682 écoles primaires existant en 1981, 3 828 seulement fonctionnaient encore en 1987. La guerre avait obligé à la fermeture de nombreuses écoles. De nombreux enseignants et élèves ont été, surtout dans le milieu rural, blessés ou tués⁷¹³.

En outre, avec les programmes d'ajustement structurel, les coupures budgétaires ont sévi aussi dans le domaine de l'éducation. Les processus de réduction des dépenses liées aux fonctionnaires, tels que prévus dans les réformes néolibérales, portèrent surtout sur les salaires, bien plus que sur la réduction du nombre des fonctionnaires eux-mêmes. Dans l'éducation, promotions et progressions des enseignants devinrent de plus en plus difficiles et restrictives. Il fallait alors en effet réduire les coûts budgétaires et simultanément étendre l'offre d'éducation, dispositif de diffusion de l'État, en réponse aussi aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)⁷¹⁴.

Le deuxième grand objectif de ce programme, après l'éradication de l'extrême pauvreté, était d'assurer que tous les enfants d'âge scolaire bénéficiaient de l'éducation primaire (« assurer une éducation pour tous »).

Du fait des restrictions salariales, les enseignants se voyaient dans l'obligation de dupliquer leur poste de travail, par exemple. Cela entraînait un fort absentéisme, des retards, et une baisse de la qualité générale largement relevée dans l'étude des services de l'éducation⁷¹⁵. Bref, cette situation laissait l'enseignant plus vulnérable aux « sirènes » politiques ou économiques, y compris par la corruption, pour compléter son salaire.

Ce fut dans ce contexte que l'émergence du parti MDM (en 2009) se présenta pour plusieurs enseignants comme un tremplin d'entrée dans la politique, et un moyen de compenser les restrictions financières. Pour sa part, le nouveau parti utilisa bien la situation difficile des enseignants pour les attirer à la politique

⁷¹³ José Castiano, Severino Ngoenha et Gérald Berthoud, *Histoire de l'éducation au Mozambique...op.cit.*; Miguel Buendia Gomez, *Educação moçambicana: história de um processo...op. cit.*

⁷¹⁴ Les Objectifs du millénaire pour le développement, et les buts qui y sont associées, sont dérivés de la Déclaration du millénaire, signée par 189 pays, en septembre 2000. UN General Assembly, « United Nations Millennium Declaration », Resolution Adopted by the General Assembly, 18 September 2000

⁷¹⁵ José Castiano... *op. cit.*

et former ainsi sa base sociale. On a vu au chapitre précédent, dans le cas de Quissico, que les candidats du MDM aux élections municipales étaient des enseignants. On n'a pas le nombre exact d'enseignants membres du parti MDM. Mais on peut deviner, d'après nos entretiens avec les membres de l'Assemblée Municipale de Beira, qu'il y a déjà parmi eux plusieurs enseignants. Cette catégorie sociale constitue bien une base non négligeable pour le parti MDM dans son ensemble.

D'ailleurs, le manifeste électoral du MDM pour les élections générales de 2014 exprima clairement ce souci d'attirer les enseignants. Il leur promit de lever les grands obstacles à leurs activités, notamment en matière d'évolution de carrière et de salaire. Un simple exemple : à propos de l'éducation, ce manifeste du MDM traite longuement des conditions déplorable de travail des enseignants, alors que celui du Frelimo ne cite le mot « enseignant » (*professor*) qu'une fois seulement⁷¹⁶. Le parti MDM fit de l'amélioration des « conditions de l'enseignant, la garantie fondamentale pour un service d'éducation de qualité »⁷¹⁷. La municipalité de Beira, évidemment sous l'influence du MDM, a même édifié un monument aux professeurs, malgré qu'elle n'ait pas les compétences de gestion des services de l'éducation.

Photo 3. Monument aux professeurs à Beira



Source : photo prise à Beira en 2015 par un technicien informatique de la municipalité

⁷¹⁶ Frelimo, *Manifesto eleitoral da Frelimo para as eleições presidenciais e legislativas e para as assembleias provinciais de 15 de outubro de 2014*, Matola, 2014, [Versão Aprovada pela I Sessão Extraordinária do Comité Central].

⁷¹⁷ MDM, *Manifesto Eleitoral Do MDM, 2015-2019 Moçambique para todos*, Chimoio, 2014, voir notamment les pages 33-34.

Ce ne fut pas un hasard si, peu avant les élections municipales de 2013, devant le poids électoral du MDM et sa séduction politique des enseignants, fut promulgué très rapidement le décret n° 31 de juillet 2013 qui régularisa la situation de nombreux agents de l'État. Ceux visés par ce décret étaient ceux qui travaillaient alors sous contrat, donc de façon probatoire et avec un salaire réduit. Nommés de façon définitive, ils devenaient fonctionnaires statutaires. Cette législation dans le domaine de l'éducation a effectivement servi de palliatif à la menace des enseignants de ne pas voter pour le parti au pouvoir, le Frelimo⁷¹⁸.

De telles préoccupations électorales expliquent en bonne part la résistance de l'État à transférer aux municipalités les compétences de gestion des services de l'éducation. Et cela passait bien avant le souci d'améliorer les dits services. Ainsi, la municipalité resta un espace vide en matière de prestation de services fondamentaux. Ses interactions avec les citoyens ne portent plus alors que sur les difficultés de réalisation des programmes d'action municipaux. Que ce soit par le manque de moyens concrets ou par le manque des compétences de gestion des services publics, ces municipalités incitent les citoyens à réinventer eux-mêmes des réponses à leurs besoins.

Et cela ne gêne nullement la gestion de la société par l'Etat, dès lors qu'il parvient à réguler ces pratiques, comme on le verra au chapitre suivant. On le voit, les dynamiques de transfert à la municipalité de l'éducation comme des autres services publics relèvent bien plus des grands enjeux politiques que d'une vision managériale du service public en tant que tel.

⁷¹⁸ Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil, « Estudo sobre a economia política do sector da educação em Moçambique », Maputo, Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil, 2016.

5.2. Mueda, la municipalité ou l'administration déléguée aux intermédiaires

Contrairement à la municipalité de Beira, celle de Mueda n'a jamais demandé le transfert d'aucune compétence spécifique de gestion des services publics locaux. Elle fonctionne avec les compétences basiques attribuées par l'administration centrale. En fait, comme vu *supra*, le gouvernement, avec l'argument des difficultés financières et des faibles capacités organisationnelles des municipalités, a limité d'emblée l'attribution de compétences de gestion des services publics aux municipalités.

L'instauration de ces dernières se concrétise seulement par l'adoption de quelques capacités matérielles dans l'exercice des fonctions essentielles à leur survie, notamment organisationnelle. En termes d'activités concrètes, les municipalités sans grand poids économique, telles que Mueda, sont également moins importantes dans la mise à disposition de services publics. Leur rôle à ce sujet reste discursif et très marginal.

De fait, le législateur permet en la matière un jeu politique sur les normes⁷¹⁹. Il attribue d'abord au gouvernement central la responsabilité de créer les conditions d'instauration des municipalités⁷²⁰. Puis avec la notion de gradualisme développée (*cf.* chapitre 4) par le décret n°33 de 2006⁷²¹, il attribue à la municipalité la responsabilité de demander le transfert de compétences pour la gestion de services publics. À l'initiative de la municipalité, selon le jugement des administrations de l'État (gouvernement de la province et ministère de l'Administration étatique et Fonction publique), les services sont alors transférés graduellement ou non à la municipalité. Ainsi ce sont surtout les municipalités capables et ambitieuses qui demanderaient la gestion des services, tandis que les autres s'en dispenseraient totalement.

Deux discours se développèrent alors à ce sujet. Le premier se fit autour du manque de capacités nécessaires pour une éventuelle gestion d'un service public,

⁷¹⁹ Tom de Herdt et Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds), *Real governance and practical norms in sub-Saharan Africa: the game of rules*, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.

⁷²⁰ Loi n° 2/97...*op.cit.*

ceci malgré un intérêt pour cette gestion. C'est ce qu'on a vu dans le cas de Beira. L'autre discours souligna l'absence d'intérêt des municipalités à gérer leurs services publics. Les transferts de compétences pour la gestion des services s'opèrent donc par « choix à double niveau », celui de l'administration directe de l'État qui décide l'attribution de compétences, et celui de la municipalité qui décide de la demander pour certains services⁷²². Finalement, se créent des organisations administratives sans compétences réelles pour exercer leurs fonctions d'amélioration des services publics. Elles n'en restent par conséquent qu'au rapport quotidien avec les citoyens et au soutien politique de l'État, y compris dans ses difficultés en termes de prestation de services. Comme on le verra *infra*, les municipalités sont des « écoles d'apprentissage » des capacités administratives et de redéfinition des attentes des citoyens par rapport aux possibilités de l'administration pour y répondre.

À partir du cas de la municipalité de Mueda, nous verrons comment ces instances censées gérer des services publics en sont totalement dépourvues. Les quelques activités pertinentes effectuées dans la municipalité, y compris sa propre organisation interne, ont été mises en œuvre par des ONG. De fait, les ONG sont à Mueda la « vraie administration ». Ce sont elles, les ONG, qui prennent les initiatives sur l'agenda local.

On traitera donc d'abord de ces organes administratifs sans compétence de gestion publique *de facto*. On emploie là le terme de « politique d'inexistence de services publics ». Puis on cernerá la question de délégation aux ONG de l'administration véritable. On cherchera là surtout à analyser l'impact d'une telle administration municipale sur l'imbrication entre l'État et la société, malgré son vide d'activités matérielles.

⁷²¹ Décret n° 33/2006...*op.cit.*; Loi n°1/2008, 16 janvier, *Boletim da República*, I Série, n° 3, 2008.

⁷²² Eduardo Chiziane, « Diagnóstico do processo de transferência de competências no âmbito da descentralização em Moçambique », Maputo, Ministério da Administração Estatal (non publié).

5.2.1. La politique de « l'inexistence » des services publics

L'administration municipale est censée fournir aux usagers des services publics qui leur soient proches. Cela améliorerait l'implication des citoyens à la formulation de l'agenda et légitimerait d'autant l'action administrative, le bénéficiaire final en étant partie prenante. Dès la définition préalable des priorités d'activités nécessaires, le citoyen-usager serait engagé à chaque étape de l'action administrative.

L'exercice de ces fonctions municipales dépend effectivement des compétences disponibles et matérielles dont elle dispose. Sous le titre « politique de l'inexistence des services publics », on tentera d'apprécier la mise en œuvre effective de services par la municipalité de Mueda.

Il faut tout d'abord souligner que les compétences des municipalités au Mozambique se définissent selon trois niveaux: (i) compétences de gestion financière et fiscale; (ii) compétences de gestion de fonds d'investissement locaux ; et (iii) compétences de prestation de services publics *de facto*⁷²³.

Les deux premières, basiques, sont acquises dès la création de la municipalité. Elles sont attribuées à toutes les municipalités. En revanche, celles du troisième niveau relèvent d'une négociation avec le gouvernement (notamment avec le ministère de l'Administration étatique et de la Fonction publique)⁷²⁴. En termes pratiques, le transfert de ces dernières compétences dépend de la demande de la municipalité — par exemple pour la gestion des écoles primaires, du service de santé, de transport, de gestion de l'eau, etc. — et de la décision du gouvernement de les transférer ou non à la gestion locale.

La municipalité de Mueda n'a jamais demandé le transfert de ces dernières compétences. Comment, avec les deux premières catégories seulement, a-t-elle pu concrétiser des prestations de services publics ?

⁷²³ Loi n°2/1997 ...*op. cit.*

⁷²⁴ Lei n°33/2006...*op. cit.*

5.2.1.1. Compétences de gestion financière

Relativement aux compétences de gestion financière et fiscale, la décentralisation est encadrée par la loi n° 1 du 16 janvier 2008⁷²⁵. Elle définit quels types de recettes sont à la disposition des municipalités.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des ressources prévues par la loi et celles exploitées par la municipalité de Mueda pour sa base de recette locale.

Tableau 8. Recettes exploitées par la municipalité de Mueda

Recettes possibles	Recettes exploitées
Impôt personnel municipal	X
Impôt foncier municipal	X
Impôt municipal sur les voitures	X
Impôt municipal Sisa*	
Contribution pour l'amélioration	
Taxe de licences accordées aux activités économiques	X
Tarif et taxe par prestation de services	

Source : loi n°1/2008 et Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Conta de gerência Consolidada - 2014*, Mueda, 2014.

* Impôt concernant le transfert, à titre onéreux, de droits de propriété sur les immeubles

Ce tableau indique les sources de recettes que la municipalité peut exploiter localement. Dans sa balance des paiements, tout le fonctionnement de la municipalité en tant qu'entité autonome doit être conçu à partir de ces recettes. Mais aucune municipalité à ce jour, à l'exception de la municipalité de Maputo, capitale du pays, n'est en mesure de garantir son équilibre à partir de ses seules recettes locales⁷²⁶. Dès lors, une grande partie des activités municipales dépendent des transferts de l'administration centrale et des bailleurs de fonds.

En général, la capacité d'exploitation de ces ressources reste encore très loin de la capacité des municipalités⁷²⁷. Dans le cas de Mueda, pour les impôts « personnel municipal » et « foncier municipal », par exemple, elle ne dispose

⁷²⁵ Loi n° 1/2008...*op. cit.*

⁷²⁶ Bernhard Weimer, « A base tributária das autarquias moçambicanas : características, potencial e economia política », in Bernhard Weimer (ed), *Moçambique: descentralizar o centralismo...op. cit.*, p.394.

d'aucune donnée sur l'immobilier ni sur les habitants en âge de payer l'impôt. Cela seul permettrait un aperçu même approximatif des possibilités de planification locale. Le paiement de ces impôts ne se fait qu'en cas de nécessité d'un quelconque service public, l'emploi ou la recherche de permis de construire. De plus, la municipalité n'a aucun moyen pour identifier ou poursuivre les infractions. Pour cette raison, les recettes pour ce type d'impôts varient fortement, ce qui rend difficile toute planification⁷²⁸.

L'impôt sur les voitures, lui, est débité par la municipalité depuis 2010. Mais la grande partie en est remboursée à l'administration centrale de tutelle des services de transport (ministère des Transport, *Instituto nacional de viação* – INAV), la municipalité n'en conservant que 10%. De plus, le bourg de Mueda ne compte pas un grand nombre de véhicules.

La base fondamentale d'une quelconque valeur ajoutée dans les recettes locales vient de la taxe sur les licences accordées aux activités économiques, notamment sur le marché dit informel (*barracas et mercado*). Mais pour ce type de ressource aussi, de nombreux contributeurs échappent au paiement. La fiscalité reste donc encore très fragile⁷²⁹. La municipalité de Mueda vient, par exemple, de former une équipe de police municipale (24 hommes) chargée de surveiller surtout les activités économiques. En raison de ces faiblesses, la collecte des recettes municipales reste encore très loin de couvrir les dépenses courantes. On peut vérifier l'aspect chaotique des recettes de la municipalité de Mueda pour l'année 2014, pourtant l'une des meilleures depuis sa création⁷³⁰.

⁷²⁷ Eduardo Nguenha, Uri Raich et Bernard Weimer, « Finanças Locais : desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos », in Bernhard Weimer, *Moçambique: descentralizar o centralismo... op. cit.*, p. 195-237.

⁷²⁸ Luís Muequerene, technicien de la municipalité de Mueda, entretien, Mueda, le 26 mars 2015.

⁷²⁹ João Rachide Lipinde, technicien de la municipalité de Mueda, entretien, Mueda, le 30 mars 2015.

⁷³⁰ Conselho Municipal da Vila de Mueda, « Relatório-balanço, anual das actividades realizadas - 2014 », Mueda, 2015.

Tableau 9. Recettes de la municipalité de Mueda pour l'année 2014

Mois	Recettes en <i>meticais</i> (1euro ≈ 50 <i>meticais</i>)
janvier	138.624
février	143.666
mars	120.620
avril	262.070
mai	186.558
juin	255.282
juillet	264.601
août	317.392
septembre	347.621
octobre	183.588
novembre	506.751
décembre	407.337
Total	3.104.112

Source : Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Relatório-balanço anual das actividades realizadas - 2014*, Mueda, 2015.

Ce tableau illustre bien l'absence d'une base stable dans la collecte des recettes. Effectivement les deux mois, novembre et décembre, qui présentent le plus haut niveau de collecte s'expliquent par le fait que certaines instances économiques acquittent leurs impôts une fois par an. C'est le cas notamment des banques (Banco Comercial de Investimento - BCI, Banco Internacional de Moçambique – BIM, et Barclays).

Ces recettes ne suffisent pas même à garantir le fonctionnement minimum de la municipalité. Avec elles, la municipalité ne peut pas couvrir les dépenses courantes : les rémunérations, les coûts d'opération comme l'acquisition de biens et services pour le fonctionnement administratif quotidien. Par exemple pour le paiement des salaires des élus, malgré le calcul prévu par la loi (40% des recettes locales)⁷³¹, la municipalité de Mueda a décidé d'un salaire fixe dont le total, pour tous les élus, est d'environ 200 000 *meticais* (environ 4 000 euros)⁷³². De ce calcul, si l'on prend l'année 2014 (tableau ci-dessus), on constate que pour environ cinq mois, les recettes ne couvraient même pas cette portion de masse salariale. Ne sont donc pas couverts non plus les coûts de fonctionnement administratif tels ceux de l'électricité ou de l'eau, etc. On le voit bien, la municipalité de Mueda est complètement incapable de garantir un minimum de fonctionnement à partir de ses

⁷³¹ Décret n° 31 du 24 juillet 2008, *Boletim da República*, I Série, n°24, 2008 ; Décret n° 32 du 30 juillet 2008, *Boletim da República*, I Série, n°30, 2008.

recettes locales. Actuellement, est en cours un diagnostic plus complet des capacités de la municipalité à collecter ses recettes locales⁷³³.

5.2.1.2. Compétences de gestion de « dons »

La plus grande partie du budget de la municipalité dépend donc des transferts du gouvernement central. Cela s'opère à partir de trois types de fonds d'investissement versés par l'administration centrale. Il s'agit d'abord du « fonds de compensation du pouvoir local » (*Fundo de compensação autárquico*) qui était défini *a priori* comme « complémentaire aux recettes locales »⁷³⁴, mais en pratique ce fonds s'est transformé en budget de base des activités administratives courantes⁷³⁵.

En parallèle à la création en 2010 d'un fonds d'investissement au niveau des zones urbaines nommé « Programme stratégique de réduction de la pauvreté urbaine » (PERPU)⁷³⁶ ainsi qu'un autre de développement du district créé en 2005 et connu comme celui des *7 milhões*⁷³⁷ (*cf. supra*), la municipalité de Mueda reçoit depuis 2011 le fonds d'investissement d'initiative local (FIIL).

Ce fonds fonctionne comme une sorte de microcrédit où la municipalité sert d'instance de sélection des propositions de citoyens qui veulent emprunter à taux zéro. En pratique, dans le cas de Mueda, outre la politisation dans la redistribution du fonds⁷³⁸, il est aussi utilisé pour les activités de la municipalité (*cf. infra*).

⁷³² Conselho Municipal da Vila de Mueda, « Mapa de efectividade de pagamento da representação », Mueda, 2015.

⁷³³ Alianza por la Solidaridad, « Termos de Referência para a elaboração do Estudo Sobre a Capacidade Potencial do Sistema Actual de Arrecadação de Receitas Públicas no Município de Mueda », 2015.

⁷³⁴ Voir l'art. 43 et suivants de la loi n°1/2008...*op.cit.*

⁷³⁵ Gilles Cistac, « Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local », *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, 2012.

⁷³⁶ Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, Ministério da Administração Estatal[et al.], « Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (2010-2014) », Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2010. Il s'agit d'un programme résultat de coordination interministériel.

⁷³⁷ Salvador Forquilha et Aslak Orre, « "Transformações sem mudanças?" Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique », Luís de Brito (*et. al*), *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo, IESE, 2011, p. 35-54.

⁷³⁸ Pour le cas de l'utilisation politique du fond, l'expérience de districts étudiées par différents auteurs, montre que la gestion des fonds sert surtout à servir les sympathisants du parti au pouvoir

Enfin, l'autre fonds géré par la municipalité est celui de la gestion des routes. Ce fonds est sectoriel, transféré par l'Administration nationale des routes (*Administração Nacional de Estradas – ANE*). La grande limitation de gestion de ce fonds par la municipalité de Mueda vient de ce que le transfert n'en est pas régulier. On peut observer encore une fois l'année 2014 pour illustrer la situation financière de la municipalité de Mueda.

Tableau 10. Dons reçus par la municipalité de Mueda en 2014

Type de recette	Source de recette	Recette annuelle en meticaïs (1euro ≈ 50 meticaïs)
Recettes courantes	Sources locales (impôts et taxes)	3 104 112
	Fond de compensation du pouvoir local	11 550 730,10
Recettes éventuelles	FIIL	7 700 490
	Fond des routes	4 600 000
	Transferts extraordinaires	15 200 000
Total		42 155 332,1

Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Relatório-balanço anual das actividades realizadas - 2014*, Mueda, 2015.

Ces données montrent bien la capacité très limitée de la municipalité de Mueda à prendre en main ses activités avec ses moyens propres. Le tableau distingue recettes courantes et recettes éventuelles : les recettes courantes sont celles que la municipalité prévoit de collecter de façon permanente et les recettes éventuelles sont des transferts qui varient et dont l'affectation est déterminée par l'entité qui donne. Par exemple, on fait référence dans le tableau à des transferts extraordinaires. Ces derniers résultent de dons effectués par des tiers.

Concrètement, la municipalité de Mueda utilise des recettes collectées localement et d'autres transférées par l'administration centrale, notamment le fonds de compensation du pouvoir local (FCA) et le fonds des routes, pour le fonctionnement quotidien de l'administration interne. Elle couvre ainsi les dépenses courantes de paiement des salaires, les coûts d'opération et acquisition de biens et le fonctionnement interne de l'administration. Le fonds d'investissement

(voir Salvador Forquilha et Aslak Orre, « "Transformações sem mudanças?"... », *op. cit.*). Une expérience différente est celle de la municipalité de Beira qui a transféré le processus de gestion du Programme stratégique de réduction de la pauvreté urbaine (PERPU) à la gestion d'entités bancaires, bien que la sélection des bénéficiaires soit faite par la municipalité. Mais au moins la gestion via la banque garantit un niveau de remboursement plus effectif. Voir Ministério da

de l'initiative locale (FIIL) est le seul que la municipalité utilise directement pour la population, par la sélection des projets à financer.

En revanche, comme on le verra ci-après, pour la réalisation d'activités comme l'acquisition de patrimoine, la construction d'écoles ou de centres de santé, etc. c'est-à-dire pour de vrais services publics aux citoyens, ce sont surtout les recettes extraordinaires qui sont utilisées, notamment celles venant des ONG. Les activités de ces dernières sont effectivement enregistrées comme des financements issus de la municipalité. Elles apparaissent donc dans la balance des paiements et tous les autres rapports produits par la municipalité.

Finalement, la municipalité ne se matérialise pas comme une entité de prestation de services. De fait, elle n'en a ni les compétences déléguées ni les ressources nécessaires. Elle ne sert, comme on le développera plus tard, que d'arène de maniement des citoyens, véritable instrument entre l'État avec ses difficultés et le citoyen censé être usager ou client. Elle devient donc pour les acteurs, l'espace de réinvention des attentes et de (re)construction des comportements. C'est à ce niveau que commence à se produire vraiment la politique de décentralisation (autonomie), et ce malgré (ou à cause de) l'absence des services publics effectifs.

5.2.2. Les ONG à l'origine des changements administratifs ?

Mueda est une image en miniature de l'histoire des rapports entre l'État mozambicain, les acteurs de coopération internationale, les ONG et les populations. Au lendemain même de l'indépendance, le bourg a été l'un des premiers théâtres d'intervention concertée entre ces multiples acteurs. Différents programmes de coopération ont été mis en œuvre à Mueda, avec une intensité d'articulation et des résultats variés.

Tout au début des années 1980, un projet de développement, le FO-9, financé par le gouvernement Suisse fut mis en œuvre avec l'objectif de développer

Administração Estatal, *Relatório da Reunião Nacional de Balanço dos "7 Milhões" e PERPU*,

le secteur des forêts, de l'agriculture et de l'éducation, notamment⁷³⁹. Quelques temps après, en 1984, un autre projet, géré par une ONG française, le Centre de Recherche-Information-Action pour le développement (CRIAA), fut mis en œuvre dans le domaine de la commercialisation agricole⁷⁴⁰.

En contexte de parti unique, le Frelimo, ses partenaires étaient orientés sur les lieux de leurs activités par le gouvernement central selon ses objectifs propres⁷⁴¹. Toutes les activités des acteurs de coopération se plaçaient donc en continuité du régime en place. Ce dernier déterminait les espaces d'action de ses partenaires. Comme nous l'avons déjà évoqué, Mueda se nourrit d'une histoire toute particulière dans son rapport avec l'élite du Frelimo (*cf.* chapitres 2 et 3 notamment).

La présence de ces partenaires à Mueda ne devait rien au hasard. Il y avait bien sûr une stratégie d'alliance via les ONG, entre le Frelimo et la population Makonde qui avait servi de base sociale à lutte anticoloniale (*cf.* chapitre 2). Dans un contexte de pénurie de services publics, la présence d'une ONG représentait un privilège exceptionnel. D'autant plus qu'au début des années 1980 une crise économique et la guerre entre Frelimo et Renamo frappèrent le pays. L'aide des partenaires représenta alors une bouffée d'oxygène face aux capacités très réduites de l'administration mozambicaine de répondre aux besoins de la population⁷⁴².

Avec la municipalisation, la présence de ces partenaires de développement pour aider les nouvelles instances administratives fut aussi l'un des grands enjeux politiques. Dans le nouveau contexte de pluralisme des partis, l'enjeu devint alors concurrencé entre les partis politiques. La définition des périmètres d'action et des secteurs de coopération devint de ce fait une ressource de plus dans les interactions entre acteurs politiques⁷⁴³.

Chidenguele, 2014 (séminaire «Alavancas na dinamização da economia local »).

⁷³⁹ Yssuf Adam, *Trick or Treat: The Relationship Between Destabilisation, Aid and Government Development Policies in Mozambique 1975-1990*, Roskilde, thèse de doctorat, Roskilde University, 1996.

⁷⁴⁰ Brigitte Lachartre, *op. cit.*

⁷⁴¹ *Ibidem.*

⁷⁴² Tinie Van Eys, « Solidariedade com os pobres ou comércio no mercado do desenvolvimento? As organizações não governamentais em Moçambique », *Lusotopie*, 2002, p. 145- 159.

⁷⁴³ Paul Hutchcroft, « Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power », *Governance*, vol. 14 / 1, janvier 2001, p. 23- 53.

Les partenaires dans la décentralisation, par exemple, en se concentrant sur les formules techniques et normatives de l'aide au développement, ignoraient tout des spécificités propres aux lieux de mise en œuvre⁷⁴⁴. Ils alimentent ainsi les conflits politiques en confortant la vision autoritaire⁷⁴⁵. Cela ne signifie pas que tous les partenaires de coopération et les ONG étaient acquis aux jeux politiques. Mais le modèle dans lequel ils agissaient était grandement marqué par les stratégies politiques des acteurs. On reviendra ci-après sur cette question, pour souligner notamment les contradictions entre les modèles d'intervention et la récupération politique des partenaires, dans la décentralisation.

Concernant la municipalité de Mueda, il est intéressant de voir comment les partenaires étaient à la base de presque toutes les activités de la municipalité. Celle-ci, en termes de services publics, resta vide de compétences et de capacités. Dès l'instauration de la municipalité, les activités réalisées parmi les plus importantes ont été, *grosso modo*, de la responsabilité des partenaires, soit via le financement soit par implantation directe. On peut ici présenter les principales activités réalisées dans la municipalité de Mueda pour bien illustrer ce rôle des partenaires de développement dans le fonctionnement de la municipalité.

⁷⁴⁴ Théodore Trefon, *op. cit.*

⁷⁴⁵ René Otayek, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2007, p. 131- 150; Winfried Borowczak et Bernhard Weimer, « Andar com uma bengala emprestada... », *op. cit.*

Tableau 11. Activités de la municipalité de Mueda

Année économique	Activité	Donateur
2010	Construction de 3 salles de classe à Nimo	Gouvernement central
2010	Construction de 3 salles de classe à Rovuma	Gouv. central
2010	Construction de 3 salles de classe à Maputo	Gouv. central
2011	Construction de 3 salles de classe à Maimio	Gouv. central
2011	Construction de 3 salles de classe (sans local indiqué)	Gouv. central
2009-2011	Construction de 4 toilettes publiques centre du village	Gouv. central
2011	Réhabilitation de l'édifice de l'ancienne administration coloniale lieu du massacre	Gouv. central
2011	Construction de l'édifice principal de la municipalité	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2011	Construction de valles de drainage d'eau	<i>Danida</i>
2011	Réhabilitation du jardin publique	<i>Danida</i>
2012	Construction de 3 salles de classe à Lilondo	<i>Municipalite - FIIL</i>
2011-	Construction de la maison officielle du maire	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2013	Réhabilitation de la route de l'hôpital	Fond de routes
2013	Construction aqueduc dans le quartier Ntandedi	<i>Danida</i>
2011-2013	Construction de maisons des fonctionnaires	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2014	Construction de 3 salles de classe à Eduardo Mondlane	<i>Municipalité - FIIL</i>
2014	L'achat de camion de collecte des déchets	<i>Danida</i>
2014	L'achat de char funèbre	Municipalité
2014	Construction de la maison de leader communautaire	<i>Alianza por la Solidaridad</i>
2014	Construction de 3 salles de classe à Nandimba	<i>Municipalité - FIIL</i>
2014	Construction de centre de santé de quartier à Chudi	<i>Médicos de Mundo</i>
2014	Construction de « marché expansion »	Municipalité
2013-2014	Construction de terrain de football	Gouv. central

Source : adapté des rapports d'activités de la Municipalité de Mueda (2009-2014).

On a déjà vu que les recettes de la municipalité de Mueda étaient non seulement précaires mais employées pour le seul fonctionnement de l'administration interne. Dans le tableau ci-dessus, on n'indique donc pas les activités du fonctionnement quotidien de l'administration municipale comme l'achat d'ordinateurs, de matériel de bureau, ou de motos pour les fonctionnaires, etc.

Une constatation très claire sur ces activités, c'est que la garantie de l'existence réelle de la municipalité comme que prestataire de service était grandement dépendante de ses partenaires. Des 24 activités notées comme étant

des réalisations principales de la municipalité de 2009 à 2014, seules quatre ont été de son initiative et financées par elle. Toutes les autres ont été financées par les partenaires.

C'est le cas des activités concernant l'éducation, notamment la construction de salles de classes, citées comme grandes réalisations parce que presque tous les quartiers de la ville en ont bénéficié. Elles furent bel et bien à l'initiative du gouvernement central. De fait, le projet de construction de salles de classe résultait de la visite de l'ex-premier Ministre M. Bonifacio Aires Aly (2010-2012) à la province de Cabo Delgado en 2010. La population avait réclamé l'amélioration des conditions dans les écoles⁷⁴⁶. Sachant que cet ex-premier Ministre fut aussi Ministre de l'éducation (2005-2010), il avait des connaissances parmi les partenaires du secteur dans cette province de Cabo Delgado. Ainsi le gouvernement central a-t-il très rapidement répondu à ce besoin des écoles en collectant les moyens nécessaires chez ses partenaires. Il a pu ainsi assurer la construction de salles de classe, via l'administration municipale.

Toutefois, c'est surtout à partir des ONG que les activités quotidiennes de la municipalité prennent du sens. En effet la municipalité à Mueda est, fondamentalement, partenaire de quatre ONG :

(i) La fondation Alianza por la Solidaridad, une ONG espagnole financée par l'Agence Espagnole de Coopération et du Développement International (AECID) et l'Agence Andaluza de coopération internationale. Cette ONG travaille dans le domaine des capacitations institutionnelles de la municipalité et du gouvernement du district de Mueda. Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, elle participa notamment à la construction des infrastructures de fonctionnement de la municipalité comme la mairie et la maison officielle du Maire. De plus, cette ONG était fondamentalement à la base du fonctionnement administratif de la municipalité. Elle embauchait et payait les fonctionnaires. Ce fut grâce à elle qu'au moment du conflit sur le changement de Maire en 2013 (*cf.* chapitre 4), la continuité des activités a pu être assurée. La plus grande partie des archives de la municipalité a été conservée par cette ONG. Elle était aussi

⁷⁴⁶ Candido Canaiba, ancien adjoint-maire pour l'urbanisation et infrastructures de la municipalité de Mueda (2009-2013), entretien, Mueda, le 17 juillet 2012.

responsable de l'élaboration des instruments de gestion de la municipalité, comme par exemple les plans stratégiques, la formation de plateformes d'élaboration de budgets participatifs, l'élaboration du plan d'urbanisation ou encore la formation des fonctionnaires et l'organisation de bases locales des communautés.

(ii) L'association rurale pour l'aide mutuelle (Associação rural de ajuda mútua - ORAM) est financée par l'ONG Alianza por la Solidaridad. Il s'agit d'une ONG nationale (mozambicaine) financée par une ONG internationale. Elle travaille dans la gestion du foncier. Elle participe surtout à la sensibilisation des populations aux droits d'utilisation de la terre, à partir de la création de comités de gestion communautaires des ressources naturelles. C'est effectivement à partir de ces comités communautaires de gestion que se forment les plateformes d'interaction avec la municipalité et la recherche de solutions aux problèmes et conflits dans la gestion de foncier.

(iii) Médicos del mundo, une ONG espagnole qui travaille dans la province de Cabo-Delgado depuis 2002 et bénéficie aussi du financement de l'AECID. Elle travaille dans le domaine de la santé. À Mueda elle contribue à la gestion de l'hôpital rural. Elle a participé à la construction du centre de santé de Chudi et à la construction de la maison des infirmières.

(iv) L'agence danoise pour le développement international (Danida). Elle travaille avec la municipalité de Mueda sur la protection de l'environnement, notamment sur les questions de l'érosion. Dans le secteur de gestion des déchets, la municipalité compte sur l'aide de cette agence qui a contribué à la réhabilitation du jardin public de Mueda, à l'achat de camion de collecte de déchets et à la construction de vannes de drainage d'eau.

Les formes de concrétisation des activités de ces partenaires varient. Dans certaines activités, la matérialisation en est faite par le financement direct à la municipalité. Celle-ci organise les processus de *procurement* (appel d'offre et adjudication) et de réalisation des activités. Pour d'autres activités, la gestion est directe, seulement coordonnée avec la municipalité pour le contrôle des procédures d'exécution⁷⁴⁷. Par exemple, le partenaire plus important de municipalité, l'*Alianza*

⁷⁴⁷ Jesús Pérez Marty, « Cabo Delgado na encruzilhada: Desafios para o desenvolvimento e a governação num contexto de mudança », in Jokin Alberdi et Eduardo Bidaurrezaga (eds), *Desarrollo Humano*

por la Solidaridad, privilégie une gestion directe. Elle organise elle-même les activités et paie directement les exécutants, alors que la Danida, elle, confie la gestion du financement à la municipalité. En revanche, que ce soit dans l'un ou l'autre cas, les activités sont enregistrées dans les rapports de réalisation de la municipalité. On n'y distingue pas ce qui est réalisé directement par la municipalité de ce qui relève des activités de partenaires.

De toute évidence, les actions des partenaires sont indispensables à la réalisation des activités de la municipalité⁷⁴⁸. D'ailleurs, avoir un partenaire de coopération à la réalisation des activités municipales est un privilège pour les municipalités. Par exemple, sur les 53 municipalités du Mozambique, 26 d'entre elles ne reçoivent pas d'aide internationale⁷⁴⁹. Si la possibilité de compter sur l'aide internationale est d'autant plus précieuse que difficile à obtenir, tel n'est pas le cas pour Mueda.

On n'entrera pas dans le détail du processus d'allocation des partenaires d'aide au développement. Il n'existe même pas de stratégie unique entre ces derniers dans la définition de leurs lieux d'activité. Ainsi, alors que dans certaines municipalités on peut trouver plusieurs partenaires présents, d'autres n'en ont aucun (le cas de Quissico).

Officiellement, la cartographie de l'aide aux municipalités ne dépendrait que du seul choix des partenaires. Mais l'empressement de ces derniers pour une reconnaissance de leurs activités par le gouvernement porte à croire qu'ils agissent de façon politiquement influencée. De plus, la base des ONG, y compris internationales, fonctionne avec le financement des agences de coopération, elles-mêmes orientées par les politiques de relations internationales en vigueur dans leurs pays d'origine. Il s'agit donc d'une coopération inter-étatique décentralisée⁷⁵⁰. Un exemple en est donné avec la question de la décentralisation et le de GIZ, une Agence allemande de coopération internationale (ancienne GTZ -

Local en Mozambique, Bilbao, Hegoa, 2014, p. 35-56.

⁷⁴⁸ Ina Soiri, *Moçambique : aprender a caminhar com uma bengala emprestada ? : Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 1999.

⁷⁴⁹ Winfried Borowczak et Bernhard Weimer, *op. cit.*

⁷⁵⁰ Franck Petiteville, *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995; Marie-José Tulard, *La coopération décentralisée*, Paris, L.G.D.J., 2006.

Agence allemande pour la coopération technique). En 2003 suite aux accords entre les gouvernements de l'Allemagne et du Mozambique, elle cesse de coopérer avec les municipalités de la province de Nampula pour se centrer sur les municipalités de la province de Manica, Sofala et Inhambane⁷⁵¹.

Dans le cas de Mueda, l'AECID est le financeur des ONG qui y travaillent, notamment l'*Alianza por la Solidaridad*. C'est d'abord une agence de coopération encadrée par des relations d'État entre les gouvernements du Mozambique et de l'Espagne. Les activités des ONG sont orientées par les autorités publiques (disons par le parti Frelimo, dans le cas du gouvernement mozambicain).

Les aides de ces ONG participent donc, même de façon indirecte, à l'organisation des rapports de pouvoir⁷⁵² visant à renforcer et stabiliser les élites politiques, notamment le Frelimo. D'ailleurs à Mueda, la présence des ONG est vue comme le résultat des efforts du gouvernement central. Et cela sans compter sur les efforts déployés par ces mêmes ONG pour donner de l'importance à leurs actions. Par exemple, l'élaboration du plan stratégique de développement de la municipalité de Mueda⁷⁵³, coordonné par l'*Alianza por la Solidaridad*, est illustratif. Certes, la municipalité était intéressée par ce travail pour avoir un instrument administratif d'orientation des activités. Mais son utilité dans la gestion quotidienne était mineure. Pour l'*Alianza por la Solidaridad* en contrepartie, l'élaboration de ce plan était mentionnée dans le programme comme une activité fondamentale et donc à rendre compte au financeur, l'AECID. En plus, vu que le candidat à la Présidence de la République du Mozambique, Filipe Nyusi, était originaire de Mueda, il fallait avoir ce plan pour visualiser les activités de l'ONG⁷⁵⁴. Ainsi, malgré le manque de motivation réelle de la municipalité (peut-être aussi pour manque de compétences techniques), les gestionnaires de l'*Alianza por la Solidaridad* ont tout fait pour que ce plan soit élaboré par une équipe de consultants. Ces derniers ont vite souligné le manque d'intérêt de l'équipe

⁷⁵¹ Winfried Borowczak et Bernhard Weimer, *op. cit.*

⁷⁵² Charlotte Halpern, Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014.

⁷⁵³ Conselho Municipal da Vila de Mueda, « Plano estratégico de desenvolvimento da vila municipal de Mueda 2015 - 2019 », Mueda, 2015.

⁷⁵⁴ Alejandro Bosch, administrateur provincial de l'ONG l'*Alianza por la Solidaridad*, entretien, Pemba, le 25 mars 2015.

municipale⁷⁵⁵. Finalement, le document fut élaboré entre l'*Alianza por la Solidaridad* et l'équipe de consultants, nonobstant la faible implication des acteurs locaux, notamment les techniciens de la municipalité aussi limités par la manque de capacité.

Cela ne réduit pas l'importance des ONG pour les activités municipales. Comme nous l'avons vu, la municipalité est, en termes d'actions concrètes, fortement dépendantes de ses partenaires. Mais il reste que les actions des ONG concernent davantage l'État central et ne portent que sur quelques activités réalisées localement.

Cette pénurie au niveau municipal pousse fortement les citoyens à réinventer les solutions dont ils ont besoin. En outre, les quelques activités réalisées par les ONG donnent une lecture de la force de l'État perçu alors par la population comme lui venant en aide, vu l'incapacité municipale à réaliser sa mission de service public.

Enfin, les ONG sont quand-même à l'origine du changement administratif, du fait qu'elles participent au renforcement de l'entreprise de gestion de la société. Elles le font d'abord en créant des conditions d'interactions entre municipalité et population. Et cela conduit à approprier et diffuser la représentation de l'État, ainsi qu'à réinventer des formes de coproduction de ce que l'administration est incapable de faire directement. Elles le font aussi en se faisant déléguer des rôles fondamentaux et complémentaires de la mission service public associée à l'administration municipale.

De toute évidence, le rôle des ONG et des agences étrangères au Mozambique s'insère dans une réalité complexe que nous ne pouvons saisir dans sa totalité. Nous ne pouvons pas en avoir ne serait-ce qu'un aperçu incontestable. Cependant, les observations que nous pouvons en faire montrent clairement que l'aide de ces partenaires du développement, dans le cadre de la décentralisation, aide aussi à légitimer le pouvoir central et le régime en place.

⁷⁵⁵ Alianza por la Solidaridad, « Relatório de acompanhamento da elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do município de muda », Mueda, 2014.

5.3. Quissico : la municipalisation comme énonciation du changement

Dans un contexte de grandes demandes pour les services publics, l'énonciation de la création d'une entité administrative est censée être vue comme l'avenir d'un changement attendu depuis longtemps. Ainsi entre le temps de l'énonciation de création de la municipalité et la période de l'action concrète de cette dernière, il y a un ensemble d'interactions, dans une étape intermédiaire, qui participent effectivement à la construction de comportements des acteurs concernés par la réforme. La municipalité de Quissico récemment élevée à cette catégorie (2013) peut donner une lecture selon cette perspective, en permettant de voir le passage entre le niveau d'attente et celui de l'intervention concrète d'une nouvelle entité administrative, la municipalité.

En fait, entre le moment d'élévation d'un bourg au rang de municipalité et la mise en place concrète de ses actions, les populations et les autres acteurs ne restent pas dans une passivité. Au contraire, il y a tout un ensemble d'actions caractérisées, d'une part pour les populations, par l'espoir d'amélioration des conditions de services, mais aussi par la peur de la force contraignante de l'administration ; et d'autre part pour les autorités publiques y compris les partis politiques, de l'amélioration de la participation citoyenne et de renforcement de la légitimité de l'action étatique (et politique partisane).

Ainsi, capter ce temps, entre la production de la décision de l'élévation d'un bourg à catégorie de municipalité et sa mise en œuvre, permet de bien cerner comment les attentes des multiples acteurs (des élus, des administrés, de l'administration centrale, des partis politiques, etc.) sont construites par leurs expériences et reconstruites par les interactions quotidiennes⁷⁵⁶.

Effectivement, si l'on prend en compte l'expérience des acteurs dans le rapport avec l'administration, la création d'une nouvelle entité administrative et sa

⁷⁵⁶ Christopher Pollitt, *Time, policy, management: governing with the past*, Oxford, Oxford University Press, 2008; Heather Hill, « Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats Resources for Reform », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13 / 3, 2003, p. 265-282.

mise en œuvre, on sera en mesure de saisir non seulement le niveau d'apprentissage de la gestion administrative municipale mais aussi les pratiques d'appropriation de celle-ci⁷⁵⁷. Autrement dit, la municipalité, en tant que nouvelle entité, vient concrétiser les attentes construites par l'expérience dans le temps plus ou moins longue ou par l'énonciation de sa création, dans le temps plus ou moins court. Ainsi, les acteurs par leurs interactions dans cette nouvelle instance administrative, la municipalité, se doteraient de capacités collective et individuelle d'action, en réinventant leur rapport à l'État d'après leurs expériences imbriquées aux nouvelles pratiques.

La capacité administrative de la municipalité à promouvoir certains services, liés aux interactions quotidiennes entre les acteurs, explique donc les modifications de perceptions, des attentes et le renouvellement réflexible des formes de actions État/société, éléments fondamentaux de construction de nouvelles représentations⁷⁵⁸. Le cas du bourg de Quissico est intéressant dans la mesure où, aujourd'hui élevé au statut de municipalité, on a pu y observer les attentes et les premiers effets de cette nouvelle réalité.

Dans un premier temps, le constat s'impose de l'enthousiasme de la population envers la municipalité. Devenue entité institutionnelle de services publics, la municipalisation fut acclamée localement. Les populations locales la voyaient comme un instrument d'amélioration de leurs conditions de vie. Il est vrai que, plus qu'une instance de renforcement de la démocratie via l'élection des élus par les citoyens, elle est conçue pour la mise à disposition de services publics. Ainsi, son instauration était censée élever la performance des mécanismes de gestion de ces divers services locaux.

Dans un deuxième temps, on constate sur le terrain que cet enthousiasme s'accompagna très vite de méfiance. Venant d'une partie de la population, cette méfiance concernait les divers domaines jusque là moins contrôlés par

⁷⁵⁷ Richard Chackerian et Paul Mavima, « Comprehensive Administrative Reform Implementation: Moving beyond Single Issue Implementation Research », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11 / 3, 2001, p. 353-377.

⁷⁵⁸ Paul A. Sabatier, « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy Sciences*, vol. 21 / 2/3, 1988, p. 129-168. Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 189-208.

l'administration du district qu'ils pourraient l'être par la nouvelle municipalité. Tel était le cas de la gestion du foncier, par exemple. L'instauration de la municipalité se plaça principalement dans une perspective d'urbanisation des bourgs. Cela a participé, dans le cas de Quissico, à l'instauration d'un climat de peur d'usurpation des terres appartenant aux citoyens.

À partir de ces analyses, on a un aperçu du rôle de la municipalité dans le maniement quotidien des citoyens. Elle participe activement à la diffusion d'une représentation de l'État. Comme nous l'avons vu, sans vraies compétences de gestion des services publics, les municipalités servent d'espaces d'habilitation des citoyens, usagers ou clients, à réinventer eux-mêmes les solutions à leurs besoins⁷⁵⁹.

5.3.1. La municipalité comme pratique d'« autoritarisme modéré »

« L'instauration de la municipalité ici à Quissico est bienvenue [...], maintenant nous aurons une entité administrative plus spécifique pour le bourg, le district est plus vaste, il doit couvrir un territoire plus étendu. La municipalité vient résoudre les problèmes de la population de Quissico, le district doit s'occuper, lui, de la population de tout le district de Zavala, tandis que la municipalité s'occupe de nous en face-à-face [interactions plus directes]. Les choses maintenant vont bien marcher »⁷⁶⁰.

Cet extrait exprime l'enthousiasme avec lequel était vue l'instauration d'une nouvelle instance politico-administrative, la municipalité, à Quissico (siège du district de Zavala). Effectivement, depuis l'indépendance, la seule présence administrative était garantie par le gouvernement du district qui travaillait dans la coordination des divers secteurs de services (voir en annexe l'organigramme du gouvernement du district).

Le gouvernement du district, comme le suggère l'extrait ci-dessus, s'occupait du district de Zavala tout entier et non pas spécifiquement du chef-lieu, à Quissico. Ce gouvernement du district étant une personnalité juridique

⁷⁵⁹ Carola Van Eijk et Trui Steen, « Pourquoi se lancer dans la coproduction des services publics ? Théorie et données empiriques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, mars 2016, p. 33-52.

territoriale, c'est-à-dire sous administration directe de l'État, était nommé par le gouvernement central et le représentait à l'échelon local⁷⁶¹. Dans son fonctionnement, tout le processus de prestation de comptes et responsabilité (*accountability*) était surtout au niveau horizontal (*accountability* horizontal), c'est-à-dire interne à l'administration, notamment envers les structures administratives supérieures (à souligner le forte contrôle du parti Frelimo) et peu sur le niveau vertical (*accountability* vertical), celle de rapport avec les citoyens⁷⁶².

Les populations locales étaient alors organisées selon diverses formes, conseils locaux, forums locaux, comités communautaires et communautés. Ces formes d'organisation étaient dénommées « institutions de participation et consultation communautaires (IPCCs) »⁷⁶³. L'interaction entre ces populations et le gouvernement du district n'ouvrait aucun espace de responsabilité pour les gouvernants locaux pas plus que pour les fonctionnaires, ce qui aurait pu renforcer l'imbrication de l'administration des services aux citoyens-usager. De plus, la loi (n°8 de 2003) définissait ces formes d'organisation des populations locales comme moyens pour faciliter la consultation des populations par les autorités publiques locales.

La désignation des membres de ces communautés et leur rôle dans les espaces de débats et d'interactions avec les autorités publiques locales était bien encadrée. Aucune de ses entités locales n'avait vraiment un rôle de canalisation des besoins de la population vers l'administration⁷⁶⁴. Elles n'ont servi que de canaux de transmission des orientations de l'administration centrale jusqu'au niveau plus bas de l'administration, la *povoação*, sans aucune réversibilité des actions. C'était d'ailleurs le cas pour les institutions de participation de masse,

⁷⁶⁰ Armando Kuiguela, entretien, Quissico, le 27 mai 2014.

⁷⁶¹ Lei 8/2008...*op.cit.*

⁷⁶² On prend la notion *accountability* verticale dans le sens que lui donnent Guillermo O'Donnell ou Peter Hupe et Michael Hill comme la responsabilisation du gouvernement envers les citoyens, donc une responsabilisation externe de l'administration. Contraire à l'*accountability* horizontale qui se produit à l'intérieur de l'administration au niveau de la hiérarchie administrative. Guillermo O'Donnell, « Horizontal Accountability in New Democracies », *Journal of Democracy*, 1998, p. 112-126. Voir Peter Hupe et Michael Hill, « Street-Level Bureaucracy and Public Accountability », *Public Administration*, vol. 85 / 2, juin 2007, p. 279.

⁷⁶³ Décret n° 11 du 10 juin, *Boletim da República*, I Série, n°23, 2° Supplément, 2005.

⁷⁶⁴ Salvador Forquilha et Alask Orre, « Conselhos Locais e Institucionalização Democrática... », *op.cit.*

telles les assemblées populaires pendant la période de modernisation autoritaire, modèle administratif fermé, au lendemain de l'indépendance (cf. chapitre 3).

Même si à partir de début des années 2000, notamment avec l'arrivée au pouvoir du président Armando Guebuza (2004-2014), le district était défini comme « pôle de développement » ayant droit d'initiative de planification, il n'en restait pas moins dépendant des instruments de planification, élaborés au niveau central. Il n'avait alors aucune possibilité d'y intégrer les spécificités locales ni de rendre compte aux populations locales⁷⁶⁵. L'administration directe de l'État, notamment le gouvernement du district, ne sert que d'instrument d'encadrement et de contrôle politique des populations. C'est donc un vrai bras de l'autoritarisme de l'État au profit du parti au pouvoir. De fait, une des caractéristiques du système autoritaire, comme le souligne Juan Linz, est bien sa capacité à contrôler et à limiter la participation⁷⁶⁶.

Ce fut dans ce contexte que l'instauration de la municipalité à Quissico fut acceptée avec enthousiasme par les acteurs locaux. C'était le cas des élites locales, notamment les commerçants et les autorités communautaires, qui n'avaient jusque là que des fonctions marginales dans l'administration du district. Mais ça l'était aussi pour les populations de façon plus générale, alors fortement demandeurs de services publics. L'arrivée d'une instance administrative de tendance plus ouverte aux questions et besoins locaux ne pouvait que les satisfaire. En outre, à la différence du gouvernement du district, la municipalité est en quelque sorte dépendante de l'engagement des acteurs locaux, même aux termes de la loi. Si, d'un côté, l'administration du district était surtout aux ordres de l'administration centrale, la représentant dans la hiérarchie juridique territoriale, la municipalité était d'un autre côté « condamnée » à s'attacher les populations locales qui jugeaient de façon plus directe ses responsabilités grâce aux élections locales.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que, dans les discours de plusieurs intervenants, l'administration du district était considérée comme loin de la

⁷⁶⁵ Euclides Concalves, *Chronopolitics: public events and the temporalities of state power in Mozambique*, thèse doctorat, Johannesburg, University of Witwatersrand, 2012.

⁷⁶⁶ Juan J. Linz, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1 / 1, 1990, p. 51- 69.

population, alors que la municipalité était perçue comme en faisant partie et dépendant d'elle. C'est ce qu'illustre cette intervention :

« La municipalité est ici, le Maire est d'ici, il connaît tout le monde. Il est obligé de nous écouter, en plus nous sommes ceux qui nous l'avons choisi, il n'a pas de choix, il doit nous respecter. L'administrateur Maluleque [le nom de l'actuel administrateur de Zavala] est quelqu'un qui est venu, il a été envoyé pour travailler ici. Il ne connaît pas forcément tous nos problèmes, mais de plus il doit s'occuper du district entier. S'il a un problème, il parle avec le gouvernement qui l'a envoyé et pas à nous, il a été nommé »⁷⁶⁷.

Il était donc systématique de considérer l'administration du district comme agent du gouvernement central, tandis que celle de la municipalité était vue comme construite localement.

Dans un « effet de contagion », prenant en considération d'autres bourgs déjà élevés à la catégorie de municipalité, la population de Quissico fut d'emblée motivée pour une nouvelle expérience de rapport à l'administration, via la municipalité. La participation aux élections locales à Quissico l'a prouvé, avec 57% de participation, à l'égal du taux moyen de participation aux municipales de 2013 pour tout le Mozambique. Ce taux fut aussi le plus élevé depuis le début du processus de municipalisation : 15% en 1998, 28% en 2003, 49% en 2008.

Effectivement, si au début de la municipalisation on pouvait douter de l'importance des municipalités dans les enjeux locaux, leur fonctionnement a bien montré qu'elles participaient grandement aux reconfigurations des interactions locales (voir notamment chapitre 4).

Ces échanges ne se font pas seulement via les représentants élus mais surtout par des contacts directs dans la conception des plans d'actions et autres instruments de gestion municipale. C'est dans ces espaces d'interaction que, malgré rôle très marginal de la municipalité dans la réponse aux besoins de services publics, s'enracinent et se reconstruisent les attentes et les comportements des populations vis-à-vis de l'État.

Cette motivation de la population pour une nouvelle instance politico-administrative, la municipalité, n'était pas sans avantage pour les élites politiques gouvernementales. Une certaine désaffection de l'administration directe de l'État,

donc de l'administration du district, réduisait en effet le niveau de pression sur elle. En revanche, elle permettrait, à partir de la municipalité, d'autonomiser la recherche de réponses aux besoins en matière de services publics bien que la municipalité ne disposa *de facto* ni de compétences transférées par l'État, ni des ressources nécessaires pour les services de publics (*cf. supra*).

Pour le gouvernement du district, cette nouvelle instance modifiait les espaces de pouvoir, notamment au chef-lieu qui contribuait le plus en taxes et impôts locaux⁷⁶⁷. Mais elle réduisait là aussi la pression des populations, notamment celle du bourg de Quissico qui était alors la mieux formée à l'échelle locale. Autrement dit, c'est toute la zone urbaine du district de Zavala qui fut transférée à la gestion de la municipalité.

Cette zone urbaine comporte une « petite classe moyenne » locale, notamment des fonctionnaires (professeurs des écoles secondaires, infirmières, médecins, administratifs, polices), commerçants, travailleurs des ONGs, etc., à savoir ceux-là mêmes qui pouvaient exercer des pressions sur le gouvernement du district pour l'amélioration des services publics. Désormais sous gestion de la municipalité, ils devraient alors changer d'interlocuteurs, sachant que les autorités municipales n'avaient alors aucune compétence de gestion pour des services tels qu'électricité, éducation, santé, transport ou autres.

Dans les relations avec les autorités municipales, cette « petite classe moyenne », comme on le verra au chapitre 6, participe elle-même à la réinvention des mécanismes de satisfaction (individuelle ou collective) des besoins en matière de services. Elle utilise pour ce faire le secteur privé ou crée de nouveaux procédés, comme nous l'illustrerons dans le cas de l'eau (*cf.* chapitre 6). Tandis que la population du bas de la pyramide, sans moyens politique de pression sur les autorités administratives, s'implique essentiellement en activités diverses « informelles » tendant à réduire ou supprimer les limitations pour les services basiques.

C'est exactement pour ces pratiques structurant au jour le jour les rapports État-société que nous proposons ici la notion d'« autoritarisme modéré », en

⁷⁶⁷ Alfredo Mondlane, entretien, Quissico, le 28 mai 2014.

⁷⁶⁸ Arlindo Maluleque, administrateur du district de Zavala, entretien, Quissico le 27 mai 2014.

référence à la typologie de Jean-François Médard. Pour ce dernier, il y a en Afrique, fondamentalement, trois types de régulation autoritaire : le sultanisme, l'autoritarisme dur et l'autoritarisme modéré⁷⁶⁹. Ce dernier type, celui qui nous intéresse ici, est caractérisé par la tolérance d'une certaine autonomie de la société.

Avec une certaine élasticité conceptuelle de cette notion, on peut constater heuristiquement que la municipalité, dénuée de compétences déléguées et de ressources nécessaires à la gestion des services publics, est une forme d'autonomie « cosmétique ». Elle permet à l'administration directe de l'État de souffler quelque peu. Une municipalité, sans ressources pour des services publics mais avec une dose de liberté participative des citoyens, les incite à réinventer des réponses aux besoins. Et ils le font sans grandes pressions sur l'administration directe de l'État.

Ainsi, l'enthousiasme de Quissico, à la « naissance » de la nouvelle instance politico-administrative, atteste dans une certaine mesure le succès politique de gestion de la société par l'État : réinventer des réponses aux besoins sans impliquer l'État, y compris là où il n'a pas transféré les compétences légales nécessaires. Cet enthousiasme de la population à la « naissance » de la municipalité est de fait une forme d'intégration de la représentation de l'État : en laissant un espace d'autonomie « cosmétique », à savoir l'arène municipale, il n'en exerce que mieux sa prérogative de gestion de la société dans un contexte de pénurie des services publics.

⁷⁶⁹ Jean-François Médard, « Autoritarisme et démocratie en Afrique noire », *Politique africaine*, n°. 43, 1991, p. 92- 104.

5.3.2. La municipalisation comme urbanisation : la rumeur des « voleurs » des terres

« Les constructions étaient désorganisées, mais maintenant nous comme municipalité nous devons mettre tout en ordre. Nous procédons à l'élaboration du plan d'urbanisation du bourg. Ceux qui sont en train de construire leurs maisons doivent venir à la mairie pour légaliser leurs droits d'utilisation et de l'exploitation de la terre [...]. Il ne faut pas prendre au sérieux ces rumeurs que la municipalité usurpe des terres ; la municipalité évite cela en vous protégeant ; la municipalité vous donne des papiers et vous simplifie le paiement des techniciens pour la démarcation des terrains »⁷⁷⁰.

Cet extrait est tiré d'une intervention du Maire de Quissico lors d'une réunion publique avec la population du quartier Nhangave, le plus populaire de Quissico, le 13 février 2015, soit un an après le début des activités de la municipalité. L'intervention faisait suite à une réclamation de la population, présente dans la réunion, sur la subdivision de leurs terrains de culture par les techniciens de la municipalité. D'après la population, ces techniciens faisaient la subdivision des terrains pour les attribuer ensuite à d'autres propriétaires à qui ils donneraient le DUAT (droit d'utilisation et exploitation de la terre). Tandis que la population actuelle, elle, n'avait pas ces papiers « DUAT » justifiant de leur propriété foncière.

Photo 4. Intervention du Maire à la réunion au quartier Nhangave (Quissico)



Source : photo prise par l'auteur le 13 février 2015

⁷⁷⁰ Abílio Paulo, maire de la municipalité de Quissico, intervention à la réunion populaire dans quartier Nhangave, Quissico le 13 février 2015.

Selon les participants à cette réunion, le maire devait leur attribuer d'emblée les documents (DUAT) preuves de leur propriété. Sinon, ils considéraient que leurs terres leur seraient alors volées. En plus, d'après les conversations lors de la réunion, quelques propriétaires qui avaient de l'argent étaient en train de construire sur leur terrain pour en empêcher l'attribution à d'autres propriétaires. Plusieurs déjà bâtissaient des murs autour de leurs terrains car, une fois subdivisés, les terrains n'appartenaient plus à leur ancien propriétaire s'il ne disposait pas des DUAT.

Ces terrains seraient attribués à d'autres propriétaires, selon leur capacité d'achat et notamment leur paiement aux techniciens de la municipalité. Ces derniers étaient donc identifiés comme de potentiels « voleurs de terres », puisqu'ils procédaient à leur subdivision.

Une intervention témoigne de cette conviction. C'est celle d'un jeune d'environ 35 ans qui soulignait le fait que la seule chose héritée de ses parents était la terre et que la municipalité était en train de morceler son terrain (*thembwe*). Il resterait pauvre car il n'avait pas d'argent pour payer les papiers (DUAT) qui lui seraient demandés. Comme il le disait de ses propres mots « la seule aide que je demande au Maire, c'est de m'attribuer des papiers [DUAT] avant que je perde ma seule richesse (*thomba*). Que serai-je sans ces terrains, monsieur le Maire ? [...]»⁷⁷¹.

La population s'appuyait même sur l'expérience d'autres municipalités qui sont en conflit à cause du « vol des terres ». Fut cité le cas de la municipalité de Matola, celle de Beira, et d'autres. Selon la population, elles sont souvent citées à la télévision justement à cause de problèmes de terrains (*talhões*). Le Maire devait donc intervenir très rapidement parce que ce morcellement des terrains était un processus dangereux. « Nous avons nos terrains, mais sans papiers. Après viendra quelqu'un avec des papiers qui nous dira que nos terres sont à lui. S'il vous plaît,

⁷⁷¹ André Carlos Nhamavene, intervention à la réunion populaire dans quartier Nhangave, Quissico le 13 février 2015.

monsieur le Maire, donnez nous les DUATs [...] »⁷⁷² - disait une femme d'environ 60 ans, intervenant à cette réunion.

Photo 5. Intervention populaire à la réunion avec le Maire dans le quartier Nhangave



Source : photo prise par l'auteur le 13 février 2015

Effectivement, ces inquiétudes et ces paniques n'étaient pas sans raison. L'un des grands rôles acquis par les municipalités mozambicaines dès qu'elles furent instaurées a été précisément l'aménagement du territoire, c'est-à-dire l'organisation de l'espace placé sous leur compétence de gestion⁷⁷³. Cette organisation consiste, *grosso modo*, à planifier la structure urbaine des bourgs devenus municipalités.

En fait, la municipalisation au Mozambique fonctionne pratiquement comme une sorte de « requalification urbaine » des bourgs, dans le sens d'une « fabrication » d'espaces physiquement structurés selon le planning de l'administration municipale, à l'inspiration surtout des zones urbaines d'héritage colonial⁷⁷⁴.

⁷⁷² Albertina Handele, intervention à la réunion populaire dans quartier Nhangave, Quissico le 13 février 2015.

⁷⁷³ Lei n° 33/2006...*op. cit.*

⁷⁷⁴ Sur les processus d'urbanisation au Mozambique post-colonial voir notamment Brigitte Lachartre, *Enjeux urbains au Mozambique: de Lourenço Marquês à Maputo*, Paris, Karthala, 2000; Jeanne Vivet, *Déplacés de guerre dans la ville: la citadinisation des deslocados à Maputo*, Karthala, 2012.

Avec ce rôle, les municipalités ont donc la compétence de créer de nouveaux quartiers d'habitation et d'autres à usages publics ou privés. Elles attribuent des droits d'exploitation aux uns en expropriant d'autres. Par exemple, là où la structure d'habitation existante avait été construite de façon « désordonnée » avant l'instauration des municipalités, des projets de restructuration sont proposés⁷⁷⁵. Dans presque toutes les municipalités, le scénario de restructuration des espaces est le même, notamment pour la création d'autres quartiers d'habitation (*zonas de expansão*). De plus cette situation s'ajouta aussi à l'accélération de l'exode rural, c'est-à-dire la fixation des populations des zones plus rurales dans les zones en expansion urbaine, notamment municipales.

Ces dynamiques ont quelques similitudes avec les anciens « déplacements forcés » qui eurent lieu au cours de la guerre entre le Renamo et le Frelimo (1976-1992) qui se déroulait surtout dans les zones rurales⁷⁷⁶. Le bourg de Quissico, d'ailleurs, avait reçu dès le début de 1982 plusieurs vagues de populations déplacées par la guerre. Elles venaient de l'intérieur du district d'Inharrime où se trouvaient l'une des principales bases militaires de la Renamo, dans la province d'Inhambane (la base de Nhanzele), et la caserne militaire de Nhavarre à la limite nord du district d'Inharrime et sud du district d'Homoine⁷⁷⁷.

L'instauration de ces nouvelles instances, les municipalités, créa bien de nouvelles dynamiques économiques, politiques et sociales. En attirant les populations rurales à se fixer dans les zones municipales, elles offraient des opportunités d'amélioration des conditions de vie, comme l'expansion de l'électricité⁷⁷⁸ ou la distribution de l'eau.

⁷⁷⁵ Plusieurs quartiers périphériques des villes mozambicains ont été construit dans l'urgence et sans plans, par les déplacés de la guerre entre la Renamo et le Frelimo (1976-1992). Cf. voir Jeanne Vivet, *op. cit.*. Dans l'actualité ces quartiers sont en requalification surtout parce qu'ils sont au centre des intérêts économiques des élites mozambicaines et étrangères. C'est le cas aujourd'hui de Maputo et Chimoio, notamment.

⁷⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷⁷ Sur la question de la guerre dans la province d'Inhambane il n'existe quasiment pas d'étude. On ne peut que citer ici le travail d'Éric Morier-Genoud, mais qui ne donne pas une lecture générale de la province, se centrant seulement sur deux districts de Jangamo et Homoine. Éric Morier-Genoud, *Dynamics of war in Inhambane province, 1982-1992*, (à paraître). Et celui de Anders Nilsson, *Paz na nossa época: para uma compreensão holística de conflitos na sociedade mundial*, Maputo, CEEI-ISRI, 2001.

⁷⁷⁸ L'expansion de l'électricité fut la carte de succès du président Armando Guebuza après qu'il a réussi à négocier, avec le gouvernement portugais, le barrage de Cahora-Bassa, finalement passé à la gestion du Mozambique en 2006.

En plus, dans un contexte où constitutionnellement la terre appartient à l'État⁷⁷⁹, la force des municipalités à mobiliser les populations d'un espace à l'autre est encore plus accentuée. De fait, depuis l'indépendance du Mozambique, la terre a été nationalisée. Elle n'est donc plus propriété privée. Cependant son exploitation, notamment dans les zones urbaines, ne se fait pas sans conflits⁷⁸⁰. Actuellement avec les exploitations en grande évolution, avec une agriculture à grande échelle, les tensions sur l'usage et la gestion de la terre sont devenues un enjeu majeur⁷⁸¹.

Cet ensemble de situations est en opposition avec la création, notamment parmi les populations pauvres, d'un sentiment de peur et d'insécurité quant à leurs terres. Sans entrer dans le détail des débats sur l'accaparement des terres en Afrique⁷⁸² et au Mozambique⁷⁸³, le cas particulier de Quissico est intéressant. La municipalité créée en 2013 y est encore embryonnaire. Ses activités ont commencé en 2014 seulement. Et pourtant, avant même qu'aucun problème d'accaparement ou d'usurpation de terre n'ait été constaté, les populations étaient inquiètes des processus de gestion de la terre par la municipalité.

C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'on emploie l'expression de « rumeur » pour saisir comment l'information sur l'aménagement du territoire par la municipalité participe aux formes d'implication des populations dans l'administration municipale. Cela contribue d'ailleurs à diffuser la représentation de l'État à partir du renforcement des interactions entre populations et

⁷⁷⁹ Voir l'article n° 109 *Constituição da República de Moçambique*, Maputo, Escolar Editora, 2009 [1^e éd.]; Loi n°19 de octobre, *Boletim da República*, I Série, n°40, 1^oSupplément, 1997.

⁷⁸⁰ Anna Maria Gentili, « Democracy and citizenship in Mozambique », in Alessandro Triulzi, Maria Cristina Ercolessi et Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (eds), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Milano, Feltrinelli, 2004. p. 153-174.

⁷⁸¹ On peut citer le cas de Pro-Savana, comme l'un des exemples les plus médiatisés parmi plusieurs autres, voir notamment Ian Scoones, Kojo Amanor, Arilson Favareto *et alii.*, « A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture », *World Development*, vol. 81, mai 2016, (« China and Brazil in African Agriculture »), p. 1- 12. Alex Shankland et Euclides Gonçalves, « Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA », *World Development*, vol. 81, mai 2016, (« China and Brazil in African Agriculture »), p. 35- 46.

⁷⁸² Philippe Lavigne Delville et Jean-Pierre Chauveau (eds), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?: réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998. Chantal Blanc-Pamard et Luc Cambrézy (eds), *Terre, terroir, territoire: les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 1995.

administrations, instruments de confluence entre image abstraite de l'État et pratiques sociales⁷⁸⁴.

Comme le dit Julien Bonhomme, la « rumeur » constitue un fait « social normal » qui permet de comprendre les interactions sociales, c'est-à-dire « les formes de sociabilité et les modes de communication »⁷⁸⁵. En ce sens donc, la rumeur ne s'interprète pas par la variabilité de son contenu ni par la fausseté de l'information qu'elle transmet⁷⁸⁶, mais surtout par le cadrage (*framing*)⁷⁸⁷ ou la représentation qu'elle installe, en participant à sa constitution ou faisant émerger. Elle peut être produite et productrice d'interactions entre État et société via diverses intermédiations. Effectivement, dans le bourg de Quissico, l'instauration de la nouvelle instance politico-administrative, la municipalité, fut accompagnée par la diffusion d'informations selon lesquelles, tout en améliorant les services publics, elle serait aussi un danger dans la gestion des terres.

Ce fut effectivement dans cette diffusion d'informations sur l'immixtion de la municipalité dans la possession et l'usage de la terre que, dès les élections municipales, la population locale a déployé de grands efforts pour construire sur les terrains de petites maisons avant même que la municipalité ne commence à s'y intéresser. Comme le disait un fonctionnaire, « ce fut vraiment un boom de construction, parce que la population pensait qu'elle serait obligé de respecter des règles de constructions »⁷⁸⁸.

Évidemment, au-delà du morcèlement des terrains, dans l'optique de l'aménagement urbain, la municipalité définit tout un ensemble de critère pour l'édification des maisons. Elle oblige à une approbation préalable des projets de construction⁷⁸⁹. Ainsi, construire avant les activités de la municipalité servait deux

⁷⁸³ Boaventura de Sousa Santos et João Carlos Trindade (eds), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto, Edições Afrontamento, 2003.

⁷⁸⁴ Klaus Schlichte, *The dynamics of States: the formation and crises of State domination*, Ashgate, Routledge, 2005; Akhil Gupta, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press Books, 2012.

⁷⁸⁵ Julien Bonhomme, *Les voleurs de sexe: anthropologie d'une rumeur africaine*, Paris, Seuil, 2009, p.161.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

⁷⁸⁷ Erving Goffman, *Les Rites d'interaction*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974.

⁷⁸⁸ José Rocha, chef du secrétariat de la mairie de Quissico, entretien, Quissico, le 27 mai 2014.

⁷⁸⁹ Conselho Municipal da vila de Quissico, « Proposta do código de postura da vila de Quissico », Quissico, 2014.

objectifs : se dispenser des contraintes à venir pour la construction, se protéger du « vol » de terre résultant du morcèlement des terrains.

Lorsque la municipalité commença en 2014 à morceler 380 terrains du quartier Tikongolo, identifié comme zone expansion (*zona de expansão*), elle fut surprise par la présence d'une foule de gens, y compris des autorités communautaires, qui surveillaient de près ces activités. Des échanges d'accusations sur de mauvaises intentions des techniciens ont été notés, d'autant plus fut l'appelé le Maire pour y expliquer les réels objectifs des activités et apaiser l'agitation⁷⁹⁰. Finalement, pour ces terrains du quartier Tikongolo, la municipalité s'est contentée de les morceler sans s'impliquer dans leur redistribution. Ce fut la population elle-même qui se chargea de gérer les ventes aux nouveaux propriétaires.

Ces inquiétudes de la population quant à la gestion des terres cachaient un problème plus large. C'était alors celui de la privatisation ou non de la terre, du rôle de l'État dans la gestion des terres, du pluralisme juridique entre droit positif et droit coutumier de la possession de terre, des « fabriques » urbaines accélérées, etc. En revanche l'implication de la population avec la municipalité correspondent bien à une forme de cogestion des problèmes locaux, ce qui ne signifiait pas leur résolution. Ainsi, à partir de cette implication de la population, la municipalité joue un rôle dans la gestion quotidienne des affaires locales, prenant par là même de l'importance dans la régulation des interactions entre les populations.

La routinisation de ces interactions pratiques, même ponctuelles, peut permettre, par accumulation d'actions, de stabiliser l'implication des populations dans leur rapport à l'administration. C'est un instrument de concrétisation de l'image abstraite de l'État. Cela non seulement renforce le processus de gestion, en tant que conception collective, mais élève aussi la crédibilité des arènes publiques, les municipalités, lieux d'apprentissage de coproduction individuelle ou collective de services publics⁷⁹¹. Ainsi, l'État délègue ses responsabilités dans ces espaces où

⁷⁹⁰ José Abílio Paulo, Maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico le 27 mai 2015 ; Armando Kuiguêla, entretien, Quissico le 27 mai 2015.

⁷⁹¹ Steven Van de Walle et Geert Bouckaert, « Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality », *International Journal of Public Administration*, vol. 26 / 8-9, 2003, p. 891 - 913.

la demande de services publics est forte. C'est le cas de ces zones d'urbanisation accélérée où la gestion de la terre est alors un enjeu majeur. D'ailleurs, comme on le verra au chapitre suivant, l'État parvient à récupérer sa force de gestion de la société par son imbrication dans ces intermédiations nouvelles en y imposant ses propres mécanismes de régulation.

Conclusion. Municipalité : d'une agence de prestation de services à une arène d'apprentissage d'autosatisfaction

L'étude du processus de transfert aux municipalités de compétences de services publics par l'État confirme que, malgré le discours sur l'amélioration des services, les municipalités ne se concrétisent pas comme entités réelles de services publics. Le transfert partiel et cosmétique de quelques compétences de gestion de certains services ne sert que pour le maniement des acteurs locaux. Puisque les municipalités n'ont ni compétences déléguées ni capacités (de divers nature) à améliorer les services publics, elles cultivent des relations étroites avec les citoyens pour la recherche de solutions pratiques aux problèmes locaux.

Dans les trois cas, même s'ils sont très différents, on peut observer que les administrations municipales ont surtout un rôle d'habilitation des citoyens à coproduire des services publics. Ces administrations municipales ne sont donc pas prestataires de services *de facto*, mais espaces de réinvention des attentes des citoyens-usagers, d'émergence de formes créatives de rapports administration-citoyens. Ainsi le succès dans la gestion quotidienne des municipalités se trouve dans leur capacité à entretenir des relations plus proches, producteurs de crédibilité pour les citoyens. De nouvelles instances censées fournir des services publics, elles se transforment en espaces d'autonomisation de la satisfaction des besoins de services publics.

À partir du cas de la municipalité de Beira, on a pu constater que malgré sa demande du transfert de compétences de gestion de certains services, l'éducation et d'autres, l'administration de l'État (administration provinciale de Sofala ou administration centrale, ministère de l'Administration étatique et de la Fonction publique), ne la lui accorda pas. En plus, toujours pour confirmer que le processus

de gestion de services n'est pas en soi un fondement de la municipalisation, les tentatives de coordination dans la gestion des services à l'échelle municipale provoquent des conflits politiques. Effectivement, dans le cas de Beira, la situation s'y est aggravée du fait que la municipalité était gérée par un parti d'opposition, le MDM. Ainsi, en raison de la domination du parti Frelimo sur l'État, notamment le représentant de l'État dans l'administration du district de Beira, on a vu que les quelques tentatives d'articulation entre le district et la municipalité donnèrent lieu à une forte rivalité partisane. Cela fut démontré clairement par le conflit politique pour contrôler les enseignants des écoles primaires.

À Mueda, la situation est très différente. Et pourtant il en résulte les mêmes effets, le maniement des citoyens-usagers et la diffusion de la représentation de l'État. La municipalité de Mueda, comme plusieurs autres, est vide de compétences effectives dans la gestion des services et la stratégie fondamentale utilisée y est surtout l'intermédiation des ONG. Les quelques activités effectuées sont surtout produites par la coopération des partenaires. Dans ce contexte spécifique, la force de l'État se fait là aussi par la récupération des actions de ces partenaires.

Enfin la municipalité de Quissico, encore en processus embryonnaire d'instauration et sous forte implication des citoyens, donne l'exemple typique d'une « autonomisation politique cosmétique ». Son interaction avec les citoyens-usagers réduit la pression sur l'administration directe de l'État, alors même que l'administration municipale n'a pas de compétences déléguées pour la gestion des services publics. Elle sert alors d'intermédiaire entre citoyens et administration de l'État. C'est un dispositif de redéfinition des attentes des citoyens vis-à-vis de l'administration.

De toutes évidence, comme on a pu le voir, les municipalités n'ont ni compétences déléguées par l'administration de l'État pour gérer les services publics, ni capacités diverses, notamment financières et humaines. Analyser le rôle des municipalités sous le seul angle de l'amélioration des services publics éluderait donc les vraies questions pertinentes⁷⁹².

⁷⁹² Joost Fledderus et Marlies Honingh, « Why people co-produce within activation services: the necessity of motivation and trust - an investigation of selection biases in a municipal activation programme in the Netherlands », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82 / 1, 2016, p. 69- 87.

On peut néanmoins se demander si elles produisent un sens politique, notamment dans la construction et la diffusion de la représentation de l'État⁷⁹³. On a pu constater que le discours performatif des autorités publiques sur l'instauration des municipalités se construit autour de l'amélioration des services publics et de la proximité de conception des agendas publics locaux. Là serait en effet une garantie de bonne planification. En contrepartie, de façon pratique, les actions quotidiennes semblent bien plutôt être des stratégies de maniement des citoyens-usagers et des acteurs politiques locaux pour réduire la pression sur l'administration directe de l'État. Cette situation d'implication locale dans la réinvention individuelle ou collective ne met nullement l'État en question sur sa gestion de la société.

Au contraire, par ces mécanismes d'interaction avec les citoyens-usagers, les administrations des municipalités, malgré leurs limitations diverses, sont de vrais dispositifs de matérialisation de l'image abstraite de l'État dans les pratiques quotidiennes de la société. Elles opèrent ainsi un double sens réflexif, soit d'herméneutique, attribution de sens à l'abstraction de l'État, soit de redéfinition des attentes de la société en actions tangibles à partir de l'administration municipale.

⁷⁹³ Walter Kickert, « Au-delà du management public. Les changements de référentiels des réformes administratives aux Pays-Bas », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri (eds), *Science politique de l'administration : Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 201-220.

Chapitre VI. La reconfiguration administrative par les expériences situées : une coproduction de l'action publique ?

L'analyse du processus de transfert des compétences de gestion des services publics de l'administration directe de l'État aux municipalités, a permis de constater que concrètement ces municipalités n'exercent vraiment pas leur rôle de délivrance des services au niveau local (*cf.* chapitre 5). On a vu ainsi que, sans les délégations réelles de compétences en matière de gestion des services au niveau local ni les moyens de mise en œuvre de ces services, elles réinventaient divers mécanismes d'interaction avec les usagers. Ceci leur permettait de garantir leur légitimité locale, dans une stratégie de type « moins de services publics, plus d'interactions »⁷⁹⁴. Cela allait avec le renforcement de la gestion de la société par l'État qui, lui aussi, se réinventait dans des pratiques différentes d'interaction entre administrations municipales et citoyens.

Dans ce chapitre, on cherchera à comprendre comment les administrations municipales se reconfigurent dans leurs rapports aux destinataires finaux des réformes, en redéfinissant leurs attentes. C'est ce que nous appelons ici « expériences situées », c'est-à-dire des pratiques locales qui participent, par l'apprentissage des destinataires — ressortissants, citoyens-usagers, populations, communautés —, à donner du sens à la réforme de l'administration en cours, à savoir la décentralisation. Ainsi, par l'étude de la microsociologie de coproduction de l'action publique et des modes d'action, collective et individuelle⁷⁹⁵, on vérifiera qu'il existe un apprentissage réflexif entre modes de gestion municipale et comportements des citoyens-usagers et que cela renforce le redéploiement de l'État, dans sa gestion de la société.

⁷⁹⁴ On s'inspire par là de la formule essayiste « moins de biens plus de liens » de Paul Ariès et Bernadette Costa-Prades, *Apprendre à faire le vide: pour en finir avec le "toujours plus"*, Toulouse, Milan, 2009.

Effectivement, c'est dans les interactions quotidiennes entre les autorités administratives des municipalités, les acteurs privés, les ONGs et les citoyens-usagers que se concrétise *de facto* la réforme administrative⁷⁹⁶. Les administrations municipales, par leur proximité des citoyens-usagers (ou l'intermédiation avec eux) et leur pouvoir discrétionnaire de mise en œuvre, se transforment en vraies arènes. Les *policy makers* transforment en actions concrètes⁷⁹⁷ les aspirations de réforme des acteurs centraux et des bailleurs de fonds. Les ressortissants, en s'appropriant les formes d'interaction avec les municipalités voient leurs attentes se convertir en faits tangibles. Ils contribuent, eux aussi, à (re)produire l'ordre politique et administratif⁷⁹⁸.

On peut faire l'hypothèse que la réforme de décentralisation, au concret⁷⁹⁹, dans le contexte mozambicain, vise surtout à récupérer les adaptations locales des conditions et des modalités de mise en œuvre. Dit autrement, les municipalités, instances politico-administratives de base et de proximité, pratiquent dans leurs interactions avec les citoyens-usagers des « aménagements » qui vont au-delà des prescriptions normatives de la réforme. Elles s'engagent ainsi activement dans la définition d'un contenu concret de la réforme.

En ce sens, étudier les reconfigurations des administrations municipales, c'est à la fois comprendre les prescriptions formelles de la réforme décentralisatrice mais aussi ses déclinaisons dans les dynamiques de mise en œuvre. En fait, les municipalités existent par ce qu'elles produisent, et sont reproduites par les actions et les comportements des citoyens-usagers au quotidien. Ceci notamment en résultat des interactions avec l'administration municipale.

⁷⁹⁵ Philippe Warin, « Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 49 / 1, 1999, p. 103- 121.

⁷⁹⁶ Hans-Ulrich Derlien et B. Guy Peters (eds), *The State at Work: Comparative Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2009.

⁷⁹⁷ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 2010; Vincent Dubois, *La vie au guichet*, Paris, Economica, 2010 [3^e éd.]. Voir aussi pour certaines limitations de cette approche Tony Evans, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *British Journal of Social Work*, vol. 34 / 6, 2004, p. 871- 895.

⁷⁹⁸ Philippe Warin, « Les ressortissants... », *op. cit.*

⁷⁹⁹ Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

Elles participent donc par ces interactions permanentes à l'élaboration et la concrétisation de l'action publique⁸⁰⁰.

Ainsi les reconfigurations de l'administration municipale peuvent être étudiées à partir des actions et réactions des ressortissants, partenaires de la concrétisation de la réforme⁸⁰¹. Ce point de départ ne signifie pas qu'il faille ignorer les normes officielles — rapports de force entre l'État central, les municipalités et citoyens —, facteurs eux-aussi structurants.

D'ailleurs les pratiques résultant des interactions dans les arènes municipales, y compris les comportements des citoyens, sont la manifestation des apprentissages, des imbrications entre les énonciations formelles des réformes, la capacité de mise en œuvre des administrations municipales et les réactions des destinataires finaux.

On ne veut pas dire par là que toutes les formes d'existence des citoyens résultent de l'interaction avec la municipalité. Il faut distinguer entre, d'une part les actions déclenchées par la municipalité ou celles pour lesquelles elle intervient, et d'autre part celles qui lui sont très éloignées. Toutes les activités ou actions des citoyens-usagers ne résultent pas d'une coproduction avec l'action publique municipale. En étudiant ces actions des ressortissants, on peut mieux comprendre comment les municipalités aident à diffuser la représentation de l'État, y compris là où il n'y a pas de moyens matériels pour cela. Ce sont surtout les interactions permanentes entre citoyens et services municipaux qui aident à construire des hypothèses quant au rôle des municipalités dans la diffusion de l'image de l'État. Elles sont empiriquement testables et concrètement observables.

En termes d'indicateurs d'analyse — en adoptant, avec élasticité contextuelle, la typologie utilisée par Victor Pestoff et ses collègues dans un

⁸⁰⁰ Philippe Warin, « Les relations de service comme régulations », *Revue Française de Sociologie*, vol. 34 / 1, janvier 1993, p. 69- 95.

⁸⁰¹ Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, vol. 40 / 3, 1998, p. 365- 392; Philippe Warin, *Quelle modernisation des services publics. Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997; Vincent Dubois, « Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales », *Lien social et Politiques*, 1998, p. 67- 74.

ouvrage collectif⁸⁰² — on peut synthétiser en trois niveaux d'interactions d'acteurs multiples la coproduction de l'action municipale. En effet, c'est dans ce comportement des ressortissants qu'on peut comprendre vraiment la signification de la réforme de décentralisation. Il ne s'agit pas seulement de s'en tenir au *stricto sensu* de la satisfaction des besoins de services publics (*cf.* chapitre 5), mais de tenir compte aussi de la réinvention (changement) des formes d'action politique⁸⁰³.

- (i) Le premier indicateur concerne la *cogovernance*, c'est-à-dire le niveau de production de décision. Cet indicateur fait références aux arrangements négociés en résultat de la participation des multiples acteurs dans le processus de conception des agendas publics locaux⁸⁰⁴. En effet, l'instauration des municipalités au Mozambique s'accompagne d'une certaine ouverture de mécanismes de participation. Il ne s'agit pas seulement du processus d'élection des élus, mais aussi de la création de divers modes de « démocratie participative »⁸⁰⁵, cette « démocratie d'acte » dont parle Phillippe Warin⁸⁰⁶. Effectivement, presque toutes les municipalités mozambicaines emploient, sous des formes variées, différents mécanismes de participation des citoyens dans la planification locale. On reviendra en détails sur les « modèles » et les résultats d'une telle participation. Mais cet indicateur est intéressant pour comprendre l'implication et l'émergence de tactiques de coproduction de services de la part des citoyens-usagers, et de la

⁸⁰² Victor Pestoff, Taco Brandsen et Bram Verschuere (eds), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, New York, Routledge, 2015.

⁸⁰³ Il faut tout à fait souligner ici que même si l'on privilégie l'entrée par les ressortissants des politiques, on s'éloigne dans cette approche des visions restrictivement du « bas » qui cherchent à voir une dichotomie entre ce qui est d'en « haut » et ce qui est d'en « bas ». Ici les considérations sur les comportements et pratiques des citoyens-usagers, sont construites en tenant compte du fait que ces derniers agissent en résultat de leurs interactions avec le haut. De plus, ils participent à la redéfinition de ce qu'est le haut, en construisant donc, eux aussi, le cadre d'interaction malgré le fait d'être d'en « bas », une sorte d'institutionnalisme par le « bas » qui est différente de la « politique par le bas ». Il s'agit ici surtout des interactions horizontales et en réseaux. Pour ces approches d'en « bas » pour le cas d'Afrique voir notamment Jean-François Bayart, Achille Mbembe et Comi Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.

⁸⁰⁴ Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 203-217.

⁸⁰⁵ J. Ricardo Tranjan, « The Political Economy of Participatory Democracy in Brazil: A Case Study of Lages, 1977–1982 », *Studies in Political Economy*, vol. 90 / 1, 2012, p. 137– 163.

présence de l'État dans la vie quotidienne des communautés. On le verra, ces tactiques ont été à la fois converties en modes d'action politique stabilisée et en modification des relations entre citoyens et autorités publiques.

- (ii) Le deuxième indicateur est celui de *comanagement*. Il permet d'analyser des mécanismes de cogestion et de *codélivrance* de services publics, partagés entre acteurs multiples : les usagers eux-mêmes, des acteurs privés, les ONG, ou encore les acteurs étatiques⁸⁰⁷. On a déjà décrit cette perspective, dans la production des services publics par les municipalités (*cf.* chapitre 5). On analysera ici comment sont imputables aux usagers les responsabilités finales. On le verra notamment dès le paiement des services pour ce qui est de la gestion de l'eau à Quissico. On le verra aussi avec la mobilisation politique en réaction à l'inefficacité de la gestion municipale à Mueda. De tels exemples permettent de mieux approcher la collaboration entre acteurs et de voir comment les citoyens-usagers prennent en mains des services normalement attendus de l'administration municipale. En fait, ces derniers apprennent, de leurs interactions avec la municipalité, à répondre par eux-mêmes à leurs besoins.
- (iii) Enfin la coproduction « émancipée ». *Stricto sensu*, cet indicateur permet de voir comme les citoyens produisent eux-mêmes leurs services⁸⁰⁸. Cet indicateur concerne la production d'alternatives de service, sans implication directe des instances administratives. Ces dernières participent cependant à la régulation, comme on le verra avec le cas des « vendeurs de rue » (*vendedores ambulantes*) à Beira. Par l'élasticité de cet indicateur, on peut observer comment les

⁸⁰⁶ Philippe Warin, « Les ressortissants ... », *op. cit.*

⁸⁰⁷ Geert Bouckaert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 39- 54; John Alford, *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*, New York, Palgrave Macmillan, 2009; Mariafrancesca Sicilia, *et alii*, « La gestion des services publics et la coproduction dans les structures de gouvernance à niveaux multiples », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 11- 32.

interactions avec les instances administratives peuvent aussi produire des comportements apparemment éloignés des activités officielles de l'administration municipale.

En tout cas, ces indicateurs sont imbriqués et peuvent être observés simultanément. Méthodologiquement, on considère que dès lors qu'il participe à la conception de l'agenda (*cogovernance*), puis qu'il observe ou participe à l'exécution (*comanagement*), *in fine* le citoyen est en mesure d'être satisfait, ou de manifester ou d'inventer lui-même la réponse aux besoins de services publics. Il construit ainsi un comportement, conscient ou non, résultant de l'expérience vécue avec l'administration municipale (coproduction émancipée)⁸⁰⁹.

Effectivement, la conjugaison des ces indicateurs permet d'étudier les administrations municipales comme arènes d'exercice de (re)formulation des décisions et de production de résultats concrets et d'aide à une production autonome effective. C'est ce qu'on appelle ici une « coproduction émancipée ». Elle permet de comprendre que les interactions entre administrations municipales et citoyens ne se limitent pas à influencer les agendas locaux mais portent aussi sur les actions des municipalités et des réformes proposées. D'ailleurs cette approche a l'avantage d'imbriquer les processus d'*inputs* qui pèsent sur les municipalités, les *outputs* formulés par ces dernières et les *outcomes* de mise en œuvre de l'action municipale.

Finalement, comprendre les vrais enjeux de la décentralisation, c'est étudier cette capacité de subjectivation et d'agencements pratiques — la « conscience pratique » dont parle Anthony Giddens⁸¹⁰ — où les énoncés officiels des réformes sont convertis en modes d'interactions. Les *go-between* entre administrations de proximité ou de contact (*front office*), c'est-à-dire municipales, et les citoyens-usagers, en font désormais des partenaires⁸¹¹.

⁸⁰⁸ Victor Pestoff, *New Public Governance... op.cit.*

⁸⁰⁹ Albert Hirschman, *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2004; Guy Bajoit, « Exit, Voice, Loyalty... and Apathy: Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue Française de Sociologie*, vol. 29 / 2, avril 1988, p. 325- 345.

⁸¹⁰ Anthony Giddens, *op. cit.*

⁸¹¹ Christopher Hood et Martin Lodge, *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*, Oxford ; New York, OUP Oxford, 2006; Dominique Darbon,

Il paraît alors raisonnable de faire l'hypothèse que, dès lors que le rôle l'État est moins en avant pour imposer à tous le bien commun, il peut mieux identifier ses agencements dans les interactions locales. Il les renforce et les développe alors en modes stables de coopération entre tous les acteurs des arènes municipales.

Il n'est guère envisageable ici de fournir tous les éléments qui permettraient d'étayer les propositions formulées de manière pleinement satisfaisante ; les formulations qu'on présente ici ne sont que parcellaires. Elles ne concernent que certains exemples de pratiques résultant de la mise en œuvre des réformes de décentralisation.

On partira de quelques mécanismes de participation des citoyens-usagers dans la formulation des agendas locaux à Beira. Nous y verrons comment ces mécanismes, plutôt que des solutions aux problèmes locaux, sont des instruments pour discipliner les citoyens. Ils les incitent à coproduire eux-mêmes les éléments de leur satisfaction.

On évoquera cet aspect avec l'exemple des « ventes informelles ». Il nous aidera à expliquer une certaine subjectivation des capacités administratives mais aussi la réinvention de modes de satisfactions des besoins en matière de services publics.

Ensuite, avec le cas de Mueda, on montrera que ces réinventions d'autosatisfaction ne sont pas seulement ponctuelles. Elles parviennent à ressembler des citoyens et à se convertir en modes d'action politique collective. Elles impriment de nouvelles dynamiques des réformes, même là où le contrôle politique des acteurs centraux (notamment le parti Frelimo) semble des plus étroits. La coproduction émancipée n'est donc pas une sorte d'« exit » ou d'échappatoire aux formes d'action publique⁸¹². *A contrario*, elle est aussi une démonstration de pratiques d'apprentissage des réformes pour de nouveaux modes de vie (ou survie) de la population.

« De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, 2001, p. 27- 42.

⁸¹² Göran Hydén, *Beyond ujamaa in Tanzania: underdevelopment and an uncaptured peasantry*, London, Heinemann, 1980.

Enfin dans le cas de la municipalité de Quissico, l'accent sera mis sur les dynamiques d'auto-effectivité collective dans la gestion de certains services, comme la gestion de l'eau. L'analyse de ce cas permettra de voir comment la municipalité, malgré sa capacité limitée, arrive à trouver, par des interactions plus connectées avec les acteurs locaux, des solutions pratiques pour légitimer ses actions.

En effet, tous ces cas seront étudiés avec l'objectif fondamental de comprendre les processus de diffusion et production de pratiques résultant de l'action de l'État. Ils nous aideront à montrer les différentes modalités permettant à l'État, malgré ses capacités limitées, de jouer son rôle dans la délivrance des services publics.

6.1. Beira : la crédibilité de l'État à la loupe

« il est difficile d'avoir de gens confiants en leur gouvernement lorsque les services publics ne fonctionnent pas correctement, mais le bon fonctionnement des services publics ne conduit pas nécessairement à la confiance dans le gouvernement »⁸¹³.

Cet extrait est tiré d'un article bien connu de Steven Van de Walle et Geert Bouckaert. Il peut aider ici à un questionnement pertinent sur le fonctionnement de la municipalité de Beira dans son rapport avec le citoyen-usager, dans un contexte de moyens limités de délivrance des services publics⁸¹⁴ (cf. chapitres 4 et 5).

Les auteurs de l'article posent une dualité de questionnements, d'une part, la précarité de services est présentée comme un embarras pour la crédibilité du gouvernement, d'autre part la bonne performance des services, n'est pas en soi une garantie pour cette crédibilité⁸¹⁵. Comment se construit, alors, la crédibilité du

⁸¹³ Steven Van de Walle et Geert Bouckaert, *op. cit.*

⁸¹⁴ Dominique Darbon, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique », *Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 14 / 1, 2008, p. 98- 112.

⁸¹⁵ Pour cette approche peuvent aussi être utiles Ralph Heintzman et Brian Marson, « People, service and trust: is there a public sector service value chain? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 / 4, 2005, p. 549- 575.

gouvernement si les services publics n'en sont plus la réponse magique⁸¹⁶? Les auteurs discutent un ensemble de modèles pour enfin constater que la modernisation de services n'est qu'une stratégie partielle. Les interactions quotidiennes entre instances administratives et citoyens mais aussi entre citoyens eux-mêmes s'imposent comme d'autres clés de la crédibilité des gouvernements⁸¹⁷.

C'est de ce point de vue que nous nous placerons dans cette section. Nous nous centrerons surtout sur ces interactions, formellement prévues mais aussi inventées dans les rapports quotidiens entre citoyens et administration municipale à Beira.

L'expression « crédibilité de l'État à la loupe », en titre de cette section, exprime notre objectif d'une mise en perspective heuristique de cette crédibilité. Comme le précisent John Alford⁸¹⁸ ainsi que Jean-Marc Weller⁸¹⁹, la condition d'offre des services publics par les instances administratives est, dans une certaine mesure, responsable de la réinvention des modes de coproduction des services par le citoyen (acteur, coproducteur), jusque-là censé n'en être que simple usager ou client.

À partir des divers mécanismes de participation des citoyens aux activités de la municipalité, on insiste ensuite sur les pratiques de coproduction « émancipée » (*cf. supra*) de ces activités municipales. On souligne d'ailleurs que les interconnexions entre citoyens et administration municipale, parfois via des activités apparemment très « banales » et éloignées des actions formelles, expriment une certaine appropriation des réformes. Elles aident donc à diffuser la représentation de l'État.

⁸¹⁶ Ipsos MORI (Firm), *What do people want, need and expect from public services*, 2020 Public services trust in partnership with the RSA, 2010.

⁸¹⁷ Nathan Favero, Kenneth J. Meier et Laurence J. O'Toole Jr., « Goals, Trust, Participation, and Feedback: Linking Internal Management With Performance Outcomes », *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 26 / 2, 2016, p. 327- 343.

⁸¹⁸ John Alford, *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production... op. cit.*

⁸¹⁹ Jean-Marc Weller, *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999. Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'usager... », *op.cit.*

6.1.1. Participer à la gestion municipale ou s'approprier les limitations de l'administration ?

Dans un rapport sur son enquête de terrain dans la municipalité de Maputo, capitale du Mozambique, William Nylen⁸²⁰ a tenté de montrer ce qui motivait la montée en puissance des innovations participatives de gestion municipale dans un contexte qu'il a nommé, paradoxalement, d'« autoritarisme compétitif ». Le débat de l'auteur se fait autour dudit « modèle de budget participatif ». Ce modèle, venu de la ville brésilienne de Porto Alegre, s'est répandu dans plusieurs pays, y compris africains⁸²¹. William Nylen, après l'essai de formulation de plusieurs hypothèses, constate *grosso modo* qu'il n'y a pas d'explication spécifique du paradoxe. Il explique que le rôle de direction du Maire est essentiel pour comprendre les motivations des interactions et les différentes formes de participation des citoyens dans la gestion municipale.

L'auteur souligne qu'à Maputo, la compétition intra-partisane (dans le parti Frelimo en l'occurrence) a été le facteur central dans l'adoption du modèle de budget participatif. Il montre même que ce modèle a été utilisé comme instrument de connexion du Maire aux citoyens et aux membres du parti pour garantir le renouvellement de son mandat. Par ailleurs, si une telle stratégie du Maire n'a pas, selon l'auteur, convaincu les membres de son parti aux premières élections internes, il a toutefois bien fonctionné pour impliquer les citoyens dans la gestion de la municipalité. Le Maire est devenu très populaire, malgré la non reconduction de sa candidature par le Frelimo aux élections municipales de 2008⁸²².

La lecture de William Nylen, même si le modèle de budget participatif n'a jamais été mis en œuvre à Beira, semble très intéressante. Elle met en lumière le paradoxe de la montée des innovations participatives dans un contexte d'autoritarisme administratif contrôlé par les acteurs centraux, notamment le Frelimo. C'est surtout vrai là où le processus de municipalisation est confronté à la

⁸²⁰ William Nylen, « Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique) », Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014 (Cadernos IESE).

⁸²¹ William Nylen, « Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil », *Comparative Politics*, vol. 34 / 2, 2002, p. 127- 145.

résistance des acteurs centraux, surtout pour la création de nouvelles municipalités, comme on l'a déjà vu au chapitre 4. William Nylen constate que l'implication des citoyens dans la gestion municipale se renforce malgré que le niveau de services publics y soit encore très loin des attentes. Ceci, soit parce que les municipalités n'ont pas de compétences déléguées pour la gestion des services, soit parce qu'elles n'ont pas, dans les faits, les moyens de leur mission (*cf.* chapitre 5). Ce constat est pertinent pour cerner de plus près les mécanismes de diffusion de la représentation de l'État en contexte de précarité de services publics.

Pour une claire visualisation des indicateurs d'analyse de ces propositions, on peut suivre une perspective diachronique de la gestion municipale de Beira. Effectivement, les arrangements d'interactions entre services municipaux et citoyens ont varié selon le leadership de la municipalité, selon l'influence des partis et les incitations des citoyens comme partenaires de coopération dans la mise en œuvre de certains projets municipaux. Ainsi, avec une telle perspective diachronique, on sera mieux en mesure de comprendre les mutations d'interactions, notamment pour la municipalité de Beira. Celle-ci a connu les alternances politiques suivantes : gestion du Frelimo (1997-2003), de la Renamo (2003-2008), par un Maire indépendant (2008-2013) et enfin MDM (2013-2018) (*cf.* chapitre 4).

Certains auteurs qui analysent le processus de participation dans la gestion des municipalités au Mozambique préfèrent une typologie en termes de processus technique-administratif de cette participation. Ils différencient alors les interactions en termes de modèles : modèle consultatif, modèle de planification participative, modèle de collaboration communautaire et enfin modèle de budget participatif⁸²³. Cependant, en termes de résultat des observations empiriques effectuées, on a constaté que, concrètement, ces modèles confinés à l'analyse du

⁸²² Sérgio Chichava, « Eneias Comiche e Daviz Simango: porque ‘‘caíram’’? », *Jounal O País*, le 26 septembre 2008.

⁸²³ Eduardo Nguenha et Bernhard Weimer, *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*, Maputo, Cooperação Suiça/PADEM, 2004 ; Eduardo Nguenha, « Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo », Maputo, IESE, 2009; Nobre Canhangá, « Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas », Maputo, IESE, 2007.

discours officiel, y compris celui des bailleurs de fonds. Les interactions n'en demeurent pas moins sous forte influence politique. Pour cette raison, même si l'on gardera en mémoire ces modèles, on retiendra plutôt une classification, selon l'influence politique, des interactions entre municipalités et citoyens.

6.1.1.1. La tendance à l'articulation participative par les structures du parti Frelimo (1998-2003)

Au début de l'instauration des municipalités, les mécanismes d'articulation entre les services municipaux et les citoyens étaient encore flous. On a déjà évoqué le fait que le premier mandat de gestion de la municipalité de Beira (1998-2003) fut remporté par le Frelimo (*cf.* chapitre 4), ne serait-ce que parce que la Renamo boycotta le scrutin de 1998. Typique des pratiques dans les municipalités gérées par ce parti, tout le processus de l'administration municipale à Beira durant ce premier mandat fut, *grosso modo*, marqué par une grande symbiose entre les structures du parti et de la municipalité.

Pour cette raison, l'articulation entre services municipaux et citoyens a été largement influencée par les logiques de ce parti, utilisées depuis l'indépendance. Le processus de participation était encadré par les diverses organisations du Frelimo. Les « organisations de masses » telles l'Organisation de la Jeunesse Mozambicaine (OJM), l'Organisation des Femmes Mozambicaine (OMM) ou encore les secrétaires des quartiers (*secretários de bairros*), toutes ces structures étaient directement contrôlées par le Frelimo.

Sans instruments spécifiques, l'articulation entre la municipalité et la population, fut menée selon une pratique héritée de la période du parti unique. On rassemblait la population dans les divers quartiers de la municipalité à la convocation des secrétaires des quartiers. Ces rassemblements fonctionnaient surtout comme des espaces de transmission (information) unilatérale des décisions et des actions de la municipalité. Elles n'avaient que rarement une quelconque modalité de retour de la part des populations.

Évidemment, le calendrier des rassemblements dépendait du Maire et de son équipe ou des membres de l'Assemblée municipale. Une invitation était envoyée à

chaque secrétaire de quartier pour annoncer les jours de rassemblement dans chaque quartier concerné. Le secrétaire à son tour devait en informer les chefs des groupements de résidences (« chefs de dix maisons », *chefes de 10 casas*) pour « mobiliser » la population et assurer sa participation à la réunion⁸²⁴.

Ainsi, le jour de la réunion, chaque secrétaire de quartier avait rassemblé la population du territoire de sa juridiction. De par la nature partisane de l'organisation, la population présente dans ces réunions était surtout mobilisée par les structures du parti Frelimo, comme l'OJM ou l'OMM. Pour les membres de ces organisations, d'ailleurs, être présent aux réunions convoquées par les structures du parti était, comme le disait un des intervenants :

« Un signe d'engagement partisan, un élément fondamental pour le progrès politique ou pour avoir un emploi. Personne ne devait attendre de résultats sans participer ni mobiliser. [...] Tous les membre devaient garantir la diffusion de l'information, des travaux de la municipalité surtout parce que c'était une nouvelle réalité, on avait tous une responsabilité d'enseigner les fonction d'une municipalité »⁸²⁵.

Cependant, ce processus de mobilisation ne peut être considérée comme garantissant une participation, en tant qu'espace où la population aurait pu exposer ses problèmes et discuter avec les organismes municipaux les possibilités de solutions. En cas de visite du Maire et de son exécutif municipal, l'évènement servait de présentation des propositions de plans d'activités envisagés ou des activités réalisées par la municipalité. Comme au sortir de la colonisation, en période de modernisation autoritaire (*cf.* chapitre 3), les espaces de rassemblement populaires servaient à la transmission d'informations du haut vers les populations. Elles ne permettaient aucune interaction, aucun échange entre populations et autorités publiques, élément essentiel d'appropriation des politiques. Ainsi le rassemblement avec l'exécutif municipal était plus informatif qu'un espace de débat ou d'ouverture de l'administration aux administrés.

Dans le cas de présence des membres de l'Assemblée municipale⁸²⁶, il y avait un début d'ouverture au débat. Les membres de l'Assemblée municipale

⁸²⁴ Jacob Maite, fonctionnaire de la municipalité de Beira, entretien, Beira le 5 juin 2014.

⁸²⁵ Rui Manuel Chicamisse, secrétaire du 5^e quartier Pioneiro, entretien, Beira le 12 juin 2014.

⁸²⁶ Il faut rappeler ici que dans une logique héritée de la tradition juridique portugaise, l'exécutif municipal et l'assemblée municipale sont deux corps distincts.

utilisaient ces rencontres comme espaces de consultation⁸²⁷. Selon leurs compétences délibératives⁸²⁸, les membres de l'Assemblée n'avaient pas une grande part dans l'élaboration des activités municipales, initiative du Maire et de ses adjoints. L'Assemblée municipale pour sa part ne peut qu'approuver les plans, leur conformité aux normes légales, leur pertinence budgétaire.

Finalement, les consultations organisées par l'Assemblée municipale en restaient à une manipulation des populations. Elles ne comportaient aucune garantie que les discussions et les propositions pussent influencer sur la mise œuvre des actions de la municipalité. D'ailleurs, comme cela a été présenté au chapitre 4, les concertations entre Assemblée municipale et Conseil municipal n'étaient pas faciles, même sous l'autorité du seul Frelimo, dès lors que le Maire et la majorité de l'Assemblée étaient du même parti. Si la structure d'organisation du parti garantissait la diffusion de l'information de façon plus ou moins flexible, la participation était, elle, fortement imprégnée des logiques héritées du parti unique. C'était une logique fermée, productrice d'actes administratifs unilatéraux et non négociables dans leur mise en œuvre, typique d'une bureaucratie classique d'organisation de l'administration⁸²⁹.

En fait, comme nous le soulignons aux chapitres 3 et 4, le « centralisme démocratique », hérité de la tradition soviétique stalinienne, est exclusivement un processus de centralisation du commandement. Il a caractérisé toute l'époque du parti unique, mais il demeura important dans le fonctionnement des municipalités sous gestion du Frelimo⁸³⁰. Les structures locales du Frelimo et de l'administration municipale servaient d'espaces d'intermédiation et de mise en œuvre des décisions du haut, présentées comme autant de dogmes incontestables, selon cette « *Centralist Setting* » dont parlent Beatrice Reaud et Bernhard Weimer⁸³¹.

⁸²⁷ Cette fonction de consultation des membres est effectivement définie par la loi qui crée les municipalités, la loi n°2/97, *op.cit.*

⁸²⁸ Voir les compétences des membres de l'assemblée municipale à l'art. 45 de loi n°2/97, *op.cit.*

⁸²⁹ Jacques Chevallier, *La communication administration-administrés*, Paris, Presses universitaires de France, 1983.

⁸³⁰ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, dossier « L'Afrique Australe face à Pretoria », 1985, p. 36- 60.

⁸³¹ Beatrice Reaud et Bernhard Weimer, « Mozambique: Decentralization in a Centralist Setting », in. Tyler Dickovick et James S. Wunsch (eds), *Decentralisation in Africa: The paradox of State strength*, Boulder, 2014, pp.137-158.

Dans ce contexte, les structures municipales, notamment le Maire, rendaient des comptes aux structures du parti plus qu'aux citoyens-usagers. Les priorités dans les activités à réaliser étaient, consciemment ou pas, fortement influencées par les intérêts du parti. Même si la pression municipale pouvait exister, elle ne s'en exerçait pas moins à l'intérieur du parti. Le citoyen ordinaire, notamment non membre du parti « municipal », se trouvait exclus du fonctionnement de la municipalité.

Cette forme d'interaction, si elle convenait aux structures du parti, éloignait de plus en plus la municipalité des citoyens. Sachant aussi qu'à Beira, pour les raisons socio-historiques déjà analysées, l'adhésion aux organisations de masse du Frelimo restait faible, la majeure partie de la population se trouvait exclue des arènes de consultation de la municipalité. De plus, comme on l'a vu au chapitre précédent, sans vraies compétences ni capacités pour la mise en œuvre de services publics, elle ne permettait pas de construire la crédibilité de l'administration municipale. La non-reconduction des élus aux élections municipales suivantes (2003), s'imposa alors comme une forme de contestation contre un modèle administratif fermé et excluant.

6.1.1.2. La tendance à l'articulation participative technicisée (2003-2009)

Au fur et à mesure que les municipalités développaient leurs activités, différentes formes d'articulation entre organismes municipaux et citoyens émergeaient, notamment à l'incitation des bailleurs de fonds (partenaires de coopération) concernés par la décentralisation. Lorsque ces derniers finançaient une municipalité, ils étaient naturellement motivés pour instaurer des mécanismes de gestion garantissant le bon usage des fonds. Autour de la notion de « bonne gouvernance », par exemple, ils incitaient les municipalités à gérer de façon transparente et responsable les ressources financières⁸³².

⁸³² Iina Soiri, *op. cit.*

Ce fut dans ce contexte que différentes formes d'interaction avec les citoyens émergèrent peu à peu à Beira, mais aussi dans tout le pays en général. Pour ces partenaires de coopération, l'implication des citoyens devait servir de garantie à la surveillance du bon usage des finances. Ainsi, selon le type de partenaire financeur de la municipalité, une forme d'articulation entre municipalité et citoyens s'instaurait.

On peut citer trois types d'articulation parmi les plus populaires et qui furent introduites dans diverses municipalités mozambicaines :

- (i) Le modèle de planification participative de Dondo : sur financement de la Coopération Suisse puis de la GIZ, la municipalité de Dondo (à environ 30 km de la ville de Beira) a développé dès 1999 une formule typique d'articulation entre les organismes de la municipalité et les citoyens. On y reviendra ci-après, mais, *grosso modo*, ce modèle fonctionnait via la création de plateformes d'organisation des citoyens pour l'élaboration des plans de la municipalité. Il a été reproduit dans les municipalités de Manica, Catandica, Moatize, Maxixe et Beira. En effet, la circulation d'un tel modèle entre les municipalités fut due aux bailleurs de fonds. Lorsqu'ils finançaient une municipalité, ils l'incitaient alors à adopter cette forme d'articulation avec les citoyens.
- (ii) Le modèle de planification participative de Cuamba et Montepuez : ces municipalités de l'extrême nord du pays, elles-aussi avec un financement de la Coopération Suisse, furent incitées dès 2002/2003 à développer une articulation avec les citoyens. Dans ce modèle, le rôle majeur fut dévolu au Maire. C'est à lui que revint la charge d'inviter les acteurs importants de la société (chefs communautaires, religieux, partis politiques, membres de l'assemblée municipale et gouvernement du district) pour la définition de certaines priorités (trois projets) à retenir dans le plan municipal définitif. Dans la même logique de circulation du modèle pour les bailleurs de fonds, celui-ci fut reproduit dans les

municipalités de Metangula, Mocimboa da Praia et Ilha de Moçambique.

- (iii) Enfin, on relève le modèle de budget participatif de la municipalité de Maputo, à un moment. Comme déjà évoqué *supra*, l'adoption de ce modèle fut surtout de l'initiative du Maire, à la suite de concurrences internes au sein du Frelimo pour le renouvellement du mandat. *A posteriori*, la mise en œuvre du modèle fut soutenue par la Banque Mondiale. À la différence des deux formules précédentes, dans le budget participatif, l'articulation avec les citoyens (ou représentants) ne se limite pas à une discussion des problèmes locaux et à la proposition de solutions. Elle s'ouvre aussi sur la budgétisation de certaines activités municipales. Ce modèle est vu maintenant comme devant être adopté par toutes les autres municipalités. D'ailleurs, l'un des acteurs clé de ce modèle au Mozambique, Eduardo Nguenha, est devenu le secrétaire général de l'Association nationale des municipalités du Mozambique (ANAMM). Il fait tout pour que les municipalités mozambicaines puissent adopter ce modèle⁸³³, comme l'indique son article très favorable à ce sujet⁸³⁴.

Dans ce contexte de multiplication et de circulation des modèles d'articulation entre services municipaux et citoyens, la municipalité de Beira fut influencée par le modèle de Dondo considéré par plusieurs auteurs comme soutenable, du point de la vue de sa continuité au-delà de l'aide des partenaires de la coopération. En fait l'adoption de la formule de planification participative par la municipalité de Beira a coïncidé avec l'alternance politique dans la gestion municipale, de la gestion Frelimo (1997-2003) à celle de la Renamo et de son Maire Daviz Simango (2003-2008).

On a déjà examiné la tension qui s'installa à Beira entre la direction de la Renamo, notamment le président Afonso Dhlakama et des cadres de ce parti et le

⁸³³ Eduardo Nguenha, entretien, Maputo, le 10 avril 2014.

⁸³⁴ Eduardo Nguenha, « Governação Municipal ... », *op. cit.*

Maire Daviz Simango. Cette tension s'est terminée par l'expulsion de ce dernier de la Renamo (*cf.* chapitre 4). Il faut dire que Daviz Simango n'y était pas fortement attaché. Il y adhéra à la fin des années 1990, porté par ce qu'on a appelé la « vague de technicisation » de la Renamo. Il s'agit là de la période où ce dernier attira de nombreux cadres formés, notamment pour occuper des postes importants (*cf.* chapitre 4).

Ainsi, les mauvaises relations entre la Renamo et le Maire Daviz Simango ont effectivement permis à ce dernier de s'intéresser très rapidement aux modèles de planification participative, proposés par les bailleurs de fonds. Il put le faire de façon plus ouverte, sans se laisser limiter par les structures du parti, comme cela avait été le cas pour le Frelimo au cours du premier mandat (1997-2003) (*cf. supra*). Il faut rappeler que la mise en œuvre de ce modèle de planification participative dépend surtout de la motivation et de la volonté du Maire.

À mesure que le Maire Daviz Simango s'imbriquait dans le fonctionnement de la municipalité, il s'émancipait de plus en plus des pressions partisans. En parallèle, il utilisait le modèle de planification participative, avec l'aide des bailleurs de fonds, pour mieux s'attacher les citoyens. Et il y gagna une forte popularité à Beira, en dépit de l'absence de services publics effectifs, et de l'opposition des dirigeants de son parti à l'échelon local comme au sommet.

Il nous faut d'abord resituer le fonctionnement du modèle dans le contexte de Beira pour bien cerner cette situation et en voir les contours du côté des citoyens. Cela permettra de comprendre les logiques de coproduction des services publics, en contexte de précarité administrative.

Le premier pas de la mise en œuvre du modèle a consisté en l'identification de différentes organisations communautaires de base (des associations des quartiers), des ONG, des organisations religieuses, des organisations syndicales, etc. En bref, plusieurs de ces organisations furent regroupées dans un forum, nommé FOPROSA (*Forum Provincial des ONG de Sofala*), qui réunit 130 ONG nationales et étrangères⁸³⁵. L'activité fut d'identifier les compétences de ces organisations en matière de gestion municipale.

⁸³⁵ Diálogo Local para a Boa Governação, « Estudo sobre a governação municipal na cidade da Beira », Maputo, 2013.

Dans les divers quartiers de la municipalité furent aussi renforcés des « noyaux de quartier » et des comités de gestion de service public. En effet, la municipalité de Beira est composée de cinq postes administratifs (zones urbaines) divisés en 26 quartiers (voir la carte) :

Carte 8. Municipalité de Beira



- (i) poste administratif de Chiveve composé des quartiers de Macuti, Chipangara, Ponta-Géa, Chaimite, Pioneiros, Esturro, Matacuane et Macurungo ;
- (ii) poste administratif de Munhava avec les quartiers de Munhava, Manga, Vaz, Maraza et Chota ;
- (iii) poste administratif de Inhamizua avec les quartiers Alto Manga, Nhaconjo, Chingussura, Vila Massane, Mungassa et Ndunda ;
- (iv) poste administratif de Manga Loforte composé des quartiers de Manga, Mascarrenhas, Muavie et Matadouro ; et

(v) poste administratif de Nhangau avec les quartiers de Nhangau-Sede, Tchonja et Nhangome⁸³⁶.

Chaque chef de poste administratif municipal (nommé par le Maire), en coordination avec les secrétaires des quartiers (indiqués par l'administration du district, mais payé par la municipalité), avait la responsabilité de coordonner la formation des plateformes des quartiers. C'est avec ces plateformes et les chefs communautaires que s'effectuait la sélection des problèmes de chaque quartier et l'élaboration des rapports. Dans une rencontre plus restreinte avec les techniciens de la municipalité et le Maire, on sélectionnait ensuite deux ou trois projets permettant de résoudre certains problèmes⁸³⁷.

Cependant, certains des problèmes présentés, comme la construction des écoles, de centres de santé ou de gestion de l'eau, n'étaient pas de la compétence de la municipalité. Mais, comme le disait un adjoint au Maire de Beira,

« Le simple fait d'être proche de la population et de faire savoir ce qu'il est possible de faire ou réaliser en matière de satisfaction des besoins locales, la population comprend que tu n'es pas un voleur, c'est juste que tu n'as de capacité à résoudre [...] petit à petit on faisait les choses ensemble, [...] je peux t'assurer, la population est contente même dans notre pauvreté, le plus important c'est la volonté de faire et lutter pour cela »⁸³⁸.

Une fois par an, cet exercice était répété dans les différents quartiers et coordonné par les chefs de postes. Le Maire lui-même, dans le cadre d'une « présidence ouverte » (*presidência aberta*), avait dans son agenda au moins une visite à chaque poste administratif, faisant parfois un tour dans les quartiers et rencontrant les structures de quartiers et les populations.

Ces activités développées dans le cadre d'une planification participative n'étaient pas cruciales pour la résolution des problèmes des services publics. Elles furent pourtant reprochées au Maire et à son Conseil municipal (les adjoints au Maire et les techniciens municipaux). En plus, elles rapprochaient de plus en plus le Maire et la population. Ce ne fut pas par hasard qu'en 2004, au cours du deuxième mandat municipal (2003-2008) et alors que la mise en œuvre de ces articulations participatives commençait à produire ses effets (la popularité d'un Maire de l'opposition), que le gouvernement (évidemment sous l'influence du

⁸³⁶ Município de Beira, « Estatuto orgânico do conselho municipal da Beira », Beira, 2013.

⁸³⁷ Diálogo Local para a Boa Governação, *op. cit.*

Frelimo) promulgua une loi sur l'articulation entre municipalités et communautés. Il faut ici considérer le fait que, si lors des élections municipales de 1998 le Frelimo avait remporté toutes les municipalités, dans celles de 2003, cinq municipalités étaient passées à la Renamo (*cf.* chapitre 4). Un contrôle de type administratif, « gouvernance par les instruments » comme le diraient Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ⁸³⁹, plus que par les structures du Frelimo, était devenu nécessaire pour garantir la surveillance à distance des actions des municipalités et les concertations avec les populations.

Ainsi par le décret ministériel n° 80/2004 du 14 mai, le gouvernement institua un cadre juridique qui préconisait l'uniformisation des différentes modalités de rapports et d'articulation entre les municipalités et les citoyens. Cet instrument insistait sur l'articulation entre municipalités et populations par l'entremise des autorités communautaires. L'idée était clairement de visualiser les espaces d'intermédiation à contrôler. Puis, toujours en 2004, à la fin de l'année, le gouvernement promulgua un autre instrument juridico-administratif, le décret n°51, du 1^{er} décembre, qui tentait de réguler le fonctionnement des services administratifs municipaux et leur rapport aux communautés.

Effectivement, le souci du gouvernement pour l'articulation entre municipalité et communautés ne concernait pas seulement les municipalités gérées par l'opposition, mais aussi celles qui montraient des tendances « autonomistes » vis-à-vis de l'encadrement du Frelimo (*cf. supra*). Tel fut le cas du Maire de Maputo, Eneas Comiche, qui ne fut pas reconduit par son parti. Avec une approche plus ou moins technique de budget participatif, il s'émancipait de plus en plus des structures du parti en se rapprochant de la population. Ainsi, ces instruments du pouvoir pour encadrer l'articulation entre les services municipaux et les populations avaient pour but un contrôle plus serré de ces tendances émergentes.

De plus, l'usage de ces modèles d'articulation, comme la planification participative, avait tendance à réduire le rôle des membres de l'Assemblée municipale. Censés être les représentants des communautés, ils assuraient en pratique la surveillance des municipalités pour le parti. Le Maire, communiquant

⁸³⁸ José Manuel Domingos, adjoint-maire, entretien, Beira le 10 juin 2014.

directement avec les communautés, n'utilisait plus l'Assemblée municipale que comme instance d'approbation de ses plans d'action. Il restait en contrepartie très attaché à la communauté, assurant ainsi sa légitimité auprès des électeurs. Les membres de l'Assemblée municipale ne disposaient pas de tels échanges avec les populations. De plus, ils n'avaient aucune compétence pour intégrer quelque demande que ce soit de la population dans les plans d'action municipale. Ceux qui étaient élaborés en Conseil municipal demeuraient mineurs dans les activités *de facto* de la municipalité.

Cette situation, dans le cas de Beira, a créé un espace propice à un conflit entre le Maire et les dirigeants de la Renamo. Le Maire, Daviz Simango, sûr de sa popularité dans les communautés, agissait de plus en plus indépendamment du parti. Aussi la Renamo décida-t-elle de le remplacer par un nouveau candidat aux municipales de 2008.

Aussitôt, le Maire décida de maintenir sa candidature, à titre indépendant. Il en alla différemment pour le Maire de Maputo qui, lui, se rangea à la décision de son parti quand il fut exclu de la candidature aux municipales de 2008. Lui aussi, pourtant, jouissait d'une très grande popularité, acquise par son mode d'articulation avec les communautés via le budget participatif⁸⁴⁰.

Les résultats des élections municipales de 2008 pour Daviz Simango, comme indiqués au chapitre 4, furent une victoire écrasante sur ses concurrents. Il attira même des électeurs du Frelimo, mais principalement ceux de la Renamo, comme le montre bien Luís de Brito⁸⁴¹. On peut donc dire que l'usage de ces approches de planification participative ont, en quelque sorte, partiellement émancipé les Maires du contrôle partisan auquel ils étaient soumis. Plus important encore fut le constat que l'articulation entre la municipalité et les communautés était décisive pour construire une confiance politique. La victoire de Daviz Simango comme candidat indépendant en fut un indicateur explicite. Malgré les conditions précaires de

⁸³⁹ Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004.

⁸⁴⁰ William Nylen, « Participatory Budgeting ... », *op. cit.* ; Nelson Dias, « Orçamento participativo e planificação em Moçambique — Proposta de diferenciação e articulação metodológicas », Associação In LOCO, Banco Mundial / DFID, 2015.

⁸⁴¹ Luís de Brito, *op. cit.*

l'offre de services publics, il réussit à impliquer la population en sa faveur grâce à sa pratique d'interaction avec les communautés.

Pour revenir à l'article de Steven Van de Walle et Geert Bouckaert⁸⁴², le niveau des services publics n'est pas en soi un indicateur de construction de la crédibilité des gouvernants. Il faut aussi considérer la nature ou les mécanismes utilisés dans les relations et partages avec les citoyens-usagers⁸⁴³. On peut le voir pour la municipalité de Beira. Sans compétence ni capacités pour promouvoir efficacement des services publics (*cf.* chapitre 5), le Maire, converti en candidat indépendant, a pu acquérir une forte sympathie des populations au point de gagner contre les deux partis politiques historiques, le Frelimo et la Renamo.

Cependant, après que ce Maire-indépendant eut décidé en 2009 de créer son propre parti, le MDM, l'articulation participative avec la population a quelque peu changé de nature. Tout en recherchant encore la popularité du Maire, elle devint peu à peu un mécanisme de recrutements d'adhérents et sympathisants pour le nouveau parti.

6.1.1.3. La tendance à l'articulation participative de solidarité

La victoire de Daviz Simango comme Maire indépendant de Beira en 2008 a représenté un tournant particulier. Ce ne fut seulement dans la gestion interne de la municipalité, compte tenu des négociations avec les membres de l'Assemblée municipale. Il n'y avait en effet pas de groupe constitué dans l'Assemblée municipale. Mais ce fut aussi un tournant dans l'articulation avec les citoyens en termes de planification. On peut dire, d'une certaine manière, que Daviz Simango était devenu aux élections municipales de 2008 le candidat de la population. Et il devait ce bénéfice au type de relations qu'il avait nouées à travers la planification municipale.

⁸⁴² Steven Van de Walle et Geert Bouckaert, *op.cit.*

⁸⁴³ Jocelyne Bourgon, « Un gouvernement flexible, responsable et respecté: Vers une "nouvelle" théorie de l'administration publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 73 / 1, 2007, p. 7-28; Enamul Choudhury, « Trust in Administration An Integrative Approach to Optimal Trust », *Administration & Society*, vol. 40 / 6, octobre 2008, p. 586- 620; Mitchel N.

Sorti victorieux de ces élections, sans groupe dans l'Assemblée municipale, son lien avec la population se renforça encore par divers mécanismes d'articulation participative. On a d'ailleurs montré comment, pour faire passer ses programmes d'action dans l'Assemblée municipale, il utilisait ce lien avec les communautés comme pression publique, par exemple en médiatisant les mécontentements populaires faisant suite aux appréciations des membres de l'Assemblée municipale sur certains projets. Ce fut notamment le cas lors de l'achat et de la reconstruction du bâtiment *Novocine* (cf. chapitre 4).

Ainsi, le Maire, Daviz Simango, en s'attachant surtout à l'exécutif de la municipalité s'efforçait encore plus de nouer des relations de collaboration avec les citoyens et cherchait d'autres possibilités de les faire participer aux activités municipales. Par exemple pour le ramassage des ordures de la ville, il s'organisa avec les groupes de femmes des différents quartiers pour qu'elles y participent, en échange de quelques paiements modestes. De même, il accorda aux handicapés le droit de contrôler les décharges publiques. Pour toutes les activités qui réclamaient peu de compétences spécifiques, il recruta des travailleurs à partir de forums communautaires et les communautés les sélectionnaient elles-mêmes.

Une autre intervention très populaire qu'il fit émerger fut la création d'un petit budget d'aide aux cérémonies funèbres. Les familles pauvres, sans moyens pour supporter les cérémonies, avaient une garantie d'aide de la municipalité en produits alimentaires⁸⁴⁴ : 25 kilos de riz, 10 kilos de farine de maïs, 5 kilos de haricots, 10 kilos de poisson (*carapau*), 3 litres d'huile, 1 kilo de sel, 3 kilos de sucre et en outre l'organisation des obsèques⁸⁴⁵. Tout le processus était coordonné par les autorités communautaires en contact avec les techniciens de la municipalité.

Herian, « Trust in Government and Support for Municipal Services », *State and Local Government Review*, vol. 46 / 2, juin 2014, p. 82- 90.

⁸⁴⁴ José Domingos Manuel, adjoint-maire de la municipalité de Beira, entretien, Beira le 10 juin 2014.

⁸⁴⁵ Conselho Municipal da Beira, *Informe do Presidente do Conselho Municipal à VII Sessão ordinária da Assembleia Municipal da Beira*, Beira, Gabinete do Presidente, 2010.

Tous ces petits gestes de relations très resserrées — ce que Geert Bouckaert *et al.*⁸⁴⁶ appellent « perspectives de micro-performance pour instaurer la confiance » —, entre la municipalité, notamment le Maire et son conseil municipal, et les communautés, contribuaient à une très forte adhésion de la population à Daviz Simango et son équipe. De plus en plus, sa relation avec les citoyens devint un rapport de solidarité et d’alliance. D’une part, avec la tendance autonomiste de Beira (*cf.* chapitres 1 et 2), la municipalité représentait un espace de rassemblement pour s’opposer à la tendance centralisatrice de l’État (Frelimo). D’autre part, ces logiques d’articulation entre la municipalité et les communautés renforçaient politiquement le Maire, Daviz Simango.

Cela a été encore net lors de la création de son propre parti, le MDM, en 2009. Une porosité entre l’articulation participative et le recrutement des militants pour le nouveau parti se développa dans la gestion municipale. Dans les arènes participatives des différents quartiers, ce nouveau parti fut de plus en plus employé à attirer de nouveaux sympathisants. Plusieurs jeunes au chômage se voyaient promettre des postes soit dans le parti soit dans la municipalité, en cas de victoire du nouveau parti.

Ainsi, les plateformes de planification participative municipale se sont transformées en arènes de recrutement. Ce ne fut pas hasard que sitôt après la création du MDM, l’accusation d’un poids excessif de Beira dans le parti fut souvent avancée parmi les membres fondateurs du parti lui-même, du fait de la prédominance des gens de Beira dans ses instances⁸⁴⁷. On n’entrera pas ici dans les détails des logiques de fonctionnement de ce parti et de sa « séduction » des populations locales pour ses enjeux politiques. Cela n’est pas l’objectif de ce travail.

⁸⁴⁶ Geert Bouckaert, Steven Van de Walle, Bart Maddens *et al.*, « Identity vs performance: An overview of theories explaining trust in government », Katholieke Universiteit Leuven, 2002 (Second report « Citizen Directed Governance: Quality and Trust in Government »).

⁸⁴⁷ Eurico Dança, « Um galo ditador? Daviz Simango dissolve Comissão Política do MDM », *Savana*, février 2010; « Ismael Mussá demissionário. Crise no MDM », *op. cit.* Sérgio Chichava, « Movimento democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? », Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2010; Adriano Nuvunga et José Adalima, « Mozambique Democratic Movement (MDM): an analysis of a new opposition party in Mozambique », Maputo, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

Mais il faut bien noter que les logiques d'articulation participative entre l'administration municipale et la population sont dans une certaine mesure des outils pour installer la confiance dans la gestion locale. Comme on a pu le démontrer, cette confiance ne fut pas le résultat des performances de services publics, puisque la municipalité n'avait ni compétences déléguées ni capacités de mise en œuvre. Elle fut peu à peu construite par des petites interactions plus ou moins en rapport avec les mises en œuvre réelles, en impliquant surtout les citoyens-usagers.

Cet exercice a permis la légitimation des structures municipales, le Maire notamment, via une forte subjectivation des conditions de l'administration municipale. Mais il a aussi « réveillé » la capacité des citoyens à réinventer une certaine autosatisfaction, par rapport à des services publics que l'administration municipale n'avait pas les moyens de fournir. Cette réinvention n'est pas en soi une sorte d'« exit » par rapport à l'administration municipale. Au contraire, elle relève d'une capacité d'appropriation réflexive de la force municipale.

C'est effectivement par là qu'on considère la municipalité plus comme arène d'apprentissage de coproduction des services que comme fournisseur de services. Et *in fine* par ce rôle de la municipalité, l'État parvient de son côté à tirer bénéfice des différentes formes d'interaction locales et des réinventions de cette satisfaction des besoins en matière de service publics. Puis ces réinventions, qui comprennent des formes de survie quotidienne pour les populations comme on le verra ci-après, participent à l'instauration d'un ordre politique permettant un certain succès dans la gestion de la société.

6.1.2. L’informalité est-elle une force pour le déploiement de l’État ?

« À l’époque la ville de Beira était pleine de gens demandant l’aumône, les mendiants, maintenant tu vois de gens dans la rue à la recherche de diverses formes de survie, tu vois des vendeurs ambulants, de gardiens de voitures, il n’y a plus de mendiants. À l’époque nos dirigeants [en référence au Frelimo] combattaient les gens qui faisaient effort pour survivre. Nous, depuis que nous sommes arrivés au pouvoir, nous travaillons avec les gens, nous les encourageons à faire de petites activités pour diminuer leur souffrance, le problème de chômage qui est chronique, nous autorisons plusieurs petites activités et nous nous coordonnons avec les marchés informels pour garantir l’ordre dans la ville »⁸⁴⁸.

Voici une intervention d’un adjoint au Maire de Beira. Elle concerne plusieurs des points que l’on veut souligner ici, sur les pratiques résultant des interactions entre administration municipale et citoyens.

Elle évoque notamment la question de la lutte contre la pauvreté, lutte très liée au discours sur la « bonne gouvernance » et à celui de la micro-finance, la relation entre ces activités informelles et l’économie formelle et, évidemment, la relation avec la capacité de l’État à être présent dans le quotidien de la société. Il s’agit ici l’informalité. Elle concerne toutes les activités qui semblent *a priori* ne pas respecter les normes officielles mais qui résultent en pratique d’une étroite interdépendance entre administration et citoyens.

Le but n’est pas ici de dissenter sur le sujet de « l’informalité ». C’est une notion qui regroupe un ensemble de réalités multiples, depuis les petites activités non déclarées à l’administration jusqu’aux grosses activités de trafic de drogue ou de violations des règles par de grandes firmes, etc.⁸⁴⁹. On centrera notre attention sur le « rôle palliatif » de ce type d’activité, à partir de l’analyse d’une relation entretenue entre les vendeurs de rue (*vendedores ambulantes*) à Beira et la municipalité. En fait, on considère que ces activités, même si elles ne sont parfois que ponctuelles, permettent l’exercice du pouvoir au quotidien vis-à-vis des populations.

⁸⁴⁸ José Manuel Domingos, adjoint-maire de la municipalité de Beira, entretien, Beira le 10 juin 2014.

⁸⁴⁹ Pour plus de détails sur le débat voir notamment Bruno Lautier, *L’Économie informelle dans le Tiers Monde*, Paris, La Découverte, 2004.

Dans une certaine mesure, ces activités informelles résultent de l'apprentissage des modes d'articulation avec l'administration municipale (*cf. supra*). Elles répondent, d'une part, aux capacités limitées de mise en œuvre des services publics par les instances administratives. D'autre part, elles sont une forme de pression politique sur les autorités publiques.

Quand la municipalité n'a pas les capacités d'action nécessaires en matière de services publics, elle sert alors d'arène d'ouverture à la créativité, y compris par des activités « informelles »⁸⁵⁰. C'est là la « coproduction émancipée » que l'on a décrite auparavant. C'est d'ailleurs à partir de cette idée que l'on considère qu'il existe, dans les diverses formes de survie des citoyens, des « objets administratifs non identifiés », à l'instar de la formule des « objets politiques non identifié » (OPNI), de Denis-Constant Martin⁸⁵¹. Toutefois, il ne s'agit pas ici de dire que toutes les activités informelles sont une forme de coproduction émancipée des services publics. On relève aussi des activités où l'administration municipale parvient à participer, par une régulation ou par des formes d'encouragement, comme on le verra ci-après.

Pour le vérifier, on peut partir d'une perspective historique de traitement de l'informalité dans les villes mozambicaines, en particulier celle de Beira. Effectivement, cette perspective permet non seulement de saisir les enjeux politiques internes, mais aussi les facteurs résultant de la mise en œuvre des réformes d'inspiration néolibérale. Tel était le cas des programmes d'ajustement structurel. D'ailleurs les logiques de traitement de l'informalité au Mozambique sont influencées par les standards des institutions internationales comme la Banque Mondiale et le FMI. On peut diviser en trois périodes, ce traitement des activités informelles au Mozambique :

⁸⁵⁰ Bruno Lautier, Claude de Miras et Alain Morice, *L'Etat et l'informel*, Paris, L'Harmattan, 1991.

⁸⁵¹ Denis-Constant Martin, *op. cit.*

6.1.2.1. La période de répression de l'informalité

Cette période va de l'indépendance jusqu'à la fin des années 1980. En fait, au lendemain de l'indépendance, dans ce que Brigitte Lachartre⁸⁵² avait appelé la « ville socialiste », basée sur une organisation strictement bureaucratique (formelle) pour la modernisation autoritaire et accélérée du Mozambique définie par le Frelimo, les activités informelles étaient fortement combattues. Considérées comme base de dégradation des conditions vie dans les zones urbaines, ces activités étaient vues comme non-conformes aux objectifs de la nouvelle nation imaginée par les autorités publiques et le Frelimo.

Le point culminant de la répression fut en 1983 quand le gouvernement du Frelimo, selon sa conception ultra-bureaucratique de modernisation autoritaire, décida d'expulser, notamment de Beira et Maputo, toutes les personnes exerçant ces activités informelles et de ce fait considérées « improductives » pour les envoyer en brousse où elles « produiraient ». Là, elles devaient s'occuper des activités agraires⁸⁵³.

Mais ce traitement brutal de l'informalité fut écourté tout d'abord par son échec total et immédiat, puis par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel à partir de 1987. Il fut aussi, dans une certaine mesure, responsable d'une perte d'espace politique pour le Frelimo. Il faut se rappeler qu'il s'agissait d'une période de crise économique et de famine, ainsi que de très forte progression de la guerre entre ce dernier et la Renamo⁸⁵⁴.

⁸⁵² Brigitte Lachartre, *Enjeux urbains au Mozambique: de Lourenço Marques à Maputo*, Paris, Karthala, 2000.

⁸⁵³ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire... », *op. cit.*; Anne Pitcher, *Transforming Mozambique: the politics of privatization.*, Cambridge, Cambridge Univ Press, 2002; Alice Dinerman, *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Postcolonial Africa: The case of Mozambique, 1975-1994*, Londres ; New York, Routledge/Taylor & Francis Group, 2006.

⁸⁵⁴ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire... », *op. cit.*

6.1.2.2. La période du rôle social de l'informalité

Cette période va du début des années 1990 jusqu'au début des années 2000. Elle résulte directement de la mise œuvre des réformes économiques et politiques (« pluripartisme compétitif »). Avec la privatisation et la réduction du nombre des fonctionnaires dans les entreprises d'État, comme les Chemins de fer du Mozambique (CFM), de nombreux travailleurs se retrouvèrent au chômage.

Cette détérioration des conditions sociales de vie résulta en bonne part de la mise en œuvre des réformes néolibérales. Les programmes d'ajustement structurel obligeaient d'ailleurs à rebaptiser ces réformes en « approches sociales »⁸⁵⁵. Au Mozambique par exemple, l'un des premiers programmes, le programme de réhabilitation économique (PRE), fut mis en œuvre en 1987. Quelque temps après (1989), suite aussi à la pénurie causée par la guerre entre la Renamo et Frelimo, un volet social lui a été intégré. Il devint alors « programme de réhabilitation économique et sociale » (PRES)⁸⁵⁶. On voit, dès cette période là, de plus en plus d'ouverture et de tolérance pour ces activités dites informelles.

On considère alors ces petites activités micro-entrepreneuriales comme une forme de substitution aux emplois perdus dans le secteur formel. Les ex-travailleurs des firmes privatisées étaient encouragés à s'impliquer dans ces activités autrefois interdites, désormais chargées de vertus positives. L'informalité se développa alors sur le marché de l'emploi notamment en milieu urbain. Les activités de commerces, comme le cas des femmes nommées *mukheristas*⁸⁵⁷ ou celui des concessionnaires de voitures d'occasion du commerce transfrontalier surtout avec l'Afrique du Sud et le Japon, devinrent de plus en plus facteurs de transformation non seulement économique mais aussi sociale et politique. Elles

⁸⁵⁵ Bernard Conte, *La tiers-mondialisation de la planète*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013 [2^e éd.]; Bruno Lautier, *L'Économie informelle dans le Tiers Monde...*, *op. cit.*

⁸⁵⁶ Kenneth Hermele, « Guerra e estabilização : Uma análise a médio prazo do Programa de Reabilitação económica de Moçambique (PRE) », *Revista Internacional de Estudos Africanos*, vol. 8 / 9, 1988, p. 33ç- 349; Marc Wuyts, « Gestão económica e política de reajustamento em Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, 1990, p. 97- 124.

⁸⁵⁷ Pour plus de détails sur les femmes *mukheristas* voir par exemple le récit décrit par Léa Barreau-Tran, « Émergence économique des femmes et négociation des rapports de genre au Mozambique », *Afrique contemporaine*, 2013, p. 120- 121.

permirent de nouvelles configurations de l'État lui-même. Et c'est d'ailleurs la forte intervention de l'État dans les politiques d'encouragement qui feront émerger la troisième période

6.1.2.3. La période de l'informalité comme entrepreneuriat/partenariat

On peut considérer que cette période commence au début des années 2000. Elle est caractérisée par la tentative d'encadrement par l'État, disons de formalisation, de ces activités informelles. Mais elle l'est aussi par tout un ensemble d'actions cherchant à faire des acteurs de ces activités des partenaires. Plus qu'une simple acceptation et un encouragement, on assista à une tentative croissante des acteurs politiques de récupérer les pratiques informelles comme ressources dans la compétition politique.

Effectivement l'approbation en 2001 par le gouvernement d'un plan d'action de réduction de la pauvreté absolue (PARPA)⁸⁵⁸ vint en quelque sorte inaugurer une nouvelle ère de relations entre autorités publiques et activités informelles. La pauvreté, définie par la privation de la capacité à entrer dans le marché⁸⁵⁹, était au centre de tout un ensemble d'encouragements aux activités informelles comme moyen d'en sortir rapidement⁸⁶⁰.

Cependant, ce fut surtout avec l'arrivée au pouvoir du président Armando Emílio Guebuza que la question a pris un sens politique. Ce dernier fit de la pauvreté et de sa « solution », l'esprit entrepreneurial, la base essentielle de ses programmes. Il institua différents instruments pour faire face à cette pauvreté⁸⁶¹, comme le budget d'investissement des initiatives locales, surnommé *7 milhões* (cf.

⁸⁵⁸ República de Moçambique, *Plano de acção para redução da pobreza absoluta, 2001-2005*, Maputo, Imprensa Nacional, 2001.

⁸⁵⁹ Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2003.

⁸⁶⁰ Pour des lectures à partir des résultats voir notamment les perspectives d'entrée par la « classe moyenne » : Dominique Darbon et Comi M. Toulabor, *L'invention des classes moyennes africaines: enjeux politiques d'une catégorie incertaine*, Paris, Karthala, 2014.

⁸⁶¹ Pour une vision générale de la politique du président Armando Guebuza voir la collection de ses discours organisés par Johane Zonjo fonctionnaire de Bureau des études de la présidence. Gabinete de Imprensa da Presidência da República, *Armando Guebuza em presidência aberta*, Gabinete de Estudos da Presidência da República, Maputo, 2009.

chapitre 5). Son interventionnisme alla jusqu'à la création en 2009 d'une école supérieure de l'entrepreneuriat, *Escola Superior de Negócios e Empreendedorismo de Chibuto*. Dans le domaine municipal, fut créé en 2010 un fonds d'investissement au niveau des zones urbaines, le « Programme stratégique de réduction de la pauvreté urbaine » (PERPU)⁸⁶². Il fonctionne en pratique comme un déclencheur d'initiatives entrepreneuriales dans des activités, disons informelles.

Ces trois phases de traitement de l'informalité permettent de cerner de plus près le rôle de l'administration municipale, par le biais de différentes formes d'articulation aux citoyens, pour incorporer ces logiques d'émancipation par un engagement aux activités informelles. Cela n'est pas éloigné des modes de diffusion de l'État dans son traitement des mêmes activités informelles.

L'articulation entre la municipalité et les vendeurs des marchés informels à Beira illustre bien, d'une part, cette logique de coproduction émancipée des services attendus normalement de l'administration et d'autre part la diffusion de la représentation de l'État, y compris là où il n'a pas de présence reconnue par des services publics de base. La ville compte 42 marchés dits informels, organisés en 42 commissions, en contacts permanents avec l'administration municipale, notamment le portefeuille (*vereação*) de l'industrie, du commerce et des foires, en particulier le département municipal des marchés et des foires⁸⁶³.

À chaque marché, la municipalité envoie un inspecteur municipal qui sert d'interface quotidien entre les commissions des marchés et l'administration municipale. Ce dernier est responsable de l'organisation des vendeurs, de la collecte des taxes et du renvoi à l'administration municipale des problèmes posés par les vendeurs. C'est le type de gestion que la municipalité nomme « développement mixte »⁸⁶⁴. C'est une sorte de conversion des vendeurs strictement informels, ceux qui ne payaient pas de taxes et n'étaient pas enregistrés, en vendeurs informels organisés sur les marchés municipaux.

⁸⁶² Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, Ministério da Administração Estatal[et al.], *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (2010-2014)*, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2010.

⁸⁶³ Município de Beira, *op. cit.*

⁸⁶⁴ Conselho Municipal da Beira, *Linhas mestres para o plano estratégico de desenvolvimento Municipal da Cidade da Beira*, Município da cidade da Beira, 2010.

En pratique, pour parvenir à cette organisation des marchés, la municipalité s'est trouvée confrontée à une forte mobilisation des vendeurs de rue. On peut citer l'exemple d'une femme, vendeuse au marché municipal de Maquinino, l'un des plus populaires.

Photo 6. Négociation entre les organes municipaux et les vendeurs de la rue à Beira



Photo prise par un technicien de la municipalité de Beira

On peut voir dans la photo le président de l'Assemblée Municipale de Beira en pleine discussion avec les vendeurs de rue.

Le cas de Claudete Martins : une « réussite » municipale de gestion des activités informelles ?

Originaire de Mafimbisse (à environ 40 km de la ville de Beira), Claudete a 34 ans, elle est arrivée à Beira en 2001 pour poursuivre ses études. Enceinte, elle a abandonné l'école la même année. Maintenant elle a quatre enfants, son mari travaille comme conducteur de transport semi-collectif (*chapa*). Elle a commencé ses activités chez elle, dans sa maison, en vendant des boissons fraîches et des cigarettes.

En 2010 elle participa à une foire organisée par la municipalité, à Estoril — un endroit en bord de mer, de rassemblement et de loisirs, les fins de journées et les weekends. Elle y vendait des boissons (*cervejas et refrescos*). À partir de ce

moment-là, elle s'y fixa. En 2012, elle construisit un petit comptoir (*banca*) où elle vend boissons et nourriture ; elle a embauché une jeune fille qui l'aide dans son activité. La même année, elle embaucha deux garçons pour vendre des boissons dans la rue à Palmeiras et au rond-point de Chipangara (*Rotunda de Chipangara*), autres lieux de rassemblement et de loisir. Lorsque la municipalité a commencé à inciter les communautés à accéder au fonds de combat contre la pauvreté urbaine, Claudette, aidée par son mari et les techniciens de la municipalité, a réussi à toucher ce fonds en 2013, à partir d'un projet de production de nourriture au marché municipal de Maquinino, l'un des marchés les plus populaires de Beira. Comme le souligne elle même,

« Je suis très motivée, j'avance, avec mes activités j'ai payé l'école de mes enfants, moi je n'ai pas eu de chance mais eux doivent étudier c'est pour ça que je fais tout [...]. Mon mari, je l'ai même aidé à acheter sa propre voiture pour faire du *chapa* [transport semi-collectif] »⁸⁶⁵.

Claudette semble très motivée dans ses activités et se dit contente de la municipalité.

L'histoire de Claudette n'est pas singulière dans les villes mozambicaines, ou même africaines⁸⁶⁶. Le fait ici est que la municipalité a joué un rôle à partir de petites actions, conscientes ou non, dans le passage d'une simple activité de survie faite à la maison à une activité développée en relations directes avec l'administration. C'est là un exemple de ce que la municipalité appelle de « développement mixte »⁸⁶⁷. D'ailleurs dans ces espaces de marchés, la municipalité non seulement parvient à collecter les taxes liées aux activités, mais aussi les transforme en espaces privilégiés d'interaction politique. Par exemple, les marchés sont parmi les lieux les plus importants lors des campagnes politiques⁸⁶⁸.

D'ailleurs certains membres du MDM ont même été recrutés parmi les vendeurs des marchés informels, comme on le verra avec plus de détails dans le cas de Mueda (*cf. infra*). Au vu de ces articulations entre la municipalité et les acteurs des marchés informels, on serait porté à trouver dans l'informalité, forme de marginalité, un degré de citoyenneté.

⁸⁶⁵ Claudette Martins, vendeuse au marché de Maquino, Beira, le 18 mars 2015.

⁸⁶⁶ Paul Bodson et Paul-Martel Roy (eds), *Survivre dans les pays en développement: approches du secteur informel*, Paris, Harmattan, 2003.

⁸⁶⁷ Conselho Municipal da Beira, *Linhas mestres para o plano estratégico...*, *op. cit.*

Tel semble être le résultat des interactions et des capacités réelles de la municipalité dans la mise à disposition des services publics. Ces activités représentent un potentiel d'apprentissage politique qui, par des mécanismes adaptés, pourra se stabiliser en mode d'action politique. Cela pourrait varier avec la capacité des acteurs de ces activités à s'organiser collectivement et à se faire entendre par des autorités publiques. Et cela dépendrait aussi de la capacité des acteurs politiques à attirer les acteurs de ces activités en intégrant leurs intérêts aux programmes politiques. Cela semble plus vraisemblable dans le cas du parti MDM.

Comme on le verra pour Mueda, les deux perspectives semblent mobilisables simultanément, ce qui mène à considérer que ces tactiques de survie quotidienne — dans le sens utilisé par Michel de Certeau comme ruses et actions ponctuelles⁸⁶⁹ — peuvent bien se transformer en stratégies et nouveaux modes d'action politique. C'est notamment vrai dans un contexte de faible niveau des services publics. Dans ces conditions, les activités entrepreneuriales apparaissent comme une forme de partenariat compensant les diverses limites de l'administration publique. Elles permettent en outre l'exercice concret du pouvoir de l'État. Désormais le rôle de ce dernier est moins de réprimer ces activités que de savoir en identifier les potentialités, les renforcer dans un cadre d'interactions et d'articulations avec les instances publiques et privées.

⁸⁶⁸ « Eleições autárquicas : Daviz 'ataca mercados' », *Notícias*, le novembre 2008.

⁸⁶⁹ Michel de Certeau, *Arts de faire*, Paris, Gallimard, 2010.

6.2. Mueda : La « démocratie administrative » dans la pénurie. Quand les usagers deviennent producteurs de services

Les réformes décentralisatrices sont censées s'accompagner de divers mécanismes complémentaires à la démocratie représentative, notamment par une plus grande ouverture de l'administration à son environnement, associant ainsi les citoyens à la fonction administrative. Ce qu'on appelle ici « démocratie administrative » est une tentative très diffuse pour évoluer d'un appareil bureaucratique classique, fermé et producteur d'actes administratifs unilatéraux, vers une administration ouverte à son environnement. Et cela notamment par divers mécanismes d'articulation avec le public.

Parmi toutes les notions proches de ces tentatives, on peut citer l'« administration démocratique ». Elle insiste sur la subordination de l'administration aux élus politiques. Ces derniers garantissent l'influence des citoyens, même indirectement, sur l'administration. Il y a aussi l'« administration démocratisée » qui fait référence au déclin de l'autorité hiérarchique et insiste sur la connexion de l'administration avec son environnement par l'intermédiaire des fonctionnaires vus comme des professionnels de l'action publique⁸⁷⁰. Ceux-ci sont alors considérés comme des citoyens simplement placés dans un environnement spécifique qui leur permet d'influer sur le fonctionnement administratif quotidien⁸⁷¹. Citons enfin l'« administration consultative » qui se réfère au processus de relations administration-citoyens, mais encadré par l'administration. C'est elle qui détermine les règles de participation et les acteurs avec lesquels elle s'articule. La relation est alors surtout informative puisque les citoyens n'influencent pas l'action administrative⁸⁷².

⁸⁷⁰ Jacques Chevallier, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 2011, p. 217- 227 ; Dominique Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires... », *op. cit.*

⁸⁷¹ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op. cit.*

⁸⁷² Michel Le Clainche, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *Revue française d'administration publique*, 2011, p. 39- 48.

Il s'agit donc de tout un ensemble de notions et d'approches d'analyse qui cherchent à trouver une typologie adéquate à ces relations entre l'administration et son environnement. Il n'agit pas ici de discuter ces différentes approches mais d'examiner les résultats de leur apprentissage. Selon Jacques Chevallier, les modifications d'articulation entre l'administration et le public cherchent plutôt à renforcer l'efficacité de l'action administrative par une meilleure acceptabilité sociale. C'est là essentiellement une fonction de légitimation, qu'une réelle prise en compte des usagers dans la formulation des politiques⁸⁷³.

Dans cette perspective, on peut considérer que, quel que soit le type d'articulation entre administration et citoyens, il produit toujours de nouveaux comportements de part et d'autre. Citons l'exemple de l'instauration d'une « police communautaire » dans les quartiers de Mueda, une sorte de « détecteurs des vols » dans la communauté. Cet exemple, plus qu'une simple affectation de responsabilité dans la communauté elle-même, se fonde surtout sur une nouvelle articulation entre la municipalité et les populations et sur les limites de capacité de la « police de l'État », la police de République du Mozambique (PRM).

Pour ce qui est du marché informel à Mueda, les réinventions des tactiques de survie ne sont pas seulement ponctuelles. Elles peuvent, en devenant routinières, faire émerger de nouveaux modes d'action politique. Dit autrement, les tactiques de survie liées à ces activités informelles sont potentiellement transformables en stratégies politique instituées⁸⁷⁴. Cela est très bien illustré dans l'exemple de recrutement par le MDM de jeunes du marché parallèle et l'action politique officielle de ces derniers à l'échelon municipal.

⁸⁷³ Jacques Chevallier, *La communication administration-administrés*, Paris, Presses universitaires de France, 1983; Jacques Chevallier, « De l'administration démocratique ... », *op.cit.*

⁸⁷⁴ Peter Berger et Thomas Luckmann, *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, New York, Anchor Books, 1990.

6.2.1. Des patrouilles de surveillance communautaire comme coproduction de service public

10 heures du matin, 17 juillet 2012, à l'ombre des arbres du quartier Rovuma à Mueda, se tient une réunion pour la création de la « police communautaire », sorte de collaborateur de la police de la République du Mozambique (PRM). Il s'agit alors de lutter contre la criminalité et de renforcer les rapports entre la police et la communauté. La réunion se tient entre les autorités communautaires du quartier, les structures du parti Frelimo, l'administration municipale représentée par un adjoint au Maire, l'administration de l'État représentée par un fonctionnaire de la police locale et un fonctionnaire du gouvernement du district, les comités de quartiers et la population.

La réunion est précédée de la danse locale, le Mapiko. Les chants de ce Mapiko exaltent surtout le Maire de la municipalité de l'époque Mobiro Namiva, avec les héros de la lutte anticoloniale, notamment originaires de Mueda, comme Faustino Vanomba (*cf.* chapitre 2). En fait, selon le leader communautaire, la danse aidait à mobiliser une partie importante de la population, notamment la jeunesse⁸⁷⁵.

Après cette danse, le leader communautaire du quartier expose l'objet de la réunion et présente à la population les autorités administratives. Ces dernières, brièvement, font le bilan de leur activité et la raison de leur visite dans ce quartier. Puis le débat est lancé avec la population qui doit résumer elle aussi les préoccupations du quartier. L'intervention de la population est d'abord celle des représentants des comités, des chefs de dix maisons (*chefes de dez casas*), et finalement n'importe quel citoyen peut lever la main et intervenir publiquement pour exprimer les sujets de son choix.

⁸⁷⁵ Severino Miguel Estêvão, entretien, Mueda le 17 juillet 2012.

Photo 7. Intervention du leader communautaire Severino Estêvão



Photo prise à Mueda, le 17 juillet 2012

Parmi les sujets discutés, la sécurité a suscité une grande émotion chez les participants, notamment sur la question des voleurs de nuit. Selon la population, ils violent les filles à la sortie des écoles, ils arrachent des portables, envahissent des maisons, etc. Toujours selon ces dires, la police en était complice. Elle connaissait très bien la situation, le poste de la police étant à environ deux kilomètres du centre du quartier Rovuma. Mais la police s'excusait toujours de ne pas pouvoir intervenir, par manque de moyens pour interpeler les délinquants ou même, simplement, assurer des patrouilles dans le quartier.

Effectivement, le représentant de la police prit la parole et confirma le déficit de moyens pour garantir la sécurité de tous les quartiers du bourg. Voici un extrait de son intervention, lors de la réunion :

« Il faut qu'on travaille ensemble, la police ne peut pas à elle seule garantir la complète sécurité de tous les quartiers, le bourg de Mueda est grand. On essaye de mettre dans chaque quartier deux policiers pour faire la patrouille pendant la nuit, mais ce n'est pas facile de couvrir tout le quartier Rovuma. [...] d'ailleurs on a seulement une voiture, tout le monde le sais, et puis si on fait la patrouille tout le moment en risque de ne plus avoir le carburant suffisant. Croyez-moi, la police fait des efforts énormes pour garantir l'ordre et tranquillité publique. Ces garçons qui installent du désordre seront capturés, mais il faut la coopération de la communauté, ils sont nos enfants ces gens, le travail doit commencer dès chez-nous »⁸⁷⁶.

L'intervention du représentant de la police fut pleine d'explications techniques telles que la présentation de statistiques, l'extension moyenne de

⁸⁷⁶ Helder Romão, fonctionnaire de la police de Mueda, intervention à la réunion du quartier Rovuma, Mueda le 17 juillet 2012.

couverture pour chaque policier, les calculs d'indices de criminalité et les succès de la police locale, etc. Cependant, cela n'empêcha pas la population d'accuser la police de relâcher les voleurs capturés. Comme le disait madame Alussa, une participante qui s'exprima comme quelqu'un qui avait une expérience vécue.

« Le problème, c'est qu'il y a dans le commandement de la police certains policiers qui reçoivent de l'argent des voleurs, c'est pour ça qu'un jour on vous amène des voleurs, le jour suivant les voleurs sont libérés, il faut nettoyer la maison, la police est infiltrée. On peut même dire qu'il y a des policiers amis des voleurs »⁸⁷⁷.

Après une énergique intervention des participants qui accusaient sans arrêt la police de négligence, présentant même divers cas de vols et d'agressions avec la complicité de la police, le leader communautaire du quartier Rovuma, Severino Miguel Estêvão, prit à nouveau la parole pour calmer le public. Des chansons sont lancées, après chaque intervention, par la madame secrétaire du parti Frelimo, Sofina Mário. Toutes sont des chants d'exaltation du parti, toutes précédées par l'*unami Frelimo* (vive le Frelimo).

Photo 8. Secrétaire du parti Frelimo, Sofina Mário



Photo prise à Mueda, le 17 juillet 2012

Rappelons que ce parti (*cf.* chapitres 2 et 3) est fortement implanté à Mueda où il sert de régulateur entre les instances administratives, l'administration autonome, la municipalité, l'administration directe de l'État, le gouvernement du district et la population.

⁸⁷⁷ Alussa, intervention à la réunion du quartier Rovuma, Mueda le 17 juillet 2012.

Une fois le calme réinstallé grâce aux chansons, la parole est donnée au représentant de la municipalité. Ce dernier vient proposer la création d'une « police communautaire » qui va aider la police (PRM) dans la surveillance du quartier.

Le représentant de la municipalité a d'abord précisé le rôle de la municipalité comme intermédiaire représentant la population et agence de coopération avec l'administration de l'État, en l'occurrence la police⁸⁷⁸. Il explique ensuite le processus de création de cette « police municipale ». Puis le représentant de l'administration municipale propose à la population de créer un comité de « police communautaire » du quartier qui serait responsable du maintien de l'ordre public, en liaison avec la municipalité et la police (PRM). Tout de suite dans la réunion, divers participants se sont présentés comme volontaires pour être « policiers communautaires ». La responsabilité de les organiser a été confiée au chef communautaire et aux chefs de dix maisons.

Trois ans après, en 2015, nous avons de nouveau rendu visite au quartier Rovuma. La police communautaire avait bel et bien été instaurée et équipée de quelques matériels comme lanternes et sifflets. Ainsi, on le voit, l'administration municipale servit de plateforme de collaboration entre cette « police communautaire », la police de la République du Mozambique (PRM) et la police militaire, présente elle-aussi à Mueda. La municipalité avait déjà formé 24 policiers municipaux en 2014. En revanche, même si ceux-ci collaboraient au maintien de l'ordre, ils étaient surtout chargés des activités de contrôle fiscal pour la municipalité⁸⁷⁹.

Concrètement, la surveillance de la criminalité, notamment la nuit, est de la responsabilité de la « police communautaire », donc de la communauté elle-même. En fait, dès que les hommes de la police communautaire détectent un délinquant, ils sifflent et la population sort pour les aider à le capturer puis à l'amener à la PRM⁸⁸⁰.

⁸⁷⁸ Candido Canaiba, adjoint-maire, intervention à la réunion du quartier Rovuma, Mueda le 17 juillet 2012

⁸⁷⁹ Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Plano estratégico de desenvolvimento da vila municipal de mueda 2015 - 2019*, Mueda, 2015.

⁸⁸⁰ Rosário Ndlaluia, membre de police communautaire, entretien, Mueda le 26 mars 2014.

On voit à partir de ce cas que le citoyen ne plus être passif et attendre la mise à sa disposition de services par l'administration publique, comme cela était conçu dans le modèle classique d'organisation bureaucratique. Il n'est plus simplement client ou consommateur dans un espace devenu marché où il n'aurait qu'à choisir le service qu'il lui faut, à l'instar du modèle du *NPM*. Il est devenu un acteur qui participe activement à la création et à la fourniture *de facto* du service en question. L'exemple de la « police communautaire » à Mueda a essaimé dans tout le Mozambique et d'autres pays africains. Depuis le début des années 2000, on assiste à une prolifération de cette organisation de surveillance. D'ailleurs, ces modalités ne sont pas propres aux pays du Sud. Elles ont émergé pendant les années 1970 à 1980 dans certains des pays développés, eux aussi en recherche d'une meilleure articulation entre la police et les citoyens⁸⁸¹.

Sans entrer dans les détails, il est important ici de constater comment ce caractère de « démocratie administrative » n'est pas en soi une voie pour améliorer les services publics, prestations de l'administration. Ils sont une façon d'imputer des responsabilités aux administrés, pour en faire des partenaires ou des producteurs de services. La municipalité, se présentant ainsi comme arène d'interactions, se transforme en espace privilégié de diffusion des principes d'auto-efficacité des citoyens. Le cadre sous-jacent de cette modalité d'intervention publique est que le citoyen puisse s'approprier et reproduire les principes de l'État pour se créer une capacité spécifique. Conçue dans la perspective de la « démocratie quotidienne », elle transforme les usagers ou les clients en producteurs de services et contributeurs de leur qualité et de leur efficacité.

En pratique, cela génère une certaine réduction de l'autorité de l'État (au moins de sa direction administrative) qui s'exerce moins comme contrainte imposée pour l'intérêt général des administrés. Mais cela produit aussi une réinvention des modes d'action de la part des citoyens qui s'opère par des négociations dans les pratiques quotidiennes. Cela renforce donc, d'une autre manière, l'autorité de l'État par la production de consensus et de liaisons horizontales.

⁸⁸¹ Jean-Paul Brodeur, *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.

C'est ce que nous avons pu vérifier alors de l'instauration de la « police communautaire » à Mueda. Lorsque le représentant de la police d'État, la PRM, se faisait critiquer ouvertement par la population, c'était la force jusque-là intouchable de l'État qui se voyait mise en cause par les administrés censés soumis par la contrainte et la crainte.

A contrario, l'appel à la collaboration se terminant par la création de la « police communautaire », chargée de la surveillance et du maintien de l'ordre dans les quartiers renforça l'appropriation de l'État par la population en réinventant ce dernier dans des expériences « autochtones ».

Cependant, ce renforcement de la force de l'État par des négociations et des pratiques nouvelles dépendit de la capacité de l'administration à identifier ces forces spécifiques de la communauté et à les développer en conséquence. Par exemple l'intervention de Madame Alussa (*cf. supra*), évoquant le manque de coopération avec la police locale, montrait bien que cette administration ne parvenait pas à exploiter cette « force intérieure » de la communauté pour la transformer en « chance de trouver des personnes déterminées et prêtes à obéir à un ordre précis », ce qui est le grand enjeu de toute domination, comme le souligne Max Weber⁸⁸². Pour cela même, au Mozambique en général, il ne manque pas d'exemples où cette « police communautaire » s'est transformée en danger pour l'ordre public, participant aux lynchages de citoyens, sans accusations fondées sur l'ordre juridique officiel⁸⁸³. Le fait est que de nouvelles modalités d'intervention de la puissance publique se traduisent par de nouveaux comportements des citoyens et vice-versa. C'est l'enseignement à tirer des (re)configurations d'activités informelles à Mueda.

⁸⁸² Max Weber, *Économie et Société*/I. *Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2008 [1965], p. 95.

⁸⁸³ Carlos Serra (ed.), *Linchamentos em Moçambique: Uma desordem que apela à ordem*, Maputo, Imprensa Universitária de UEM, 2008.

6.2.2. L'administration orpheline et la « débrouille » politique : le MDM à Mueda, un défi à la transition du militantisme traditionnel du Frelimo

Le glissement d'une autorité fermée vers une action administrative à vocation participative ne se résume pas seulement à l'intégration et la fidélisation des citoyens par une coopération avec les autorités publiques. Elle peut aussi faire émerger de nouvelles pratiques et des comportements inattendus de la part des citoyens envers ces autorités publiques, passant d'un simple objectif d'intégration à la production de pratiques radicalement opposées aux actions de l'administration.

Effectivement, à Mueda, l'expérience des nouveaux modes de relations entre la société et l'administration, et la nouvelle capacité de cette dernière à produire des réponses adaptées à ces nouvelles relations ont fait émerger une nouvelle réalité, jamais expérimentée dans ce bourg. Sans de vrais « ajustements mutuels »⁸⁸⁴ entre les citoyens et les autorités administratives, elles ont contribué à l'émergence d'un parti de l'opposition, le MDM, dans l'espace public local. C'est un fait totalement inédit à Mueda vu sa fidélité de long terme au parti au pouvoir, le Frelimo, parti qui se croyait jusque-là incontestable dans ce bourg (*cf.* chapitre 2).

On a expliqué, au chapitre quatre, que l'instauration de la municipalité à Mueda a été dès le début placée dans une logique de récupération clientéliste par l'élite au sommet de l'État, le Frelimo. Ce dernier transforma la composition des services municipaux en sources d'alliances politiques. Ces alliances, pour le cas de Mueda, se structuraient dans les liens avec les anciens combattants de la lutte de libération anticoloniale. La composition de l'administration municipale, y compris les élus, relevait de récompenses clientélistes du parti au pouvoir. Ces anciens combattants étaient vus par le pouvoir central, le Frelimo, comme les garants de l'affirmation territoriale, le point de symbiose avec la population.

⁸⁸⁴ Gilles Massardier différencie entre modèle synoptique et modèle des ajustements mutuels. Le premier se caractérise par l'opacité stato-centrée et le second par la souplesse et des adaptations au cas par cas selon les dynamiques des interactions. Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

Par ailleurs, une grande partie des élus et fonctionnaires de l'administration municipale intégrés à cette logique de « clientélisme pour ancien combattant » n'avaient pas les compétences techniques nécessaires aux fonctions qui leur étaient attribuées. Leurs critères d'admission étaient liés plus à leur passé militaire et à leur engagement dans le Frelimo. Elle ne comportait alors aucune recherche, même minimale, d'adaptation aux compétences techniques et administratives nécessaires (*cf.* chapitre 4).

En vérité, l'administration municipale fut instaurée en l'état d'« orpheline », tant elle n'avait pas les outils indispensables à un fonctionnement adéquat, à commencer par des fonctionnaires compétents. Par exemple, parmi les 107 fonctionnaires à la naissance de la municipalité, 84 (soit 81% d'entre eux) ne respectaient pas l'âge d'admission dans l'administration publique, étant au-dessus des 35 ans prescrits par les normes officielles⁸⁸⁵. L'âge moyen de ces fonctionnaires était de 46 ans.

De plus, 63 d'entre eux (59%) n'avaient même pas la scolarisation minimale (voir le tableau ci-dessous). Il s'agissait donc bien d'un cas de ces « administrations introuvables », dont parle Dominique Darbon. Et la question se compliquait avec les nouveaux modes de gestion publique et les pratiques sociales résultantes des nouvelles interventions.

Tableau 12. Niveau de formation des fonctionnaires de la municipalité de Mueda

Niveau de formation	Nr. fonctionnaire	%
Supérieur (Bac+1)	2	1,9%
Technique professionnelle	3	2,8%
Pré-universitaire	17	15,9%
Secondaire	13	12,1%
École primaire de niveau II	2	1,9%
École primaire de niveau I	5	4,7%
Alphabétisation basique	2	1,9%
Sans scolarisation	63	58,9%
Total	107	100%

Source : Alianza por la Solidaridad, *Relatório do Diagnóstico e prognóstico dos Recursos Humanos do Conselho Municipal da Vila de Mueda*, Município de Mueda, 2014, p. 9.

⁸⁸⁵ Lei n° 14/2009, *Estatuto geral dos funcionários e agentes do Estatuto*, Maputo, Imprensa Nacional, 2009.

L'administration municipale, dépourvue de ressources humaines compétentes, était suspendue entre d'une part la volonté d'une élite réformatrice Frelimo qui la voyait comme espace d'accommodation et d'alliance avec les anciens combattants et d'autre part les pratiques locales qui ne trouvaient pas d'ajustement correspondant, malgré la réinvention des mécanismes d'articulation. Si les modalités d'articulation, cette « démocratie administrative », produisait de nouvelles pratiques chez les citoyens, devenus partenaires de l'administration, ces pratiques réinventées n'étaient pas associées à des efforts d'une administration demeurée fermée à son environnement.

Dans cette situation, on a vu se développer peu à peu une autre pression de la société sur l'administration municipale. Plus qu'une simple réinvention des pratiques de survie et de coopération municipale, ces pratiques se sont progressivement converties en actions politiques, notamment d'opposition au parti à la tête de la gestion municipale. On peut avancer l'exemple de jeunes vendeurs du marché informel de Mueda qui sont devenus les représentants du parti MDM dans ce bourg.

On peut d'abord faire un petit retour sur la trajectoire de ces jeunes et les tactiques de survie qu'ils ont réinventées au plan municipal.

Il y a environ 75 jeunes inscrits, entre 20 et 35 ans, qui participent assidûment aux rassemblements publics du MDM une fois par semaine, sans compter les adhérents et sympathisants qui préfèrent rester invisibles par crainte de représailles de leurs familles et du parti Frelimo. Toutefois l'initiative d'une organisation collective fut celle d'une vingtaine d'entre eux, sous la direction de Silvestre Vicente Sipula.

Ils avaient en commun certains éléments de parcours typiques de la jeunesse de Mueda. Tous ont suivi une scolarité secondaire, tous ont une forte notoriété au niveau local. Leur scolarité, ils l'ont faite en dehors du bourg de Mueda, à Pemba, à Nampula ou à Maputo, tous lieux plus dynamiques en termes économiques et politiques que leur bourg d'origine.

Certains, environ huit entre eux, ont même révélé avoir fait une partie de leur scolarité à Dar-Es-Salam, en Tanzanie. Le district de Mueda fait frontière au nord du Mozambique avec la Tanzanie et plusieurs de ses habitants font des allers

et retours fréquents entre Dar-Es-Salam et Mueda, notamment pour des activités commerciales. Mueda est aussi habité par plusieurs Tanzaniens. En fait plusieurs entre eux sont d'un milieu familial un peu favorisé, d'une petite classe moyenne-basse locale.

Presque tous sont revenus à Mueda, dans l'impossibilité d'habiter ou de continuer leurs études là où ils étaient. Au chômage dans ces villes d'accueil, avec des conditions de vie difficiles, une fois revenus à Mueda dans leurs familles, ils ont installé des petites affaires pour gagner leur vie. Comme ils le disaient : « se débrouiller à la maison, ce n'est pas la même chose qu'être loin de chez soi »⁸⁸⁶. Effectivement, avec leur expérience de la vie urbaine, ils devinrent plus dynamiques à l'échelle locale, notamment dans les activités commerciales et de loisirs, comme le sport et la musique.

Avec cet esprit de « débrouillardise » notamment dans les activités commerciales, ils commencèrent à se rassembler pour former peu à peu un groupe uni. Pour l'achat des produits de leur commerce, ils voyagèrent à Dar-Es-Salam, Nampula ou Pemba. Ces voyages étaient relativement chers. Pour en minimiser les coûts, ils firent confiance à l'un d'entre eux qui recueillait l'argent de tous et partait seul pour ces achats collectifs. Au fil de ces échanges solidaires, s'est formé un réseau de jeunes relativement unis dans le marché informel, le *Mercado Central* de Mueda.

Dans les activités quotidiennes au marché, ces jeunes sont ceux qui ont le plus d'interaction avec l'administration municipale, d'autant plus que pour celle-ci, sans autre source de recettes, la base fondamentale des recettes locales est le marché informel, notamment ce *Mercado Central*. Conscients de leur importance dans les recettes municipales, ces jeunes ont de plus en plus exigé l'amélioration des conditions du bourg, notamment dans l'organisation du marché.

Or la municipalité, minée par le manque de capacités, ne pouvait pas répondre aux demandes de ce groupe. Et les relations se transformaient de plus en plus en manifestations de pression, ouvertes et appuyées par une partie de la population. On pense ici, par exemple, aux musiques populaires composées par

⁸⁸⁶ Francisco Inácio, membre du MDM à Mueda, intervention dans le groupe focal, Mueda le 24 avril 2014.

certaines membres du groupe. Les textes critiquaient ouvertement l'administration municipale, accusée de manque de compétence et de corruption. Un groupe musical appelé « Ximbunga de Mueda » fut même inquiété par la police locale pour ses critiques des autorités publiques locales et nationales⁸⁸⁷.

Relativement mieux formés que la grande partie des fonctionnaires de la municipalité, ces jeunes voyaient l'incapacité de la municipalité à gérer certaines affaires locales. Ils l'associaient au manque de compétences techniques, y compris des élus. Comme le précise l'un des participants à l'entretien de groupe que nous avons mené :

« Le grand problème de la municipalité est qu'elle est pleine de gens non scolarisés, ce sont tous des hommes des armées [anciens combattants], ils sont importants c'est vrai mais les temps ont changé, il faut des gens qui ont fait des études [...]. Mueda était du Frelimo seulement, maintenant il est de tous les partis, nous voulons changer la vie ici, nous sommes fatigués de la souffrance que le Frelimo a imposée à ce bourg depuis l'indépendance »⁸⁸⁸.

Effectivement ce groupe de jeunes, depuis 2010, engagèrent activement pour faire pression sur l'administration municipale. En premier lieu, ils essayèrent de constituer une association, mais cela semblait, selon le chef du groupe, Silvestre Vicente Sipula, trop complexe « fallait réunir tout un ensemble de papiers, puis aller à l'administration. Et cette dernière pouvait très bien entraver le processus »⁸⁸⁹.

Ils prirent alors l'initiative de rejoindre un parti, mais un parti qui n'avait pas vécu l'expérience de guerre. Ils ont choisi le MDM qui venait d'être créée en 2009 et qui semblait dynamique, loin des questions militaires⁸⁹⁰.

De plus, selon eux, ils avaient l'expérience de « la municipalité de Beira gérée par le MDM et où les choses allaient plutôt mieux qu'à Mueda »⁸⁹¹. En 2010, ils organisèrent même un voyage à Beira pour demander au Président du parti, Daviz Simango, de leur permettre une adhésion au MDM. À partir de là, ils ont multiplié les rencontres et diffusé leur engagement au MDM. Dans le contexte local de conflit interne au Frelimo, notamment dû au fonctionnement de la municipalité (voir *cf.* chapitre 4), le terrain était fertile pour développer leurs

⁸⁸⁷ Ximbunga, chef du groupe Ximbunga de Mueda, entretien, Mueda, le 25 avril 2015.

⁸⁸⁸ Maurício Ximangade, intervenant au groupe focal, Mueda, le 24 avril 2014.

⁸⁸⁹ Silvestre Vicente Sipula, représentant du MDM à Mueda, entretien, Mueda, le 24 avril 2014.

⁸⁹⁰ *Ibidem*.

activités politiques sans répression, comme c'était le cas auparavant pour les partis d'opposition.

De simples tactiques de débrouillardise, ils passèrent donc à l'activité politique active d'autant plus que, comme on l'a vu au chapitre 4, ils remportèrent quelques sièges à l'Assemblée municipale aux élections de 2013. Ce groupe est perçu au niveau local comme une ouverture au changement dans la gestion municipale, plus que comme une simple manifestation du MDM comme parti d'opposition. Il est donc considéré non pas comme une opposition politique au Frelimo mais plutôt comme une revanche aux conditions locales de gestion municipale. Mais la question peut se poser effectivement de savoir si la logique même de la réforme administrative ne s'oppose pas aux intérêts du parti réformateur et au pouvoir, le Frelimo, et si elle est conforme aux nouveaux enjeux politiques du Mozambique actuel, quarante ans après l'indépendance.

En effet, ce tournant politique à Mueda, même s'il est encore embryonnaire, est avant tout d'ordre sociologique et générationnel : la vision traditionnelle d'une organisation bureaucratique fermée, productrice d'actes administratifs unilatéraux et non réversibles, se trouve remise en cause par un environnement de plus en plus interactif. La question spécifique au Mozambique est que ce modèle de gestion administrative a été d'emblée centralisé par le Frelimo. Dans sa logique de « centralisme démocratique » post-léniniste, le Frelimo prenait des décisions que l'administration ensuite imposait aux administrés, sans débat ni réversibilité.

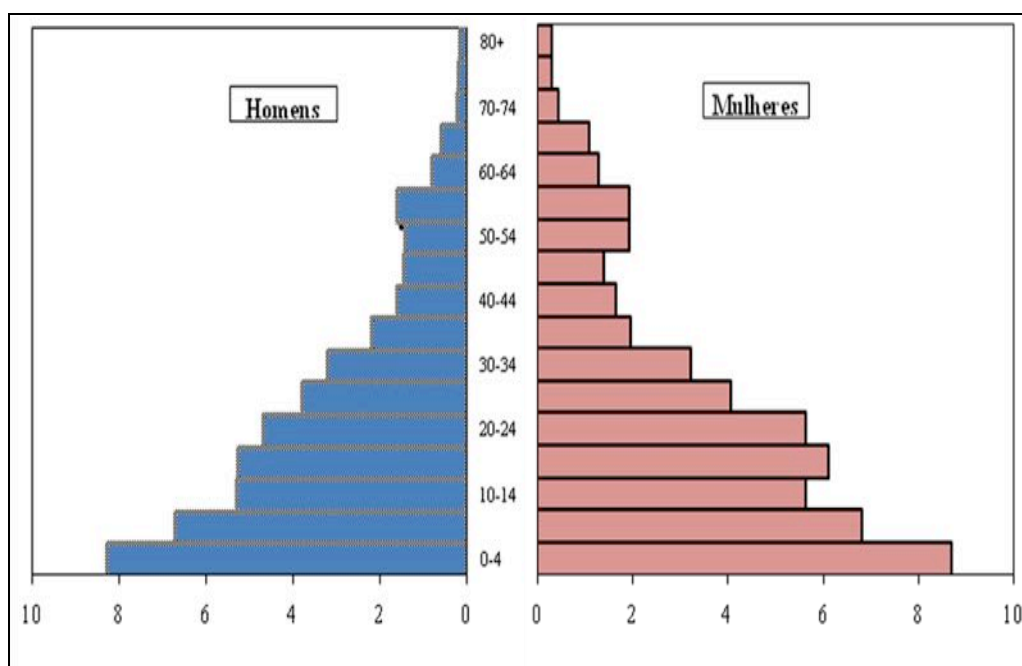
Dans ce modèle, notamment à Mueda, les Anciens Combattants avaient, pour leur participation active à la lutte de libération anticoloniale, un statut spécial qui leur conférait un rôle important de symbiose entre la population et le Frelimo. Cependant, comme disait l'intervenant cité *supra*, « ils sont importants, c'est vrai. Mais les temps ont changé ».

Si, au sortir de la colonisation, ces Anciens Combattants étaient, dans la logique de la modernisation autoritaire, importants pour affirmer la puissance publique dans la société, quarante ans après l'indépendance, le contexte est très différent.

⁸⁹¹ Sérgio, membre du MDM à Mueda, intervention dans le groupe focal, Mueda, le 24 avril 2014.

Sans s'enfermer dans les statistiques contradictoires de la municipalité et de l'administration centrale de l'État, en l'occurrence l'*Instituto Nacional de Estatísticas* (INE), une chose est sûre : la population des moins de quarante ans, celle qui n'a pas vécu l'expérience coloniale, représente aujourd'hui l'écrasante majorité des habitants de Mueda. De même, la population des moins de 25 ans, née après la guerre entre le Frelimo et Renamo (1976-1992) est aussi majoritaire, comme le montre la pyramide des âges ci-dessous. Bref, même si on fait de la mémoire historique un enjeu d'influence majeur dans la structuration des pratiques quotidiennes, il faut aussi admettre que cette jeunesse, entre 25 et 35 ans y est beaucoup moins réceptive que les plus âgés qui ont vécu le temps des Anciens Combattants.

Graphique 4. Pyramides des âges à Mueda – 2013*()**



Source : Conselho Municipal da Vila de Mueda, *Plano de Estrutura da Vila de Mueda*, 2013, p. 25.

* **Homens** – hommes et **Mulheres** – femmes

** Cette pyramide des âges, où le déficit des hommes jeunes apparaît clairement, illustre bien la poursuite d'une émigration masculine, au moins pour une partie de la vie.

D'ailleurs dans un contexte de chômage et de difficultés d'insertion économique, les enjeux de changements des approches et de rapport aux autorités publiques sont de moins en moins liés à l'histoire des Anciens Combattants ou aux guerres vécues par le pays.

Si les partenaires privilégiés du Frelimo, via l'administration municipale, étaient les Anciens Combattants, outils d'affirmation sociale, la pression de l'environnement actuel leur donne de moins en moins de poids. Cela ne va pas sans réactions de l'élite au pouvoir, le Frelimo. On a pu relever, lors du passage du premier au deuxième mandat municipal (2013), une tentative de changement, bien que cosmétique, impliquant, dans la gestion municipale, de plus en plus de gens qualifiés. Cependant le modèle de gestion du parti lui-même reste soumis au « centralisme démocratique » sans grande influence de son environnement.

La « démocratie administrative », en essayant de fidéliser et d'intégrer les citoyens sans adapter en parallèle l'administration, marginalise son efficacité. Il y a là aussi un enjeu avec ces difficultés de nouvelles intermédiations du parti au pouvoir avec la population.

Cependant la réaction des citoyens, soit en recréant des pratiques de survie soit en s'organisant collectivement pour faire face à l'administration, démontre de plus la capacité de la politique de réforme à influencer la société et imprime de nouvelles logiques d'appropriation de l'État. Ainsi ces logiques de « débrouillardise », au sens d'actions moins structurées, caractérisées par des tactiques ponctuelles, cherchent à se convertir en nouvelles formes de relations avec l'administration publique. Elles renforcent de plus la possibilité de l'État de négocier au jour le jour, en s'affirmant comme régulateur des pratiques sociales. Dans la pratique cela demeure un enjeu de réforme à l'intérieur de l'administration elle-même. Elle devient de plus en plus arène d'identification des forces internes de la société et elle doit alors les développer en coordination avec les instances publiques et privées. Désormais l'administration ne peut plus se définir comme fer de lance pour l'homogénéisation et la diffusion de l'intérêt public. Il lui faut se transformer en symbiose d'ajustements et d'apprentissages des modes de gestion publique, dans tous les espaces de mise en œuvre.

6.3. La collaboration et l'imputabilité dans l'action administrative à Quissico

Certes, les modalités d'intervention des citoyens-usagers dans la mise en œuvre de services publics varient d'un pays à l'autre, selon leur système juridique, les natures des services, etc. Pourtant, dans les dernières années, l'idée de collaboration en matière de services publics gagne presque partout, tant au Nord qu'au Sud, du terrain. Les États, soumis aux crises financières, aux mesures d'austérité, à une exigence grandissante de légitimation et de justification de leurs actions, sont de plus en plus enclins à la coopération avec les citoyens et à leur engagement dans la mise en œuvre et le fonctionnement des services publics⁸⁹².

Par ailleurs les études sur les administrations de proximité avaient déjà souligné le fait que les interactions « face-à-face » entre bureaucrates de guichet et usagers contribuaient à la construction des comportements⁸⁹³. Elles aidaient ainsi à concrétiser et orienter l'impact des politiques publiques. De même, la coproduction de l'action publique⁸⁹⁴ ou les « simplifications administratives »⁸⁹⁵, en récupérant plusieurs éléments des études sur les interfaces administratives, montrent que l'implication des citoyens dans la conception et la gestion des services publics sont à la base de partages des coûts et des responsabilités entre les administrations et les administrés. De simples utilisateurs ou bénéficiaires des services, les administrés deviennent des acteurs de l'action publique. Ils participent à la production du dispositif de leur domination par la puissance administrative.

En dépassant les approches de « principal-agent » ou celles de « décharge de responsabilité », la coproduction de services est un mode d'exercice de pouvoir centré surtout sur la négociation entre acteurs multiples, y compris l'État⁸⁹⁶.

⁸⁹² Trui Steen, Tina Nabatchi et Dirk Brand, « Introduction au numéro spécial sur la coproduction dans les services publics », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 5- 10; Carola Van Eijk et Trui Steen, *op. cit.*

⁸⁹³ Michael Lipsky, *op. cit.*

⁸⁹⁴ John Alford, *op. cit.*

⁸⁹⁵ Annie Bartoli, Gilles Jeannot et Fabrice Larat, « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, 2016, p. 7- 22.

⁸⁹⁶ Michael Hill et Peter Hupe, *Implementing public policy: governance in theory and practice*, Londres, Sage, 2002; Peter Hupe et Michael Hill, *op. cit.*

Cependant dans les efforts de la coproduction des services, subsiste une part de la puissance publique. Le partage de responsabilités entre administration et administrés reste marqué par la recherche à la fois de la satisfaction des citoyens et l'intérêt de l'État. Il y a là un équilibre subtil entre la concertation des administrations de proximité et des citoyens d'une part, et l'exercice régalien de la domination de l'État, d'autre part.

En revenant sur le cas de Quissico, ce type de lecture peut permettre de bien cerner, par exemple, le processus de gestion de l'eau ainsi que l'implication des acteurs du secteur privé dans la gestion municipale. Sur une trajectoire particulière où apparaît une élite locale dans les activités commerciales, avec l'ascension de Quissico au rang de municipalité, on repère dans « la relation de services »⁸⁹⁷ un partage particulier entre partenaires privés, administration municipale et citoyens.

À partir de cette situation, on voit encore que les administrations, en se rapprochant des usagers, réinventent des organisations de services au-delà des compétences qui leur sont déléguées par l'État. On vérifie ainsi que l'administration municipale agit au-delà des règles et des logiques institutionnelles. Cela donne un nouveau sens à leur action en matière de services publics. Celle-ci se place désormais au croisement de l'administratif, au sens légal, et du social par l'invention de nouvelles pratiques sociales.

Les citoyens eux-mêmes, par leur expérience des relations avec l'administration municipale, apprennent à créer des mécanismes pour la satisfaction de leurs besoins. Ils le font donc comme acteurs de l'action publique. Cette perspective porte en elle une mise en question des notions de service public et de professionnel du service public d'autant plus que l'utilisateur (ou client) censé être un simple bénéficiaire devient lui aussi un acteur actif dans la production. Il en devient produit et producteur de la direction administrative, de sa domination donc.

⁸⁹⁷ Philippe Warin, *op. cit.*

6.3.1. S'installer, faire et faire faire : la cogestion de l'eau par la cartographie municipale

À l'ascension du bourg de Quissico au statut de municipalité, en 2013, le service de l'eau était un souci majeur, comme dans tout le Mozambique d'ailleurs. Le système d'alimentation en eau existant datait de l'époque coloniale. Il fut réhabilité en 2006, avec une capacité maximale calculée pour 6 000 habitants. Or le bourg de Quissico compte, selon des statistiques officielles, environ 16 817 habitants⁸⁹⁸. Le système était donc soumis à une demande beaucoup plus forte de la population locale.

Après une période de gestion directe par le gouvernement du district, notamment la direction de la planification et infrastructures, la distribution de l'eau fut confiée en 2007 à un opérateur privé. Ce dernier rencontra des problèmes avec le gouvernement du district et résilia le contrat l'année suivante. Puis la gestion fut confiée à une association locale, mais se posait encore le problème de l'articulation avec le gouvernement du district, surtout pour la maintenance des équipements. Si pour l'association, la responsabilité était de gérer la distribution et la collecte des contributions des populations, la maintenance relevait de l'administration du district⁸⁹⁹.

Cette dernière n'arriva pas à gérer le système de façon plus efficace. Dans son rôle d'acteur social et son souci de légitimité démocratique électorale, elle cherchait à équilibrer le coût du service et la capacité des usagers. Pour l'association, les revenus étaient insuffisants pour bien gérer : payer les salaires et faire la maintenance des équipements⁹⁰⁰.

Dans ce contexte, comme le souligne André Uandela, la fourniture de l'eau était la plupart du temps en panne. Cela obligeait la population à parcourir environ

⁸⁹⁸ Instituto Nacional de Estatísticas (INE), *Projeções anuais da população total, urbana e rural, dos distritos da província de Inhambane 2007 – 2040*, Maputo, INE, 2010.

⁸⁹⁹ André Uandela, « Gestão descentralizada de sistema de abastecimento de água : desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso », in Bernhard Weimer (ed), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p. 395-422.

⁹⁰⁰ *Ibidem*.

30 km pour trouver des sources d'eau, et non potable de surcroît⁹⁰¹. En fait, le bourg de Quissico se situe en région de collines, sur la côte de l'océan Indien, ce qui rend difficile les initiatives individuelles ou communautaires de création de puits d'eau, les coûts de forage étant trop élevés⁹⁰².

Ainsi, le partenariat public-privé pour la gestion du système de distribution de l'eau du gouvernement du district, trop centré encore sur l'administration, n'a pas réussi à bien gérer cette distribution de l'eau. Évidemment la concertation entre public et privé était ici dans une logique de privatisation de la distribution seulement. L'État, c'est-à-dire le gouvernement du district, gardait la propriété de son patrimoine et la maintenance des équipements⁹⁰³.

Dans ce contexte de pénurie de l'eau, la campagne électorale pour les élections municipales de 2013 se concentra vite sur la découverte de solutions plus viables pour garantir l'accès à l'eau de la population de Quissico. La question fut le fer de lance de la mobilisation de l'électorat, notamment pour le candidat du Frelimo, Abílio José Paulo (Chiponde), le *big man* déjà présenté (*cf.* chapitre 4)⁹⁰⁴. En fait, étant un homme d'affaires, il avait réussi à mobiliser des partenaires du secteur privés pour faire des « promesses » de meilleure gestion de l'eau à Quissico⁹⁰⁵.

Sa victoire aux élections municipales de 2013 a effectivement représenté un tournant dans la gestion de l'eau. Il a fait, dès le début de son mandat, de la « question de l'accès à l'eau » sa priorité de contacts avec les citoyens d'autant plus qu'au moment même de son investiture, l'ancien système était en panne depuis au moins trois mois⁹⁰⁶. Ce contexte, d'ailleurs, a permis de très rapidement convaincre l'administration du district d'accepter que la municipalité prenne en charge un nouveau mode de fourniture de l'eau.

⁹⁰¹ *Ibidem.*

⁹⁰² Il faut une perforation d'environ 150 m de profondeur pour l'accès à l'eau.

⁹⁰³ Pour différentes formes de collaboration entre le secteur public, privé et les usagers dans la production de services, voir Allan Rosenbaum, « La prestation de service concertée : La dynamique de la collaboration entre le secteur public, le secteur privé et la société civile », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 72 / 1, 2006, p. 45.

⁹⁰⁴ Frelimo, *Manifesto eleitoral do candidato Abílio José Paulo*, Quissico, 2013.

⁹⁰⁵ Paulo Chiponde, maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico le 11 février 2015.

⁹⁰⁶ « Vila de Quissico está sem água », *Jornal a Verdade Online*, le 6 avril 2014.

Le Maire lui-même s'est impliqué pour mobiliser des partenaires dans la gestion de l'eau. Il leur garantit, via l'articulation avec l'administration du district, la facilité des procédures administratives pour le lancement des activités. Ces facilités concernaient aussi la mobilisation des institutions bancaires pour obtenir, avec la garantie de la municipalité, des prêts à des taux d'intérêt relativement bas⁹⁰⁷.

En 2015, c'est-à-dire au cours de la deuxième année des activités de la municipalité de Quissico, cette dernière avait réussi à convaincre trois partenaires privés (*operadores privados*) pour des investissements dans le marché de l'eau. Et l'administration municipale pour sa part avait elle aussi construit deux puits publics d'accès gratuit à l'eau. Ainsi, cinq des onze quartiers du bourg étaient déjà dotés d'un accès à l'eau. Pour les autres, des négociations de réalisation étaient en cours.

Sans grande étude du terrain pour la création de ces sources d'accès à l'eau, la municipalité utilisa une « stratégie pratique » pour localiser les différentes sources en eau dans les quartiers de Quissico. Elle divisa l'espace municipal en trois catégories : la première catégorie correspondait à la « zone du ciment » (*zona de cemento*), c'est-à-dire la zone urbaine d'héritage colonial. Dans cette zone, la distribution de l'eau était faite par l'ancien système, sous gestion de l'administration du district (*cf. supra*). Ici la municipalité interagissait avec l'administration du district et l'association gestionnaire, pour garantir le fonctionnement du système ancien. La municipalité resta ainsi moins impliquée, laissant la responsabilité à l'association et à la direction « planification et infrastructures » du gouvernement du district. Il s'agit de zone d'habitation des élites administratives locales, y compris l'administrateur du district et les directeurs de services du gouvernement du district. Les efforts de l'administration du district sont eux-aussi importants, dans cette zone. Il s'agit donc d'une zone de prestation de service directe par l'État, l'administration du district, avec en plus la coordination de la municipalité. Ici, le problème de l'eau n'était pas grandement ressenti. Les quelques crises étaient très rapidement résolues par l'administration du district elle-même, à la fois via la fourniture d'eau à chaque maison par des

⁹⁰⁷ Paulo Chiponde, maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico le 11 février 2015.

camions-citernes. En plus, toutes de construction coloniale, les maisons de cette zone sont équipées de réservoirs leur assurant un bon stockage d'eau.

La deuxième catégorie est la « zone d'expansion » (*zona de expansão*) ou semi-urbaine — cette zone est proche du centre du bourg. La référence à l'« expansion » est due aux programmes d'urbanisation postcoloniale, notamment les programmes municipaux d'extension de la zone urbaine. Avant la municipalisation de Quissico, la zone était aussi fournie en eau par l'ancien système colonial. Avec les difficultés de ce dernier dans la distribution, la zone fut exclue de l'accès à « l'eau de l'État », c'est-à-dire du système sous gestion du district. Habitée surtout par les fonctionnaires, par des gens issus des activités commerciales et d'autres du domaine du privé comme des ONG, c'est une zone qui a une relativement bonne capacité financière. On dirait qu'il s'agit d'une zone habitée par une catégorie de « petite classe moyenne locale ». Dans cette zone, la municipalité encourage des partenaires privés à investir dans l'exploitation du marché de l'eau. Ce fut ainsi que des quartiers comme Ticongolo, Dombe, et Nhangave de Capitação ont pu bénéficier de constructions de fourniture d'eau par des opérateurs privés de la gestion de l'eau. Cette fourniture est aussi garantie jusqu'au robinet des usagers.

En tout cas, le coût de l'accès à cette l'« eau privée » n'en est pas complètement accessible même pour cette « petite classe moyenne locale », le paiement est calculée en 1m³ de l'eau (20 litres) *deux meticais*, moins d'un d'euro. En outre, la fourniture en est interrompue par intermittence. Aussi les habitants de ces zones réinventent diverses modalités de conservation de l'eau. C'est le cas par exemple des constructions individuelles de citernes de captation des eaux de pluie, voir les figures ci-dessus.

Photo 9. Réservoirs de l'eau à Quissico



Photo prise par l'auteur le 11 février 2015

La fonction de ces citernes comme réservoirs d'eau est complémentaire au service des opérateurs privés.

C'est aussi un élément d'autosatisfaction en termes de qualité. En fait l'eau de ces réservoirs sert surtout pour la consommation, car comme le soulignaient divers intervenants « l'eau du ciel [*mati ah nzumani* — celle des citernes] c'est la meilleure pour boire ; elle est propre »⁹⁰⁸. Inversement, celle des opérateurs privés est utilisée pour les affaires quotidiennes diverses, d'autant plus qu'elle est légèrement salée⁹⁰⁹. Ainsi l'accès à l'eau ici est surtout en référence à la capacité de l'utilisateur à créer des mécanismes propres, soit par le paiement aux opérateurs privés, soit par la construction de citernes de captation de l'eau de pluie.

La troisième catégorie est celle des « zones plus périphériques » (*zonas mais periférica ou rurale*) — où les habitants sont surtout de petits paysans, moins dotés de moyens financiers. L'accès à l'eau était toujours garanti par le recours à des puits d'eau très distants, à Manguengue, à environ 30 km de Quissico. La municipalité en coordination avec les populations, faisant de petites contributions

⁹⁰⁸ Carlos Nhangave, entretien, Quissico, le 11 février 2015.

soit en argent soit par la participation à la construction d'infrastructures, a réussi à construire deux puits d'eau (*fontenárias*) d'accès gratuit, dans deux quartiers : celui de Muinhe et de Mahumane. Ces puits d'eau ne sont pas comme ceux des opérateurs privés qui amènent de l'eau jusqu'au robinet des maisons. Ici l'utilisateur doit aller à la fontaine pour prendre de l'eau. La gestion de ces puits d'eau est confiée à la communauté, notamment les chefs communautaires, sous surveillance permanente de l'administration municipale qui garantit la maintenance des équipements. Dans ces zones, la municipalité est en processus de création d'associations d'usagers pour garantir la bonne utilisation des infrastructures⁹¹⁰.

En fait, ces catégories de distribution de l'eau par cartographie de l'espace municipal ne sont pas très éloignées d'une distribution sur critères sociaux. Les milieux sociaux sont toutefois un peu flous et l'habitat n'est pas consciemment spatialisé selon les capacités économiques. Avec l'expansion urbaine qu'on observe presque partout au Mozambique, les couches les plus pauvres tendent à vendre leurs terres péri-urbaines au profit de l'urbanisation et s'éloignent de plus en plus des villes (*cf.* chapitre 4). De plus, comme on vient de le souligner, ces catégories d'usagers par zones d'habitation ne résultent pas d'une étude approfondie du marché de l'eau, elles résultent seulement de d'expédients utilisés par la municipalité pour réduire la pression populaire face à sa capacité limitée à fournir des services publics à la hauteur des besoins (*cf.* chapitre 5).

L'identification des usagers par ces catégories définies par la municipalité reste irréaliste et fluide. Elle n'a les caractéristiques ni d'une catégorie politique ni économique stable. De plus, les usagers eux-mêmes n'ont pas conscience de cette catégorisation. Ils ne perçoivent pas la relation entre leur lieu d'habitation et leur capacité financière. Cependant la différenciation employée par la municipalité semble pouvoir jouer un véritable rôle dans la construction d'une forme typique de rapport à l'État, c'est-à-dire dans la manière dont ce dernier gouverne et donc dans la manière dont se construisent les effets de domination dans un contexte de précarité de services publics.

⁹⁰⁹ *Ibidem.*

⁹¹⁰ Paulo Chiponde, maire de la municipalité de Quissico, entretien, Quissico le 11 février 2015.

Effectivement, si cette nouvelle plateforme n'est pas en soi une garantie d'amélioration de la gestion de l'eau, du moins a-t-elle permis une certaine ouverture de la « boîte noire » de la « gestion de la distribution d'eau ». Ce service était jusque-là très centralisé dans l'administration du gouvernement du district (la direction « planification et infrastructures »). Cette mosaïque de distribution de l'eau va d'ailleurs de pair avec toute une innovation dans les modalités d'exercice de pouvoir⁹¹¹. Désormais la puissance publique, seul acteur jusque-là dans le monopole de gestion des quelques infrastructures d'accès à l'eau, est obligée d'entrer en négociation avec les nouveaux partenaires de ce service public. En fait, sa force comme puissance publique dépend désormais de sa capacité à se réinventer dans ce nouveau contexte de production de service. Pour le cas de Quissico, il est encore trop tôt pour une lecture précise des mutations dans les pratiques de domination. Mais on peut déjà noter que les efforts de la municipalité pour construire sa légitimité participent aussi au renforcement de la capacité de l'État à revendiquer la gestion de la société.

6.3.2. Différentiation des usagers et nature politique des relations de l'accès à l'eau

Comme on vient de le souligner, à partir des stratégies municipales de recherche d'une meilleure fourniture de l'eau, on peut inférer différentes formes de collaboration entre secteur public, secteur privé et consommateurs⁹¹² ainsi que les inégalités de l'accès à ces services⁹¹³. Cela semble aussi important pour saisir les mécanismes par lesquels l'État se « concrétise », parfois de façon immatérielle, chez les administrés en renforçant sa présence symbolique au quotidien, participant donc à la construction de nouveaux comportements⁹¹⁴. Autrement dit, les ruses de

⁹¹¹ Claude Ménard, « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Tiers-Monde*, vol. 42 / 166, 2001, p. 259- 274.

⁹¹² Pierre Strobel, *op. cit.*

⁹¹³ Mahaman Tidjani Alou, « Le partenariat public-privé dans le secteur de l'eau au Niger : autopsie d'une réforme », *Annuaire suisse de politique de développement*, 2005, p. 161- 177.

⁹¹⁴ Philippe Warin, « Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2003, p. 19- 32; Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: étude des*

la municipalité dans la recherche de mécanismes de fourniture d'eau participent à la diffusion de l'image de l'État. Ils le font soit par la redéfinition des attentes des usagers, soit par la concrétisation de quelques actions (in)attendues.

En tout cas, la force de l'État dans ces situations est dépendante désormais de ses capacités à identifier et renforcer les mécanismes de coopération entre usagers et prestataires de services, c'est-à-dire entre les citoyens, les secteurs privés et publics pour une concertation plus stable en matière de fourniture d'eau⁹¹⁵.

Sylvy Jaglin lorsque qu'elle faisait une étude sur la commercialisation de l'eau à Windhoek (Namibie) était partie de l'héritage de la gestion de l'eau de la période de l'apartheid en Namibie⁹¹⁶. Elle montrait que l'accès à l'eau dans la période actuelle d'urbanisation accélérée, n'était pas seulement un facteur d'intégration urbaine, mais aussi un facteur de distinction entre usagers, ce qu'elle nomme « apartheid hydraulique ». Sans un usage restrictif de la notion « apartheid de l'accès à l'eau » de Sylvy Jaglin⁹¹⁷, l'élasticité de cette notion peut permettre aussi de visualiser les pratiques de la distribution et de l'accès à l'eau à Quissico ainsi que la nature de construction des rapports à l'État⁹¹⁸. La figure ci-dessous illustre cette topographie de distribution de l'eau et elle peut servir aussi de point de départ pour bien démontrer l'argumentation.

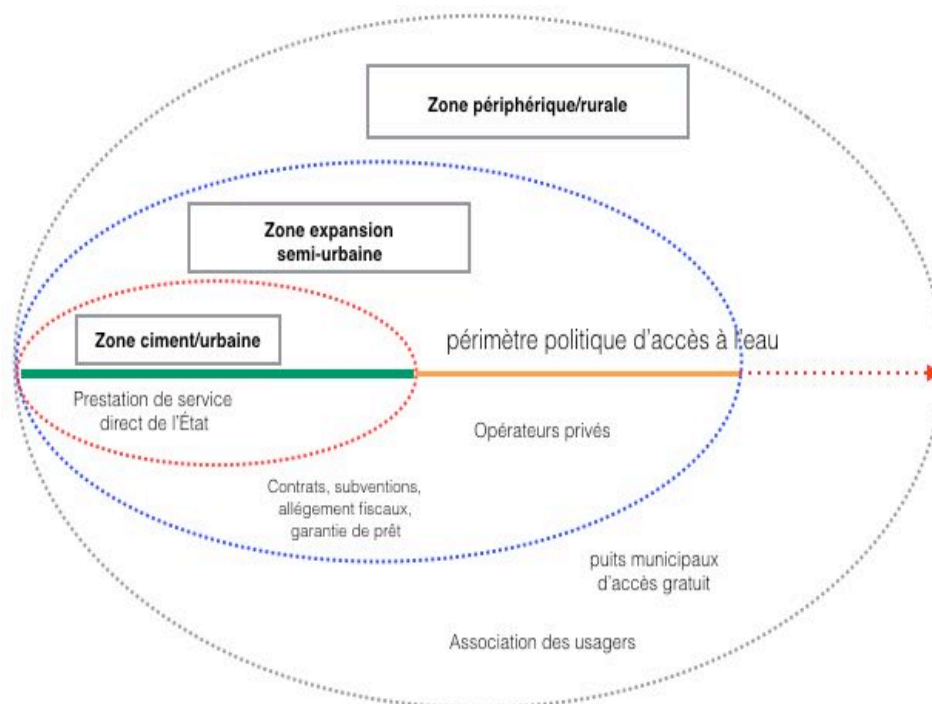
relations de service, Paris, L'Harmattan, 1993; Dominique Darbon, « L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains », Mexico DF et Aix en Provence, 2015 (non publié).

⁹¹⁵ Allan Rosenbaum, *op. cit.*

⁹¹⁶ Sylvy Jaglin, « La commercialisation du service d'eau potable à Windhoek (Namibie) : inégalités urbaines et logiques marchandes », *Flux*, vol. 13 / 30, 1997, p. 16- 29.

⁹¹⁷ Pour une vision plus élargie des inégalités d'accès à l'eau dans les villes des pays du Sud dans l'approche de Sylvy Jaglin voir notamment son article « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Tiers-Monde*, vol. 42 / 166, 2001, p. 275- 303; voir aussi pour le cas de l'Afrique Sylvy Jaglin, *Services d'eau en Afrique subsaharienne: la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions, 2005.

Graphique 5. Différenciation de distribution de l'eau par cartographie municipale à Quissico



Source : adapté par l'auteur à partir des modalités de distribution de l'eau à Quissico

Cette figure donne un aperçu général des différentes formes d'accès à l'eau, à Quissico. Comme souligné *supra*, la municipalité divise les stratégies d'intervention dans la gestion de l'eau en trois catégories, d'une part selon l'intervention directe de l'État et d'autre part selon les capacités des usagers à payer la distribution par les opérateurs privés ainsi que de la capacité de la municipalité à distribuer.

Pour les zones sous prestation de service par l'État, zone ciment/urbaine, habitées par les représentant politiques et l'élite administrative locale, la question de l'accès à l'eau ne se pose pas en termes de recherche de solutions par les usagers eux-mêmes. Dans les autres zones, semi-urbaines et rurales, la satisfaction est surtout centrée sur l'implication du consommateur.

En revanche au sein de ces deux zones, semi-urbaine et rurale, il y a aussi des distinctions. Pour la zone semi-urbaine, habitée par la « petite classe moyenne

⁹¹⁸ David Giauque, « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, septembre 2003, p. 89- 104.

locale » (*cf. supra*), la capacité financière de cette dernière et la présence d'opérateurs privés tend à créer une zone d'autonomie face à la pression sur les autorités publiques, quant à la fourniture de l'eau. Dans les zones rurales, plus habitées par des administrés moins dotés financièrement, le niveau de service est fortement dépendant de l'intervention publique sur laquelle les administrés n'ont que peu de moyens de pression. Par ailleurs, entre la zone urbaine et la zone rurale, la zone semi-urbaine se présente comme une « zone de frein » pour la pression sur les autorités publiques qui habitent, elles, en zone urbaine. Elle bloque en fait la possibilité de contact entre les zones d'intervention directe de l'administration publique, celle des représentants politiques, et la zone habitée par des gens dépourvus de moyens.

Ainsi l'incitation aux entrepreneurs privés à investir sur le marché de l'eau, notamment dans les zones semi-urbaines, de pair avec la tendance à l'autonomie par la recherche de solutions individuelles pour la « petite classe moyenne », se fait outil de gouvernementalité de la société. D'ailleurs, c'est cette petite classe moyenne, avec sa capacité en termes de scolarisation et sa maîtrise d'un « langage de communication » avec l'État, qui serait le foyer de pression sur les autorités publiques. Cependant, comme le montrent les études de ces classes moyennes dans les contextes africains, les individus qui y sont associés agissent moins en termes collectifs qu'en termes de convergence des perceptions individuelles. Ils ne réagissent collectivement que de façon ponctuelle et sur des questions en rapport avec leurs propres conditions⁹¹⁹.

Il est encore trop tôt pour fournir des conclusions et des appréciations bien fondées sur ces nouveaux enjeux, maintenant que le bourg de Quissico vient d'être élevé au rang de municipalité (2013). Ces pratiques de gestion des services publics sont encore très embryonnaires. Cependant une tendance à l'accélération des inégalités d'accès à l'eau semble s'affirmer de plus en plus. D'ailleurs, la main mise sur la municipalité d'hommes d'affaires, notamment à partir du Maire *big*

⁹¹⁹ Dominique Darbon, « Nom de code 'Classes moyennes en Afrique' : les enjeux politiques d'une labellisation de groupes invisibles et vulnérables », in Dominique Darbon et Comi M. Toulabor (eds), *op. cit.*, p. 15-59; Goran Hyden, « Culture, Administration, and Reform in Africa », *International Journal of Public Administration*, vol. 36 / 13, 2013, p. 922- 931; Jason

man déjà présenté (*cf.* chapitre 4), semble aussi renforcer l'approche de marchandisation des services.

Or, cette dernière, en s'efforçant de trouver des solutions en termes d'offre tend à négliger l'utilisateur – la demande – comme point central de l'action administrative. L'État, pour sa part, semble se contenter de contrôler les acteurs d'intermédiation, soit l'administration municipale soit les entrepreneurs de gestion de la distribution de l'eau à partir des mécanismes de subventions, contrats, garantie de prêts, allégement fiscaux, etc. L'affectation de responsabilités à ces intermédiaires, en revanche, n'est pas une garantie acquise de l'amélioration des services. Mais elle est un dispositif qui participe à l'habilitation des usagers à réinventer eux-mêmes la satisfaction de leurs besoins en matière d'accès à l'eau, et certainement aussi pour d'autres services publics.

Conclusion. La simplification administrative par les pratiques municipales, un changement tendanciel du rôle de l'État

Dans un tout autre domaine, Philippe Warin avait mis en question le sens de la modernisation administrative. Veut-on « accroître la qualité des services rendus, individualiser les politiques publiques pour les rendre plus efficaces, ou encore développer la citoyenneté ? Une partie de la population s'éloigne-t-elle de l'offre publique ? »⁹²⁰. On espère avoir montré ici les pratiques résultant de l'apprentissage dans la mise en œuvre de la réforme de décentralisation. Loin d'être exhaustif, nous avons surtout centré l'analyse dans les interactions entre administrations municipales et administrés.

On a pu constater que les municipalités, comme on l'a vu au chapitre précédent, avec des ressources (diverses) limitées pour traduire au concret leur mission par l'amélioration du niveau de services, déploient des mécanismes divers d'implication des administrés au quotidien, pour garantir leur légitimité.

Sumich, « The Uncertainty of Prosperity: Dependence and the Politics of Middle-Class Privilege in Maputo », *Ethnos*, 2015, p. 1- 21.

Les pratiques qui résultent de cette implication des administrés participent de la redéfinition même du rôle de l'administration. Désormais, elle ne se présente plus seulement comme une entité de prestation de services, mais aussi comme un espace de facilitation et de développement des potentiels des usagers pour coproduire leur satisfaction en matière de services publics.

Les observations empiriques menées ont permis de voir que les municipalités, en tant qu'entités administratives, maintiennent une faible possibilité d'action matérielle. D'ailleurs, leur force se vérifie plus dans la capacité à mobiliser les usagers pour qu'ils réinventent eux-mêmes leur autosatisfaction. Ainsi de simples usagers, ceux-ci deviennent (co)producteurs de l'administration et agents de leur propre domination. Cela met en question non seulement les modalités d'action matérielles de l'administration, les services publics (*cf.* chapitre 5), mais aussi les notions même des professionnels de l'action publique. Les usagers se transforment en bénévoles dans la production de l'action administrative, par exemple. Ils ne se différencient plus alors des professionnels de l'action publique que par le volet salarial.

Par ailleurs, le rôle du professionnel de l'action publique se transforme aussi. Il se définit moins comme agent de prestation de service, en termes d'offre. Il devient plutôt un « expert » des droits administrative et de l'administration. Il identifie les potentiels des usagers pour les encourager et les mettre en coopération avec les instances publiques et privées. C'est ainsi que les administrations municipales se construisent plutôt comme de plateformes, arènes d'interactions et d'apprentissage de l'autonomisation, que comme instances de prestation de services publics au sens classique de réponse à des demandeurs, usagers ou clients. La déclinaison pratique de la réforme de décentralisation se présente donc comme une sorte d'auto-disciplinarisation, produit et producteur de la direction administrative, dispositif de domination et de renforcement du « spectre du

⁹²⁰ Philippe Warin, « Les relations de service... », *op. cit.*, p. 8.

Léviathan » comme le dirait Fabien Gélédan⁹²¹. On dirait même que le Léviathan (État) habite, se négocie et se réinvente chez/par l'administré lui-même⁹²².

En conséquence, en termes de production concrète, cela, comme il a été démontré, varie selon la trajectoire de l'espace de mise en œuvre.

Ainsi, a-t-on pu constater que, dans le cas de la municipalité de Beira, avec tout un ensemble de variables d'une tendance à l'autonomie vis-à-vis de l'État central, l'apprentissage tend à se développer dans les nouveaux modes de concertation via la « démocratie participative ». Dans ce cas, le fonctionnement de la municipalité produit des effets de micro-performance dans la construction d'une confiance à l'égard de l'administration municipale. Cela, en contexte d'absence de ressources de matérialisation des services publics, devient, consciemment ou pas, un outil d'intériorisation des capacités de l'administration et simultanément de réinvention réflexive des pratiques de coproduction des services.

Dans le cas particulier de Beira, sous l'influence de cette mémoire d'autonomie administrative et politique, la concertation entre l'administration municipale, personnalité juridique autonome, et la population semble plus flexible. D'ailleurs à partir des articulations entre les activités informelles et l'administration municipale, on a pu constater que ces activités deviennent la force même de l'administration municipale et de l'État, de façon plus générale. En fait, les pratiques de micro-performance de confiance se présentent comme des forces potentielles pour le développement de modèles de coopération entre citoyens et instances administratives publiques.

En revanche, dans le cas de la municipalité de Mueda, on a pu observer que ses nouvelles modalités d'articulation entre l'administration publique et les citoyens, n'étaient pas accompagnées par des réformes internes de l'administration elle-même. Les pratiques de réinvention développées par la population ne trouvent pas de correspondance, d'ajustement mutuel⁹²³, dans l'administration municipale.

⁹²¹ Fabien Gélédan, « Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *Revue française d'administration publique*, vol. 157 / 1, 2016, p. 33.

⁹²² Michel Callon et Bruno Latour, « Unscrewing the Big Leviathan ; or How actors macrostructure reality and how sociologists help to do so ? » in K. Knorr-Cetina et Aaron Victor Cicourel, *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies*, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981, p. 277-303.

⁹²³ Gilles Massardier, *op. cit.*

Dans ce contexte, la population tend à se regrouper pour faire face aux structures « dysfonctionnelles » de l'administration. Cela va jusqu'à l'organisation d'un parti d'opposition au Frelimo à la tête de la municipalité, en l'occurrence le MDM, pour s'impliquer plus encore dans la gestion publique locale.

Enfin, le cas de la municipalité de Quissico, marquée dans sa trajectoire par la présence d'une élite de commerçants locaux, développe une forme d'articulation entre les populations, l'administration publique et des acteurs issus du secteur privé. Naturellement, la municipalité se présente ici comme plateforme de facilitation de ses interactions.

Sans moyens pour être une entité de prestation de services, elle fonctionne comme un acteur d'identification des potentiels de marché à exploiter ensuite par les acteurs privés. On a développé une réflexion autour de la gestion de l'eau. L'exemple en est intéressant dans la mesure où il montre, de façon matérielle, comment dans un contexte d'absence chronique de ressources pour la réalisation de missions de services, la flexibilité de l'administration municipale arrive à produire des solutions pratiques en gestion de l'eau, tout en renforçant la centralité de l'État dans la gestion de la société.

De toute évidence, si la réforme de décentralisation est évoquée sans cesse comme un enjeu d'amélioration des prestations de services, à partir de l'implication des citoyens dans la formulation de l'agenda public locale ou par le *comanagement* de l'action administrative, en termes pratiques, les municipalités minées par le manque chronique de ressources, ne servent plus que d'espaces d'apprentissage à l'autosatisfaction quant aux besoins de services publics. Donc au-delà des notions de clients ou d'utilisateurs de l'administration, les citoyens sont incités, via l'articulation avec l'administration municipale, à produire eux-mêmes la satisfaction de leurs besoins.

Cette nouvelle logique d'action administrative va de pair avec le questionnement des modèles administratifs unilatéraux et fermés. Elle ouvre davantage la « boîte noire » de l'administration en la mettant en négociation de plus en plus horizontale au jour le jour de la survie des citoyens. D'ailleurs, la force de l'État pour se revendiquer comme entreprise de gestion de la société dépend désormais de sa capacité à savoir identifier et développer des cadres de

coopérations pertinents entre public et privé, et aussi à savoir s'ajuster sans cesse pour se renforcer de plus comme puissance publique dans un changement social continu.

Conclusion générale. L'État en négociation

Le but de ce travail n'était pas de saisir la réalité sociale de la réforme de l'administration au Mozambique dans sa totalité ni de comprendre tous les enjeux et toutes les tensions du processus. Les questions soulevées et qui ont servi de guide d'orientation sont aux fondements de la sociologie des réformes de l'administration. Elle analyse les conditions historiques, politiques et économiques de production des réformes, l'ensemble des accords, de leur application et des usages et pratiques dans des contextes et des configurations variées.

À partir de la réflexion sur la réforme de décentralisation au Mozambique il s'est agi d'étudier les mutations des relations entre l'État et la société, en considérant l'administration comme la confluence, le point central des ajustements mutuels générés par les réformes. Bref, la question a été construite autour du comment et pourquoi prend naissance une réforme de l'administration ? En quoi les processus de réformes sont indissociables de l'invention de nouvelles pratiques de l'administration tant de la part des personnels et organisations bureaucratiques que des usagers ? Il s'agit donc d'une problématisation de l'historicité des rapports de domination, exprimée par les processus de réforme de l'administration.

Ainsi, à partir de trois terrains d'essai empirique, la ville de Beira et les bourgs de Mueda et Quissico, on a souligné les prémices de la création de leurs municipalités respectives, issues de la réforme de décentralisation. Leur fonctionnement joue un rôle important dans la manière dont l'État gouverne, donc dans la manière dont se concrétisent les effets de domination dans la société. L'étude des réformes successives de l'administration, ce travail a montré les transformations importantes des formes de présence de l'État dans sa société.

En insistant d'une part sur les dynamiques historiques de structuration des relations État-société et d'autre part sur les pratiques issues de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation – le fonctionnement des municipalités –, l'argument principal du travail a démontré que cette réforme administrative est

indissociable de la création d'espaces d'apprentissage réflexifs entre l'État et la société : la réforme se présente à la fois comme un dispositif de (ré)déploiement de l'État, entreprise qui revendique la gestion de la société ; et comme un espace de négociation investi par la société qui s'impose comme son coproducteur. Cela se matérialise par des modalités d'interaction plus souples et plus complexes que la seule application de la contrainte, ce qu'explique notre thèse de la négociation permanente au jour le jour des pratiques administratives municipales (*cf. infra*).

Vu la différenciation des terrains d'observation, la négociation et l'apprentissage de ces manières de « faire l'État » se présentent comme fortement influencées par des trajectoires spécifiques dans les espaces de mise en œuvre. Ainsi le travail a effectué un recul méthodologique dans le temps en s'engageant dans une recherche d'historicité des processus sociaux d'interaction administrations / sociétés pour bien cerner les enjeux structurants dans les déclinaisons variées des résultats et des impacts de réformes administratives. Cela s'est fait sans ignorer les adaptations et les capacités d'innovation des acteurs au profit de leurs intérêts, manipulant en leur faveur les mémoires politico-administratives qui pèsent dans les interactions quotidiennes.

Puisque tout le travail a été développé dans ce cadre d'analyse, sur la base d'un ensemble de données empiriques mobilisées, cette conclusion se présente comme une ouverture qui se propose d'esquisser une typologie de lecture du rapport entre l'État et la société, à partir des pratiques de fonctionnement des administrations, notamment municipales. Comme un processus d'apprentissage qui, par sa routinisation, participe à la structuration des arènes d'interaction et à la construction de comportements, habilitant des acteurs à interagir pour une construction collective de l'action publique. L'intérêt fondamental de cette perspective est de mieux visualiser la matérialité administrative, facteur de recomposition de l'État.

La réforme administrative dans la gouvernance négociée

L'analyse du processus de réforme administrative au Mozambique, notamment la décentralisation, a permis de voir les modifications dans le temps des formes d'intervention de l'État, de ses modalités de régulation et de sa recomposition. On a pu voir qu'au lendemain de l'indépendance, l'appareil administratif était conçu comme le fer de lance de la modernisation autoritaire de la société, guidée par le Frelimo, en agissant sur la base d'un modèle strictement bureaucratique et fermé, de type *top down* et sans réversibilité. De plus en plus ce modèle se trouvait questionné dans les relations entre administration et administrés, venant contester par là-même la légitimité de l'État. Cela, d'autant plus que malgré sa verticalité dans l'application de la contrainte unilatérale, sa direction administrative ne parvient pas à convertir ses intentions en actes concrets répondant aux besoins des administrés.

Depuis le début de la colonisation des pratiques locales de l'État et de l'administration se sont développées dans chacune des municipalités en dépit du refus de l'administration jusqu'aux années 1980 d'accepter de négocier ouvertement avec les populations. Ce fut surtout à partir de la fin des années 1980 avec les « injonctions » des bailleurs de fonds dans les programmes d'ajustements structurels que l'administration postcoloniale commença pratiquement à se réformer. Dès lors, l'administration mozambicaine s'est soumise à diverses mutations surtout à l'inspiration et sous l'incitation de ses partenaires internationaux. Ces réformes, de conception internationale et importées en *kits* standardisés avec quelques modifications contextuelles et ponctuelles, produisent dans leur mise en œuvre, des pratiques d'arrangements et d'ajustements aux enjeux politiques internes. Ainsi fortement contrôlées par l'élite au pouvoir, le Frelimo, qui se présente comme réformateur en ratifiant les propositions de ses partenaires internationaux, ces réformes, notamment celles de la décentralisation, ont été productrices des nouvelles logiques de relation entre administration et administrés,

modifiant *in fine* les formes, la nature et l'intensité des interventions et de la présence de l'État dans la société.

Désormais l'administration agit moins en termes de production d'actes administratifs unilatéraux que par des négociations et des contrats avec les administrés et d'autres acteurs. Pour paraphraser Jean-Pierre Gaudin, l'État « gouverne par contrat »⁹²⁴ ou par délégation et intermédiation et plus largement par tout un ensemble de modalités de coproduction, une modalité, d'ailleurs, bien éloignée des discours du Frelimo sur la poursuite de l'intérêt général, au lendemain de l'indépendance.

Dans ce contexte, l'analyse de la réforme de la décentralisation, à partir de la création et du fonctionnement des municipalités, a permis de saisir en termes pratiques comment se concrétisent ces nouvelles relations entre l'administration et son environnement, et par conséquent comment se matérialisent les ajustements mutuels entre de l'État et sa société⁹²⁵.

Par ailleurs, les observations empiriques sur le terrain ont permis de constater que la tendance à l'ouverture de l'État aux négociations horizontales avec d'autres acteurs, via les nouvelles arènes municipales, ne signifie nullement une perte de capacité de sa direction administrative pour gérer les affaires publiques, mais une adaptation aux nouvelles technologies contemporaines d'intervention étatique dans la construction de l'action publique et paradoxalement un renforcement de son efficacité et de son effectivité. La domination continue. L'appropriation de ces nouvelles technologies d'intervention étatiques permet d'ailleurs à l'État de se concrétiser en termes pratiques, y compris là où il n'avait pas la force matérielle pour le faire. C'est-à-dire que les arènes municipales se présentent comme des espaces de disciplinarisation du dominé, ce dernier se réinventant comme coproducteur de sa propre domination.

Ainsi les pratiques de fonctionnement des municipalités ont été étudiées comme des outils de la diffusion de l'image de l'État dans la société. Dans cette ligne d'analyse, le travail n'a pas directement questionné le succès ou l'échec de la

⁹²⁴ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2007.

⁹²⁵ Klaus Schlichte, *The dynamics of States : the formation and crises of State domination*, Ashgate, 2005; Akhil Gupta, « Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state », *American Ethnologist*, vol. 22 / 2, 1995, p. 375- 402.

réforme de décentralisation. Il a cherché à saisir les différentes manifestations d'interaction déclenchées par les nouvelles activités administratives issues des nouvelles instances politico-administratives, les municipalités, et leur reproduction à l'échelle locale permettant la recomposition de l'État⁹²⁶.

Afin de bien préciser la place de ces actions administratives de fonctionnement des municipalités, comme technologie de gouvernement, on peut d'abord essayer de différencier les modalités d'intervention de l'État dans les pratiques administratives municipales. Cette énumération de modalités d'intervention n'a nullement la prétention d'épuiser les mécanismes de reconfiguration de l'État dans les rapports entre l'administration et son environnement (les administrés et bien d'autres acteurs comme les acteurs privés, ONG et bailleurs fonds). Il s'agit seulement d'un effort de systématisation qui permet d'illustrer les argumentations soulignées dans ce travail. Certes le propos est ambitieux, et c'est bien parce que la tâche est complexe que la schématisation proposée reste partielle et provisoire.

Il faut avant tout considérer que la typologie proposée varie selon la municipalité et l'histoire de ses rapports à l'État, selon le secteur d'intervention, les intérêts des acteurs, notamment les autorités publiques centrales, etc. *Grosso modo*, pour les cas analysés cette typologie peut offrir une lecture générale sur l'omniprésence de l'État ainsi que sa recomposition dans les arènes municipales. Elle dégage donc une abstraction qui facilite l'appréhension de l'objet et la contribution de cette étude.

⁹²⁶ Desmond King et Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 453- 480; Patrick Le Galès et Nadège Vezinat, *L'État recomposé*, Paris, Puf, 2014.

Graphique 6. Modalités de l'intervention de l'État dans les administrations municipales

Formes de négociation	Formes de rapport politico-administratif	Modalités de présence de l'État
Par les instruments (énoncés formels des conditions institutionnelles)	Conception des politiques, ratification des <i>kits</i> standard de réformes	Monopole de l'intérêt général, tutelle administrative
Par la création de plateforme de coopération (arènes de concertation)	Régulateur, mobilisateur, animateur, incitateur, espaces d'étatisation	Arbitrage, assistance
Par la concrétisation de l'action administrative (services publics)	Disponibilité de ressources, délégation, contrat, partenariat public-privé, coopération décentralisée	Principal fournisseur de services, garantie de prêt, transfert de compétences, symbolique/immatérielle
Par des résultats et impacts des réformes (apprentissage et routines)	Imputabilité de responsabilités, action administrative émancipée du citoyen	Récupération, négociation de bénéfices, normalisation

La négociation par les instruments

La question des instruments de l'action publique fait grand débat en sciences politiques, en se présentant même comme approche d'étude de l'action publique⁹²⁷. En général, comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès⁹²⁸, l'analyse de l'action publique par cette perspective considère que la conception des instruments, leur choix ainsi que leur usage ne sont pas neutres. Ils relèvent des rapports de pouvoir entre gouvernants et gouvernés et des changements dans les modalités de domination contemporaines. Effectivement, comme on a pu le démontrer, la conception des instruments qui ont créé et défini les compétences d'action des municipalités a été surtout chargée d'un souci de l'État de diffuser son pouvoir et garantir la gestion du territoire. De tels

⁹²⁷ Christopher Hood, *The tools of government*, Chatham, Chatham House, 1986.

⁹²⁸ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004.

instruments, chargés de discours performatifs de valeurs et d'intérêts publics censés être la base d'existence de l'État, représentent une affirmation de la puissance publique comme seule légitime dans la gestion de la société.

Par ailleurs, sur la base du monopole législatif et de la représentation de l'intérêt général par l'État, ces instruments, comme ce fut démontré à partir de la loi 2/97 qui évite la municipalisation générale des districts et crée les municipalités de manière graduelle, s'imposent à la régulation de toutes les interactions dans la gestion municipale alors même qu'ils sont chargés des jeux de domination politique. Cela est vrai dans le cas de cette loi, malgré la contestation pour sa tendance à favoriser le régime au pouvoir (Frelimo) et le boycott par les partis d'opposition des premières élections municipales⁹²⁹. Sur un discours de respect de l'intérêt général, cette loi a été mise en application et a instauré les premières municipalités, effectivement avec cette tendance partisane. De façon générale, tous les instruments conçus par les acteurs étatiques, notamment centraux, juridiques, économiques ou fiscaux, sont des dispositifs par lesquels l'État cherche à piloter l'action administrative au niveau local en encadrant ainsi toutes les innovations locales à son avantage.

Par la nature fluide entre l'État et parti au pouvoir, effectivement cette force de représentation de l'intérêt général semble aussi bénéficier au Frelimo. Ainsi par le pouvoir du droit administratif qui permet la tutelle des organes décentralisés comme les municipalités, l'État limite la possibilité d'action complètement autonome des municipalités. N'importe quelle action des municipalités est soumise au contrôle préalable ou *a posteriori* des organes centraux, notamment du ministère d'administration de l'État et Fonction publique ainsi que par la Cour Administrative. Ce contrôle, sur la base de la légalité ou de l'adéquation budgétaire et du respect de l'intérêt public, sert en effet comme encadrement des actions des municipalités au service de l'État, par conséquent des acteurs centraux.

En revanche, dans la mise en œuvre, ces instruments sont négociés dans les pratiques sociales locales ainsi que selon les intérêts des acteurs administratifs de proximité, c'est-à-dire les acteurs municipaux. Comme le montre bien Dominique

Lorrain⁹³⁰, les instruments de l'action publique ne sont pas seulement des outils pour les acteurs au pouvoir. Ils sont modifiés et redéfinis aussi par leur mise en œuvre. Le fait est de noter que la nature de négociation entre acteurs dans les espaces municipaux et la puissance publique se présente comme un type d'imposition (autoritaire). Dans la mesure où la puissance publique a le monopole du contrôle et de la sanction des infractions, il bénéficie ainsi d'une surveillance à distance des affaires politiques locales.

Ce monopole de négociation par des instruments comme l'imposition, on a pu le constater notamment dans le cas de la municipalité de Beira. Lorsqu'elle est passée sous gestion de la Renamo, à l'issue des municipales de 2003, le gouvernement, sans aucun doute sous la directive du parti au pouvoir, le Frelimo, décida la création d'une fonction administrative sur la même aire que la municipalité comme représentation de l'État. Une figure qui s'est caractérisée par le contrôle des actions municipales, avec la seule justification administrative d'une harmonisation de l'intérêt général et du bien commun.

La négociation par le biais des plateformes de concertations

La négociation par la création de plateformes de concertation relève des mécanismes innovants d'articulation entre acteurs étatiques, municipaux, administrés, acteurs privés, bailleurs fonds, ONG, etc., la dite « démocratie participative ». En fait l'instauration des municipalités au Mozambique s'est accompagnée de nouvelles formes de relations entre les acteurs. Celles-ci ne concernent pas que des mécanismes représentatifs issus de l'élection du Maire ou des membres de l'Assemblée Municipale. Elles concernent des modalités dites complémentaires des formes classiques de participation, via l'intermédiation des

⁹²⁹ Brigitte Lachartre, « Élections municipales et démocratisation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 75 / 3, 1999, p. 162-169; Henri Valot, « A Renamo não vai participar... », *Lusotopie*, 1998, p. 39- 43.

⁹³⁰ Dominique Lorrain, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds), *op. cit.*, p. 163-197.

élus, par les formes innovantes de participation directe des citoyens à la gestion publique, ce qu'on a nommé « démocratie administrative »⁹³¹. Ces nouvelles modalités de concertation entre les administrations et les citoyens sont aussi des arènes et des outils de négociation de la domination étatique⁹³².

L'État non seulement s'implique dans la régulation de ces articulations, mais aussi les encourage et les anime en mobilisant des partenaires de financement, donateurs, pour s'impliquer dans l'organisation. Les autorités municipales, elles aussi, notamment les Maires, dans la recherche de légitimation de leurs actions, s'impliquent dans la mobilisation des citoyens pour participer aux activités quotidiennes, à partir de ces plateformes de concertation où s'animent des débats sur les problèmes locaux et les possibles réponses. Les bailleurs de fonds, eux aussi, alors qu'ils financent une municipalité, incitent à la création d'arènes de participation des citoyens dans la gestion publique comme mode de garantie de la « bonne gouvernance ».

Concrètement, ces articulations et coordinations dans les arènes municipales, au-delà de simples implications de citoyens dans l'action publique, sont des espaces de diffusion de la représentation de l'État, y compris de ses limitations en matière de services. L'État agit dans ces mécanismes comme arbitre et assistant des coopérations entre les acteurs. Il encadre idéologiquement leurs comportements et modes d'agir. C'est-à-dire que, plutôt que d'agir par imposition du bien commun à l'ensemble de la société, il fonctionne comme acteur d'identification des potentiels et développe des mécanismes de coopération entre les acteurs, les bailleurs de fonds, les ONG qui assurent la mise en œuvre, ainsi que les acteurs privés intéressés par l'exploitation des marchés. L'État apparaît ainsi dans son immatérialité comme créateur d'arènes de concertation alors même qu'il n'effectue pas ces actions mais utilise l'intermédiation de ses partenaires⁹³³.

⁹³¹ Jacques Chevallier, *op. cit.*

⁹³² On revient partiellement sur la notion de « champ » de Pierre Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit, 1987; sur celles d'« arènes » et de « forums » développées dans les contextes africains par, entre autres, Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds), *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998 ; Tobias Hagmann et Didier Péclard (eds), *Negotiating statehood: dynamics of power and domination in Africa*, West Sussex, Wiley-Blackwell, 2011.

⁹³³ Béatrice Hibou, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999; Rozenn Nakanabo Diallo, *Politiques de la nature et nature de l'État : (re)déploiement de la souveraineté de l'État et action*

Dans la municipalité de Mueda, par exemple, on a vu que les ONG qui sont la base du fonctionnement de la municipalité, ont été, *grosso modo*, louées par les autorités publiques via le système de partenariat avec des agences de coopération internationale. En effet, une partie des ONG, pour la définition de leurs espaces de travail, sont fortement influencées par les autorités de l'État. Elles sont perçues, dans une certaine mesure, par la population comme dépendantes de l'État. On a vu le cas de la municipalité de Beira où les plateformes de participation servent aussi d'écoles d'appropriation des limites de l'administration publique. Bref, les plateformes de participation sans vraiment produire de solutions, puisque les municipalités n'ont pas de ressources, servent d'espaces d'habilitation des individus à réinventer eux-mêmes leur autosatisfaction en matière de services.

Les logiques de participation directe, en permettant la légitimation des actions des administrations, correspondent également aux objectifs d'autonomisation des citoyens à se « gouverner eux-mêmes » comme l'avait souligné aussi Harry West pour le cas de Mueda⁹³⁴. Ainsi la notion, par exemple de coproduction⁹³⁵, comme mobilisation de tous dans la construction de l'action collective⁹³⁶ a bien cerné le cadre des réformes néolibérales centrées sur l'identification de potentiels des individus comme force d'action collective. Par les pratiques d'interaction dans les arènes municipales, l'individu apprend à reproduire les outils de sa propre domination en les réinventant comme pratiques appropriées à ses actions quotidiennes, y compris dans ses différentes formes de lutte pour sa survie quotidienne.

publique transnationale au Mozambique, Thèse doctorat, Université de Bordeaux, 2013; Dominique Darbon, *op. cit.*

⁹³⁴ Harry G. West, « Governem-se vocês mesmos!» democracia e carnificina no norte de Moçambique », *Análise Social*, 2008, p. 347- 368.

⁹³⁵ Elinor Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Stephen Osborne, « Delivering Public Services: Time for a new theory? », *Public Management Review*, vol. 12 / 1, 2010, p. 1- 10.

⁹³⁶ Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003; Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 [2^e éd.].

La négociation de la concrétisation de l'action administrative

Les administrations municipales, ainsi que l'administration directe de l'État d'ailleurs, fonctionnent dans le cadre d'une insuffisance chronique de ressources, humaines comme financières. De plus, au-delà de ces limitations, les administrations municipales, fonctionnent sans compétences déléguées par les autorités publiques centrales pour la prestation de services publics *de facto*. En effet, résultat du principe de gradualisme, transfert partiel et progressif aux municipalités des compétences de gestion des services publics, défini par le décret n° 33 du 30 août 2006, ces dernières n'ont pas vraiment un rôle d'instance de prestation de services. Ainsi l'État, à partir de ses administrations déconcentrées, notamment au niveau du district, apparaît comme le seul acteur de prestation de services alors que les municipalités servent d'espace de maniement des populations.

De plus, minées par l'incapacité fiscale de collecter les recettes nécessaires à la mise en œuvre de leurs activités, les municipalités sont condamnées à dépendre des transferts de l'administration centrale ou des bailleurs de fonds. D'ailleurs l'aide de ces derniers, comme on l'a dit *supra*, apparaît aussi comme résultat des efforts de l'État dans les logiques de coopérations internationales interétatiques. Sur la même base fonctionnent les ONG, sur un modèle, *grosse modo* récupéré politiquement par la puissance publique. La coopération décentralisée reste encore embryonnaire, sans grande importance dans les actions municipales de prestation de services. Les partenariats public-privé sont pour leur part aussi dépendants des actions étatiques. En fait les entrepreneurs privés, comme on l'a démontré pour la municipalité de Quissico, sur des conditions financières de pénurie, sont pris en otage par des facilités fiscales et des subventions de l'État ou sa garantie de prêts bancaires à taux d'intérêt très bas. Ils sont en pratique très dépendants des orientations de la puissance publique, sinon même du parti au pouvoir.

Ainsi l'État apparaît finalement comme le principal fournisseur des services et l'acteur qui décide de la possibilité de transfert des services pour les municipalités. Il s'agit en pratique de tout un exercice de disciplinarisation des

acteurs locaux, y compris les administrés. Les municipalités agissent ainsi comme espaces de freinage qui ferment la possibilité de mobilisation populaire comme mode de pression sur la fabrication des politiques publiques de l'État. Cela renforce d'ailleurs la recomposition de l'État, même là où il n'a pas la capacité d'être présent par des actions concrètes. À cet égard l'appropriation de ces nouvelles instances municipales par les acteurs locaux est une sorte d'« hypnotisation » et de normalisation de la discipline de la puissance publique. Les activités déléguées aux intermédiaires ou partenaires, les outils concrets de normalisation de la domination étatique.

La négociation des résultats et impacts des réformes

Il est encore trop tôt pour des conclusions précises sur les impacts de la réforme de décentralisation, en tant que construction de nouveaux cadres d'interactions et de structuration stable des comportements. Cela, effectivement dépend des intensités, des implications et des natures d'apprentissage dans les espaces de mise en œuvre. Le processus peut prendre du temps pour une typification des interactions, au point de produire des pratiques établies permettant des anticipations dans les relations administratives⁹³⁷. Cependant, quelques effets sont identifiables, même s'ils sont encore en gestation. Par la force de leur routinisation, ils pourront bien modifier les interactions entre l'État et les autres acteurs via l'administration⁹³⁸.

Si l'on tient à considérer comme succès ou échec les propositions des promoteurs de la réforme de décentralisation, les réponses sont presque évidentes. Il n'y a pas d'amélioration considérable des prestations de services, avec des municipalités sans compétences ni capacités de mise en action *de facto* des services publics⁹³⁹.

⁹³⁷ Michael Barzelay, *The new public management: improving research and policy dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001.

⁹³⁸ Pierre Muller, *op. cit.*

⁹³⁹ Bernhard Weimer (ed), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012; Dele Olowu et James Wunsch, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*,

La structure administrative, notamment au niveau interne, reste encontre inflexible et résiste aux influences de l'environnement. D'ailleurs l'adoption de la réforme aux standards proposés par les acteurs internationaux sert, pour la partie de l'élite au sommet de l'État, le Frelimo, comme ressource politique de renforcement de leur modèle fermé au top de ce parti Frelimo, héritage du « centralisme démocratique » depuis la sortie de colonisation⁹⁴⁰. Dit autrement, la réforme se présente comme ressource pour renforcer l'autoritarisme⁹⁴¹ — comme le soulignent bien Bernard Weimer et ses collègues⁹⁴² —, c'est-à-dire le même modèle qui, au lendemain de l'indépendance du pays, avait mené aux échecs profonds. Dans cette constatation, la réforme de l'administration par la décentralisation complique les rapports entre l'État et sa société, en agrégeant de nouvelles formules d'intervention publique. Déjà sur des structures administratives incapables d'une perception approfondie des conditions sociales, cette réforme vient entraver la simplification administrative des relations État-société.

Dans ce sens, on dirait que la réforme de décentralisation semble renforcer l'échec des administrations qui étaient déjà en faillite. Évidemment, comme on l'a démontré, en se superposant aux formes administratives déjà existantes, les municipalités semblent aggraver les problèmes de coordination institutionnelle, notamment avec les gouvernements de districts. Sur un cadre administratif encore fluide, les espaces municipaux ouvrent des possibilités de conflits politiques. Le cas de la municipalité de Beira sous gestion de l'opposition, MDM, fut significatif à cet égard. Entre le gouvernement du district (représentant de l'État — disons Frelimo) et la municipalité (MDM), s'est instauré un conflit majeur dans la prestation de services, comme l'éducation ou la santé, pas pour leur amélioration, mais pour les utiliser comme ressources politique.

Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc, 2003; René Otayek, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, juin 2007, p. 131- 150; Richard Crook, « Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisational commitment », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 48 / 4, 2010, p. 479- 504.

⁹⁴⁰ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, dossier « L'Afrique Australe face à Pretoria », 1985, p. 36- 60.

⁹⁴¹ René Otayek, *op. cit.*

⁹⁴² Bernhard Weimer (ed), *op. cit.*

En effet, les constats d'échec sautent aux yeux de tous, y compris des acteurs réformateurs eux-mêmes (l'élite au pouvoir — le Frelimo —, ainsi que les acteurs internationaux) et de ceux de la mise en œuvre (les administrations municipales) et des destinataires finaux. Cependant les modifications à l'instar des réformes mise en œuvre et nouvelles modalités d'action politique en gestation restent très marginalisées dans les analyses. C'est aussi sur cette perspective qu'on a essayé d'aller plus loin dans l'ambition de trouver des explications et d'attribuer une signification à la réforme de la décentralisation mise en œuvre dans la formation de l'État, en tant que processus qui participe à l'affirmation ou à la création de nouvelles formes d'action politique.

On a souligné deux perspectives de réflexion : d'une part, les municipalités en tant qu'administrations de proximité, malgré leur capacité limitée de prestation de services et la forte tendance de contrôle par l'administration centrale, se reconfigurent selon les répertoires des espaces de mise en œuvre et par leur rapport avec les destinataires finaux des réformes. D'autre part, ces reconfigurations réinventent finalement les contenus des réformes ainsi qu'elles redéfinissent les attentes des citoyens envers l'action étatique⁹⁴³.

Ainsi, si les municipalités restent chargées de la responsabilité des relations directes avec les usagers, même sans ressources pour bien répondre en besoins de services publics, elles participent à un apprentissage de nouveaux modes de gestion publique. Cet apprentissage et son rôle dans le changement du système administratif varient selon les trajectoires des espaces de mise en œuvre⁹⁴⁴.

On a pu, par exemple, observer qu'à Mueda, cas d'école d'un fort rapport avec l'élite d'État, l'apprentissage de l'articulation entre l'administration et les citoyens dans les nouvelles logiques de gestion, tend à changer les actions de la population qui s'implique dans la participation. Mais le système administratif ne s'ajuste pas à ces actions de la population : les articulations administration-

⁹⁴³ James Thompson, « Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review », *Public Administration Review*, vol. 60 / 6, 2000, p. 508- 521.

⁹⁴⁴ Dominique Darbon, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique» », *Cadernos de Estudos Africanos*, décembre 2002, p. 65- 92; Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford, Oxford University Press, 2011 [3^e éd.]; Geert Bouckaert, *op. cit.*

citoyens se présentent comme tactiques, d'où la notion de réforme incrémentale, et non comme un vrai ajustement mutuel. En tout cas les pressions populaires sur l'administration locale ont été visibles.

Alors que pour la municipalité de Beira, d'ancienne tendance autonomiste vis-à-vis du pouvoir central, les méthodes participatives ont contribué à la naissance d'un nouveau parti politique, le MDM, en 2009. L'apprentissage a entraîné un changement dans les standards d'interactions, par conséquent dans le système administratif.

Dans le cas de Quissico, élevé seulement en 2013 à la catégorie de municipalité, sous forte influence d'une petite élite de commerçants locaux, les nouvelles formes d'intervention semblent produire une relation étroite entre les acteurs étatiques, municipaux et du secteur privé. D'où la naissance précipitée de formes de partenariat public-privé, surtout dans le domaine de la gestion de l'eau, comme on l'a souligné. L'analyse en termes de changement du système administrative, comme changement de pratiques administratives, reste à faire, d'autant plus que l'apprentissage aussi dépend de la routinisation pour produire de cadres de régularité de l'action publique.

Sources

A

- ABRAMS, Philip, *Historical sociology*, New York, Cornell University Press, 1993.
- ABALLÉA, François, « Relation de service à l'utilisateur ou relation du service au client ? Les transformations de l'intervention sociale », *Pyramides*, n° 7, 2003, p. 119-134.
- ADAM, Yssuf et GENTILI, Anne Maria, « O movimento dos Liguilani no planalto de Mueda 1957-1962 », *Estudo Moçambicano*, n° 4, 1983, p. 41-75.
- ADAM, Yssuf, « Mueda, 1917-1990 : Resistência, colonialismo, libertação e desenvolvimento », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, n° 6, 1993, p. 3-102.
- ADAMOLEKUN, Ladipo et ADAMOLEKUN, Oladipupo, *Public Administration in Africa : Main Issues and Selected Country Studies*, Boulder, Westview Press, 1999.
- ALBERDI, Jokin et BIDAURRATZAGA, Eduardo, *Desarrollo Humano Local en Mozambique*, Bilbao, Hegoa, 2014.
- ALDEN, Chris, *Mozambique and the construction of the new African state: from negotiations to nation building*, New York, Palgrave, 2001.
- ALEXANDRINHO, José, « Beira : Lembranças da cidade colonial », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, n°, 1989, p. 181- 200.
- ALFORD, John, « Why Do Public-Sector Clients Coproduce ? Toward a Contingency Theory », *Administration & Society*, vol. 34 / 1, 2002, p. 32-56.
- ALFORD, John, *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- ALLINA-PISANO, Eric, *Slavery by any other name: African life under company rule in colonial Mozambique*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2012.
- ALPERS, Edward A., « "To Seek a Better Life": The Implications of Migration from Mozambique to Tanganyika for Class Formation and Political Behavior », *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 18 / 2, 1984, p. 367- 388.

- ANDERSON, Perry, *Le Portugal et la fin de l'ultra-colonialisme*, Paris, François Maspero, 1963.
- ANDRADE, Mário Pinto de, « Proto-Nacionalismo em Moçambique. Um estudo de caso : Kamba Simango (c. 1890-1967) », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, p. 127- 147.
- ANTUNES, José Freire, *Jorge Jardim : agente secreto*, Lisbonne, Bertrand Editora, 1996.
- ARARAL, Eduardo, « Policy and regulatory design for developing countries : a mechanism design and transaction cost approach », *Policy Sciences*, vol. 47 / 3, 2014, p. 289- 303.
- ARIÈS, Paul et COSTA-PRADES, Bernadette, *Apprendre à faire le vide: pour en finir avec le « toujours plus »*, Toulouse, Milan, 2009.
- AUSTIN, John Langshaw, *Quand dire, c'est faire: how to do things with words*, Paris, Éd. du Seuil, 1991.
- AXELSON, Eric, *Portugal and the Scramble for Africa, 1875-1891*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1967.
- AZEVEDO, Carlos A. Moreira, « Perfil biográfico de D. Sebastião Soares de Resende », *Lusitania Sacra*, vol. 2 / 6, 1994, p. 391- 415.

B

- BACH, Daniel et GAZIBO, Mamoudou, *Neopatrimonialism in Africa and beyond*, New York, Routledge, 2012.
- BADIE, Bertrand, *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BAJOIT, Guy, « Exit, Voice, Loyalty... and Apathy: Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue Française de Sociologie*, vol. 29 / 2, avril 1988, p. 325- 345.
- BARREAU-TRAN, Léa, « Émergence économique des femmes et négociation des rapports de genre au Mozambique », *Afrique contemporaine*, 2013, p. 120- 121.
- BARZELAY, Michael, *The new public management: improving research and policy dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001.
- BATLEY, Richard et LARBI, George A., *The changing role of government: the reform of public services in developing countries*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan, 2004.

- BAYART, Jean-François, « Hégémonie et coercition en Afrique subsaharienne : La « politique de la chicotte » », *Politique africaine*, vol. 110 / 2, 2008, p. 123- 152.
- BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006.
- BAYART, Jean-François, *L'historicité de l'État importé*, Paris, Centre d'études et de recherches internationales, 1996.
- BAYART, Jean-François, MBEMBE, Joseph-Achille et TOULABOR, Comi M, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.
- BEACH, David, *The Shona and their neighbours*, Oxford, Blackwell, 1994.
- BENNETT, Colin et HOWLETT, Michael, « The lessons of learning : Reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy Sciences*, vol. 25 / 3, p. 275- 294.
- BERGER, Peter et LUCKMANN, Thomas, *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, New York, Anchor Books, 1990.
- BERMAN, Bruce, « Structure and Process in the Bureaucratic States of Colonial Africa », *Development and Changes*, vol. 15 / 2, 1984, p. 161- 202.
- BERTELSEN, Bjorn, *Violent becomings. State formation, socialit, and power in Mozambique*, New York, Berghahn, 2016.
- BEZES, Philippe et LE LIDEC, Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », in LAGROYE, Jacques et OFFERLÉ, Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 75-101.
- BEZES, Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 307- 332.
- BEZES, Philippe, *Penser la science administrative dans la post-modernité: mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2013.
- BEZES, Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

- BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Leiden ; Boston, 2014.
- BIERSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.
- BLANC-PAMARD, Chantal et CAMBRÉZY, Luc, *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, 1995.
- BLUNDO, Giorgio et LE MEUR, Pierre-Yves, *The governance of daily life in Africa : ethnographic explorations of public and collective services*, Leiden, Brill, 2009.
- BLUNDO, Giorgio et SARDAN, Jean-Pierre, *Etat et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers, Bénin, Niger, Sénégal*, Paris, Karthala, 2007.
- BLUNDO, Giorgio, « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 2011, p. 427- 452.
- BODSON, Paul et ROY, Paul-Martel, *Survivre dans les pays en développement : approches du secteur informel*, Paris, Harmattan, 2003.
- BONHOMME, Julien, *Les voleurs de sexe : anthropologie d'une rumeur africaine*, Paris, Seuil, 2009.
- BOONE, Catherine, *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BOOTH, David, « Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision », *IDS Bulletin*, vol. 42 / 2, 2011, p. 11- 21.
- BOROWCZAK, Winfried et WEIMER, Bernhard, « Andar com uma bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011 », in WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique : descentralizar o centralismo : economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p. 103- 161
- BOUCKAERT, Geert *et alii*, *Identity vs. performance: An overview of theories explaining trust in government*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 2002.
- BOUCKAERT, Geert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 39- 54.

- BOUENE, Felizardo et SANTOS, Maciel, « O modus vivendi entre Moçambique e o Transvaal (1901-1909) : um caso de “imperialismo ferroviário” », *Africana studia*, 2006, p. 239- 268.
- BOURCIER, Danièle, « Le bien commun, ou le nouvel intérêt général », in BEZES, Philippe (ed.), *Penser la science administrative dans la post-modernité: mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2013, pp. 85-102.
- BOURDIEU, Pierre, « Droit et passe-droit : Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81 / 1, 1990, p. 86- 96.
- BOURDIEU, Pierre, *Choses dites*, Paris, Editions de Minuit, 1987.
- BOURGON, Jocelyne, « Un gouvernement flexible, responsable et respecté : Vers une “ nouvelle ” théorie de l’administration publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 73 / 1, 2007, p. 7- 28.
- BOVAIRD, A. G. et LÖFFLER, Elke, *Public management and governance*, London ; New York, Routledge, 2009.
- BOWEN, Merle, *The state against the peasantry : rural struggles in colonial and postcolonial Mozambique*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2000.
- BRAATHEN, Einar et JØRGENSEN, Bettine, « Democracy Without People ? Local Government Reform and 1998 Municipal Elections in Mozambique », *Lusotopie*, 1998, p. 31- 38.
- BRAGANÇA, Aquino de et DELELCHIN, Jacques, « Da idealização à compreensão da história Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, n° 5, 1986, p. 29- 52.
- BRAGANÇA, Aquino de et FIRST, Ruth, « Socialização do Campo e planificação », *Estudos Moçambicanos*, vol. 1 / 3, 1981, p. 2- 8.
- BRAGANÇA, Aquino de, « O marxismo de Samora », *Cadernos de História*, n° 5, 1987, p. 4- 12.
- BRAGANÇA, Aquino de, *A situação nas antigas zonas libertadas de Cabo Delgado*, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane, 1983.
- BRANDÃO, Pedro Ramos, *A Igreja Católica e o Estado Novo em Moçambique: 1960/1974*, Lisboa, Notícias, 2004.
- BRATTON, Michael et VAN DE WALLE, Nicolas, *Democratic experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

BRAUDEL, Fernand, « Histoire et Sciences sociales : La longue durée », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 13e année, 1958, p. 725- 753.

BRITO, Luís de *et alii*, *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo, IESE, 2011.

BRITO, Luís de, « Beira — o fim da Renamo ? », *IDeIAS*, 25 novembre 2008.

BRITO, Luís de, « Breve reflexão sobre autarquias, eleições e democratização », in BRITO, Luís de *et alii*, *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo, IESE, 2011, p.23-38.

BRITO, Luís de, « O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidarias em Moçambique », in MAZULA, Brazão (ed.), *Moçambique eleições democracia e desenvolvimento*, Maputo, Inter-Africa Group, 1995, p. 473-499.

BRODEUR, Jean-Paul, *Les visages de la police : pratiques et perceptions*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.

C

CABRITA, João, *Mozambique : the tortuous road to democracy*, New York, Palgrave, 2002.

CADIOU, Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009.

CAHEN, Michel, « À la recherche de la défaite : Notes sur une certaine historiographie de la « révolution » et de la « contre-révolution » au Mozambique et sans doute ailleurs », *Politique africaine*, vol. 112 / 4, 2008, p. 161- 181.

CAHEN, Michel, « Autour des indépendances angolaise et mozambicaine », *Politique Africaine*, 1982, p. 112- 143.

CAHEN, Michel, « Corporatisme et colonialisme : approche du cas mozambicain, 1933-1979. I. Une genèse difficile, un mouvement squelettique. », *Cahiers d'études africaines*, vol. 23 / 92, 1983, p. 383- 417.

CAHEN, Michel, « Corporatisme et colonialisme : approche du cas mozambicain, 1933-1979. II. Crise et survivance du corporatisme colonial, 1960-1979. », *Cahiers d'études africaines*, vol. 24 / 93, 1984, p. 5- 24.

CAHEN, Michel, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, n°19, 1985, p. 36- 60.

CAHEN, Michel, « L'anticolonialisme identitaire : conscience ethnique et mobilisation anti-portugaise au Mozambique (1930-1965) », in DUBOIS,

- Colette, MICHEL, Marc et SOUMILLE, Pierre, *Frontières plurielles frontières conflictuelles en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 319-333.
- CAHEN, Michel, « L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974 », *Cahiers d'études africaines*, vol. 40 / 158, 2000, p. 309- 350.
- CAHEN, Michel, « L'État Nouveau et la diversification religieuse au Mozambique, 1930-1974 : II. La portugualisation désespérée (1959-1974) », *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 40 / 159, 2000, p. 551- 592.
- CAHEN, Michel, « Le Mozambique : Une Nation africaine de langue officielle portugaise ? », *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 24 / 3, 1990, p. 315- 347.
- CAHEN, Michel, « Luta de emancipação anti-colonial ou movimento de libertação nacional ? Processo histórico e discurso ideológico. O caso das colónias portuguesas e de Moçambique em particular », *Africana studia*, n° 8, 2005, p. 39- 67.
- CAHEN, Michel, « Mozambique, histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopie*, 1994, p. 213- 266.
- CAHEN, Michel, « Pontos comuns e heterogeneidade das culturas políticas nos PALOPs : Um ponto de vista 'pós-póscolonial' », *História : Questões & Debates*, vol. 62 / 1, 2015, p. 19- 47.
- CAHEN, Michel, « The enemy as model : patronage as a crisis factor in constructing opposition in Mozambique », *Oxpo working papers*, 2011.
- CAHEN, Michel, « The Mueda Case and Maconde political ethnicity : Some notes on a work in progress », *Africana studia*, n° 2, 1999, p. 29- 46.
- CAHEN, Michel, « Ungulani Ba Ka Khosa : Ualalapi, des guerres ngunies à la fin du réalisme socialiste », *Les Langues néo-latines*, supplément, 2003, p. 85- 122.
- CAHEN, Michel, *Les bandits : un historien au Mozambique, 1994*, Paris, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CAHEN, Michel, *Mozambique : Analyse politique de conjoncture*, Paris, Indigo Publications, 1990.
- CAILOSSE, Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008.
- CALLON, Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *Année Sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169- 208.

- CANHANGA, Nobre, « Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas », in BRITO, Luís de, *Cidadania e governação em Moçambique*, Maputo, IESE, 2007, p. 90-118.
- CAPELA, José, « Para a história do ‘Diário de Moçambique’ », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, 1989, p. 177- 180.
- CAPELA, José, *A República Militar da Maganja da Costa : 1862 - 1898*, Porto, Afrontamento, 1992.
- CAPELA, José, *Donas, senhores e escravos*, Porto, Edições Afrontamento, 1995.
- CAPELA, José, *O Vinho para o preto : notas e textos sobre a exportação do vinho para Africa*, Porto, Afrontamento, 1973.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno, « Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique : social losses, private gains », *Review of African Political Economy*, vol. 41 / 1, 2014, p. 26- 48.
- CASTIANO, José, NGOENHA, Severino et BERTHOUD, Gérald, *Histoire de l'éducation au Mozambique : de la période coloniale à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- CERTEAU, Michel de, *L'invention du quotidien, tome 1 : Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990.
- CHACKERIAN, Richard et MAVIMA, Paul, « Comprehensive Administrative Reform Implementation : Moving beyond Single Issue Implementation Research », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11 / 3, 2001, p. 353- 377.
- CHAMBULE, Alfredo, *Organização Administrativa de Moçambique*, Maputo, CIEDIMA, 2000.
- CHATRIOT, Alain, « The Political History of Administration : Forms of the State in France in Nineteenth and Twentieth centuries », *The Tocqueville Review*, vol. 33 / 2, 2012, p. 19-42.
- CHEVALLIER, Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, vol. 1 / 137-138, 2011, p. 217- 227.
- CHEVALLIER, Jacques, « L'héritage politique de la colonisation », in SMOUTS, Marie-Claude (ed.), *La situation postcoloniale : les postcolonial studies dans le débat français*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 2007, p. 360-377.

- CHEVALLIER, Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1, 2003, p. 203- 217.
- CHEVALLIER, Jacques, *La communication administration-administrés*, Paris, Presses universitaires de France, 1983.
- CHEVALLIER, Jacques, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 1996.
- CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.
- CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.
- CHOUDHURY, Enamul, « Trust in Administration An Integrative Approach to Optimal Trust », *Administration & Society*, vol. 40 / 6, octobre 2008, p. 586- 620.
- CHRÉTIEN, Jean-Pierre, « Le *big man*, ancienne figure de l'histoire africaine », in DARBON, Dominique (ed.), *Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, 2010, p. 59-71.
- CISTAC, Gilles, « Moçambique : Institucionalização, organização e problemas do poder local », *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, 2012.
- CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, Livraria Universitária, 2001.
- CLAINCHE, Michel Le, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1 / 137-138, 2011, p. 39- 48.
- CLAPHAM, Christopher, *Private patronage and public power : political clientelism in the modern state*, New York, St. Martin's Press, 1982.
- COELHO, João Paulo Borges, « Antigos soldados, novos cidadãos : a reintegração dos desmobilizados de maputo », *Estudos Moçambicanos*, n° 20, 2002, p. 141- 236.
- COLLON, Michel et LATOUR, Bruno, « Unscrewing the Big Leviathan ; or How actors macrostructure reality and how sociologists help to do so ? » in KNORR-CETINA, K. et CICOUREL (ed.), Aaron Victor, *Advances in social theory and methodology : toward an integration of micro- and macro-sociologies*, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981, pp. 277-303.
- CONTE, Bernard, *La tiers-mondialisation de la planète*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.

- COQUERY-VIDROVITCH, Catherine et FOREST, Alain, *Actes du Colloque Entreprises et entrepreneurs en Afrique, XIXe et XXe siècles. Tome 2*, Laboratoire Connaissance du Tiers Monde, Paris, L'Harmattan, 1983.
- COSTA, Inês Nogueira da, « No centenário da Companhia de Moçambique, 1888-1988 », *Arquivo Histórico Moçambique*, n° 6, 1989, p. 65-76.
- COSTA, Inês Nogueira da, *Contribuição para o estudo do colonial-fascismo em Moçambique*, Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique, 1987.
- COSTA, Mário Augusto da, *Cartas de Moçambique : de tudo um pouco*, Lisboa, 1934.
- COULON, Christian, « État et identités », in MARTIN, Denis-Constant (ed.), *Cartes d'identité : comment dit-on « nous » en politique ?* Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, pp. 238-298.
- COUTO, Mia, *Mulheres de Cinzas*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.
- COVANE, Luís, *As relações económicas entre Moçambique e a África do Sul, 1850-1964 : acordos e regulamentos principais*, Maputo, Arquivo Histórico de Moçambique, 1989.
- CROOK, Richard, « Rethinking civil service reform in Africa : 'islands of effectiveness' and organisational commitment », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 48 / 4, 2010, p. 479- 504.
- CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Points, 1977.
- CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le systèmes social et culturel*, Paris, Seuil, 1993.

D

- DALOZ, Jean-Pascal, « Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l'approche élitare », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13 / 4, 2006, p. 617- 623.
- DARBON, Dominique et TOULABOR, Comi, *L'invention des classes moyennes africaines : enjeux politiques d'une catégorie incertaine*, Paris, Éditions Karthala, 2014.
- DARBON, Dominique, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », in MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (ed.), *Espaces du service public: mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 111-149.

- DARBON, Dominique, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, vol. 4/20, décembre 2001, p. 27- 42.
- DARBON, Dominique, « L'État prédateur », *Politique Africaine*, n° 39, 1990, p. 37- 45.
- DARBON, Dominique, « La Culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *Cadernos de Estudos Africanos*, n° 3, décembre 2002, p. 65- 92.
- DARBON, Dominique, « Nom de code 'Classes moyennes en Afrique' : les enjeux politiques d'une labellisation de groupes invisibles et vulnérables », in DARBON, Dominique et TOULABOR, Comi (eds), *L'invention des classes moyennes africaines: enjeux politiques d'une catégorie incertaine*, Paris, Karthala, 2014, p. 15-59.
- DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? : Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 105 / 1, 2003, p. 135- 152.
- DARBON, Dominique, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique », *Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 14 / 1, 2008, p. 98- 112.
- DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique : l'illusion d'une administration a-sociale*, Bordeaux, Communication au Congrès national de l'association française de science politique, 1988.
- DARBON, Dominique, *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009.
- DARBON, Dominique, *Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, 2010.
- DARCH, Colin et HEDGES, David, « Political rhetoric in the transition to Mozambique independence : Samora Machel in Beira, june 1975 », *Kronos*, vol. 39 / 1, 2007, p. 32- 65.
- DARCH, Colin, « Trabalho migratório na África Austral : um apontamento crítico sobre a literatura existente », *Estudos Moçambicanos*, n° 2, 1981, p. 81- 96.
- DERLIEN, Hans-Ulrich et PETERS, B. Guy, *The State at Work : Comparative Public Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2009.
- DIAS, Jorge, *Os Macondes de Moçambique*, Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar, 4 vols., Lisbonne, Junta de Investigação do Ultramar, 1964.

- DINERMAN, Alice, « Regarding totalities and escape hatches in Mozambican politics and Mozambican studies », *Politique africaine*, vol. 113 / 1, 2009, p. 187- 210.
- DINERMAN, Alice, *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Postcolonial Africa: The case of Mozambique, 1975-1994*, Londres, Routledge, 2006.
- DOS SANTOS, Valdez, *O desconhecido Niassa*, Lisbonne, Junta de Investigação do Ultramar, 1964.
- DREYFUS, Françoise, EYMERI, Jean-Michel et COLLECTIF, *Science politique de l'administration : Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.
- DUBOIS, Colette, MICHEL, Marc et SOUMILLE, Pierre (eds), *Frontieres plurielles frontieres conflictuelles enafrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- DUBOIS, Vicent, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche n sciences sociales*, n° 201-202, 2014, p. 13-25.
- DUBOIS, Vincent, « Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales », *Lien social et Politiques*, 1998, p. 67- 74.
- DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet*, Paris, Economica, 2010.
- DUFFY, James, *Portuguese Africa*, Cambrigde, Harvard University Press, 1959.
- DUPUY, François et THOENIG, Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- DURAN, Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 2010.
- DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1981.

E

- EIJK, Carola Van et STEEN, Trui, « Pourquoi se lancer dans la coproduction des services publics ? Théorie et données empiriques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 33- 52.
- ELIAS, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Presses pocket, 2003.
- ENES, António, *Moçambique : relatório apresentado ao govêrno*, Lisbonne, Divisão de Publicações e Biblioteca Agência Geral das Colónias, 1946.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda, *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

F

FAVERO, Nathan, MEIER, Kenneth J. et O'TOOLE JR., Laurence J., « Goals, Trust, Participation, and Feedback : Linking Internal Management With Performance Outcomes », *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 26 / 2, 2016, p. 327- 343.

FERGUSON, James, *The anti-politics machine : « development, » depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

FINER, Herman, « Officials and the Public », *Public Administration*, vol. 9 / 1, janvier 1931, p. 23- 36.

FISSETTE, Jacques et RAFFINOT, Marc, *Gouvernance et appropriation locale du développement au-delà des modèles importés*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2010.

FLEDDERUS, Joost et HONINGH, Marlies, « Why people co-produce within activation services : the necessity of motivation and trust - an investigation of selection biases in a municipal activation programme in the Netherlands », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82 / 1, 2016, p. 69- 87.

FLIGSTEIN, Neil, « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, vol. 19 / 2, 2001, p. 105125.

FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick, *To change or not to change ? : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 2008.

FREITAS, Afonso Ivens Ferraz de, « Província de Moçambique. Seitas religiosas gentílicas », *Arquivo Histórico de Moçambique*, vol. 4/1 1957, (« Confidencial »).

FRIDENSON, Patrick, « Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation », *Cahiers du Centre de recherches historique*, n° 25, octobre 2000, p. 149-159.

FRY, Peter, *Moçambique : ensaios*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2001.

G

- GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, les presses Sciences Po, 2007.
- GAXIE, Daniel et LEHINGUE, Patrick, *Enjeux municipaux : la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Presses Universitaires de France, 1984.
- GEFFRAY, Christian, *La cause des armes au Mozambique : anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala, 1990.
- GÉLÉDAN, Fabien, « Spectres du léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *Revue française d'administration publique*, vol. 157 / 1, 2016, p. 33-48.
- GENTILI, Anna Maria, « Democracy and citizenship in Mozambique », in TRIULZI, Alessandro, ERCOLESSI, Maria Cristina et FONDAZIONE GIANGIACOMO FELTRINELLI (eds), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 153-174.
- GEORGES, Balandier, « La situation coloniale : une approche théorique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1951, p. 44- 79.
- GIAUQUE, David, « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, n°7, septembre 2003, p. 89- 104.
- GIBERT, Patrick et THËNIG, Jean-Claude, « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et management public*, vol. 11 / 1, 1993, p. 3- 21.
- GIDDENS, Anthony, *The constitution of society : outline of the theory of structuration*, Berkeley, University of California Press, 1986.
- GOFFMAN, Erving, *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Éditions de Minuit, 1968.
- GOFFMAN, Erving, *Les Rites d'interaction*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974, 236 p.
- GOMEZ, Miguel Buendia, *Educação moçambicana : história de um processo, 1962-1984*, Maputo, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1999.
- GOODNOW, Frank Johnson, *Politics and administration : a study in government*, New York, The Macmillan company, 1900.
- GOODSELL, Charles, *The Public encounter : where state and citizen meet*, Bloomington, Indiana University Press, 1981.

GROUX, Guy, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations*, vol. 3 / 1, 2005, p. 57- 70.

GUERET-TALON, Lyvie, « Management par la Qualité : et si le service public devenait une référence sur le marché ? », *Politiques et management public*, vol. 22 / 2, 2004, p. 39- 54.

GUPTA, Akhil, « Blurred boundaries : the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state », *American Ethnologist*, vol. 22 / 2, 1995, p. 375- 402.

GUPTA, Akhil, *Red Tape : Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press Books, 2012.

H

HABERMAS, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1988.

HAGMANN, Tobias et PÉCLARD, Didier, *Negotiating statehood : dynamics of power and domination in Africa*, West Sussex, Wiley-Blackwell, 2011.

HALL, Margaret et YOUNG, Tom, *Confronting Leviathan : Mozambique since independence*, Athens, Ohio University Press, 1997.

HALL, Peter et TAYLOR, Rosemary, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, 1996, p. 936- 957.

HALL, Peter, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25 / 3, 1993, p. 275- 296.

HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et GALÈS, Patrick Le, *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014.

HANLON, Joseph, *Mozambique : the revolution under fire*, Londres, Zed Books, 1984.

HARRIS, Marvin, « Labour Emigration among the Moçambique Thonga: Cultural and Political Factors », *Africa: Journal of the International African Institute*, vol. 29 / 1, 1959, p. 50- 66.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

- HAVIK, Philip, KEESE, Alexander et SANTOS, Maciel, *Administration and taxation in former Portuguese Africa, 1900-1945*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2015.
- HECLO, Hugh, *Modern social politics in Britain and Sweden ; from relief to income maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- HEINTZMAN, Ralph et MARSON, Brian, « People, service and trust : is there a public sector service value chain? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 / 4, 2005, p. 549- 575.
- HENDERSON, Robert, « Relations of Neighbourliness - Malawi and Portugal, 1964-74 », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 15 / 3, 1977, p. 425- 455.
- HERDT, Tom de et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Real governance and practical norms in sub-Saharan Africa : the game of rules*, Londres, Routledge, 2015.
- HERIAN, Mitchel, « Trust in Government and Support for Municipal Services », *State and Local Government Review*, vol. 46 / 2, juin 2014, p. 82- 90.
- HERMELE, Kenneth, « Guerra e estabilização : Uma análise a médio prazo do Programa de Reabilitação económica de Moçambique (PRE) », *Revista International de Estudos Africanos*, vol. 8 / 9, 1988, p. 33ç- 349.
- HIBOU, Béatrice, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, vol. 73 / 1, 1999, p. 6- 15.
- HIBOU, Béatrice, *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.
- HILL, Heather, « Understanding Implementation : Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13 / 3, 2003, p. 265- 282.
- HILL, Michael et HUPE, Peter, *Implementing public policy: governance in theory and practice*, London, Sage, 2002.
- HILL, Michael, « Implementation Theory : yesterday's issue? », *Policy & Politics*, vol. 25 / 4, 1997, p. 375- 385.
- HIRSCHMAN, Albert, *Exit, voice, and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.
- HOOD, Christopher et LODGE, Martin, *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*, Oxford, OUP Oxford, 2006.
- HOOD, Christopher, « Contemporary public management : a new global paradigm ? », *Public Policy and Administration*, vol. 10 / 2, juin 1995, p. 104- 117.

- HOOD, Christopher, *The tools of government*, Chatham, Chatham House, 1986.
- HOPKINS, A. G., « Big Business in African Studies », *The Journal of African History*, vol. 28 / 1, 1987, p. 119- 140.
- HOPKINS, A. G., « Imperial Business in Africa », *The Journal of African History*, vol. 17 / 2, 1976, p. 267- 290.
- HULST, Rudie, MAFURU, Wilhelm et MPENZI, Deogratias, « Fifteen Years After Decentralization by Devolution : Political-administrative Relations in Tanzanian Local Government : Political-administrative Relations in Tanzanian Local Government », *Public Administration and Development*, vol. 35 / 5, 2015, p. 360- 371.
- HUPE, Peter et HILL, Michael, « Street-Level Bureaucracy and Public Accountability », *Public Administration*, vol. 85 / 2, juin 2007, p. 279.
- HUPE, Peter, « What happens on the ground : Persistent issues in implementation research », *Public Policy and Administration*, vol. 29 / 2, avril 2014, p. 164- 182.
- HURBERT, Jacques, *La petite voie : De St Louis-Marie de Montfort à Jesus par Marie*, Angers, Éditions Montfort, 2014.
- HUTCHCROFT, Paul, « Centralization and Decentralization in Administration and Politics : Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power », *Governance*, vol. 14 / 1, janvier 2001, p. 23- 53.
- HYDÉN, Göran, « Culture, Administration, and Reform in Africa », *International Journal of Public Administration*, vol. 36 / 13, novembre 2013, p. 922- 931.
- HYDÉN, Göran, *Beyond ujamaa in Tanzania : underdevelopment and an uncaptured peasantry*, London, Heinemann, 1980.
- HYDÉN, Göran, COURT, Julius et MEASE, Kenneth, *Making sense of governance : empirical evidence from sixteen developing countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004.

I

- IAIN GOW, James et DUFOUR, Caroline, « In the new public management a paradigm ? Does it matter ? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 / 4, 2000, p. 573- 597.
- ISAACMAN, Allen *et alii*, « ‘Cotton is the mother of poverty : Peasant resistance to forced cotton production in Mozambique, 1938-1961 », *International Journal of African History Studies*, vol. 13 / 4, 1980, p. 581- 615.

ISAACMAN, Allen F. et ISAACMAN, Barbara, *The tradition of resistance in Mozambique : anti-colonial activity in the Zambesi Valley, 1850-1921*, London, Heinemann, 1976.

ISRAEL, Paolo, « Kummwanglela Guebuza », *Lusotopie*, vol. 13/2, novembre 2006, p. 103- 125.

ISRAEL, Paolo, « The Formulaic Revolution. Song and the “Popular Memory” of the Mozambican Liberation Struggle », *Cahiers d'études africaines*, vol. 1/197, 2010, p. 181- 216.

J

JAGLIN, Sylvie, « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Tiers-Monde*, vol. 42 / 166, 2001, p. 275- 303.

JAGLIN, Sylvie, « La commercialisation du service d'eau potable à Windhoek (Namibie) : inégalités urbaines et logiques marchandes », *Flux*, vol. 13 / 30, 1997, p. 16- 29.

JAGLIN, Sylvie, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions, 2005.

JARDIM, Jorge, *Moçambique : terra queimada*, Lisbonne, Intervenção, 1976.

JESSOP, Bob, *A strategic-Relation Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

JOHNSTON, Anton, « Adult Literacy for Development in Mozambique », *African Studies Review*, vol. 33 / 3, 1990, p. 83- 96.

JOSEPH, Gilbert et NUGENT, Daniel, *Everyday forms of state formation : revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.

JUN, Jong, *The social construction of public administration : interpretive and critical perspectives*, Albany, State University of New York Press, 2006.

K

KHAN, Mushtaq, « Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions », [En ligne : <http://eprints.soas.ac.uk/9968/>]. Consulté le 7 juillet 2014.

KHOSA, Ungulani Ba Ka, *Ualalapi*, Lisbonne, Caminho, 1987.

KICKERT, Walter, « Au-delà du management public. Les changements de référentiels des réformes administratives aux Pays-Bas », in DREYFUS, Françoise, EYMERI, Jean-Michel (eds), *Science politique de l'administration : Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 201-220.

KING, Desmond et LE GALÈS, Patrick, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 453- 480.

KINGDON, John *Agendas, Alternatives and public policies*, New York, Harper Collins, 2^e éd., 1995.

KINGDON, John, « How does an idea's time come? Agendas, alternatives and public policies », SHAFRITZ, Jay, HYDE, Albert, PARKES, Sandra (eds), *Classics of Public Administration*, 15^e éd., Belmont, Thomson Wadsworth, 2004, pp. 564-570.

KNORR-CETINA, K. et CICOUREL, Aaron Victor, *Advances in social theory and methodology : toward an integration of micro- and macro-sociologies*, Boston, Routledge & Kegan Paul, 1981.

L

LA BOÉTIE, Étienne de, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Mille et une nuits, 2005.

LABORIER, Pascale et TROM, Danny, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaire de France, 2003.

LACAM, Jean-Patrice, « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, vol. 38 / 1, 1988, p. 23- 47.

LACHARTRE, Brigitte, « Élections municipales et démocratisation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 75 / 3, 1999, p. 162- 169.

LACHARTRE, Brigitte, « Qui a peur des ONG au Mozambique ? La relance d'une controverse », *Lusotopie*, 2002, p. 161- 169.

LACHARTRE, Brigitte, *Enjeux urbains au Mozambique : de Lourenço Marques à Maputo*, Paris, Karthala, 2000.

- LAFFRANCHINI, Moira, « Métamorphose identitaire à travers la musique : le timbila des Chopi du Mozambique », *Cahiers d'ethnomusicologie. Anciennement Cahiers de musiques traditionnelles*, vol. 20, 2007, p. 133- 145.
- LAGROYE, Jacques et OFFERLÉ, Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.
- LASCOUMES, Pierre et LE BOURHIS, Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, vol. 32 / 1, 1996, p. 51- 73.
- LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004.
- LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CHEVALLIER, Jacques (ed.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 325-338.
- LAUTIER, Bruno, *L'Économie informelle dans le Tiers Monde*, Paris, La Découverte, 2004.
- LAUTIER, Bruno, MIRAS, Claude de et MORICE, Alain, *L'Etat et l'informel*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- LAVIGNE DELVILLE, Philippe et CHAUVEAU, Jean-Pierre, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? : réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Editions Karthala : Coopération française, 1998.
- LE BOURHIS, Jean-Pierre, « Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10 / 2, 2003, p. 161- 175.
- LE GALÈS, Patrick et VEZINAT, Nadège, *L'État recomposé*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.
- LECA, Jean, « L'État entre politics, policies et polity », *Gouvernement et action publique*, n
- LIESEGANG, Gerhard, « Nguni Migrations between Delagoa Bay and the Zambezi, 1821-1839 », *African Historical Studies*, vol. 3 / 2, 1970, p. 317- 337.
- LIESEGANG, Gerhard, *Ngungunyane*, Maputo, Coleção Embondeiro, 1986.
- LIMA, Alfredo, « Os fundamentos da transferência da capital para Lourenço Marques », *Boletim Municipal (Lourenço Marques)*, I, 1967, p. 19- 28.

- LINDBLOM, Charles, « The Science of “Muddling Through” », *Public Administration Review*, vol. 19 / 2, 1959, p. 79- 88.
- LINZ, Juan J., « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1 / 1, 1990, p. 51- 69.
- LIPSKY, Michael, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 2010.
- LOBATO, Alexandre, « Ilha de Moçambique », *Documentário trimestral*, 1945.
- LOBATO, Alexandre, « No centenário de Neutel de Abreu : Sobre as causas da ocupação tardia do Norte, num relance pela História de Moçambique », *Monumenta*, 1971, p. 7- 21.
- LORRAIN, Dominique, « Les pilotes invisibles de l’action publique. Le désarroi du politique ? », in LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick (eds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 163-197.
- LOURENÇO, Vitor Alexandre, « Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas », *Cadernos de Estudos Africanos*, juillet 2009, p. 115- 138.
- LOZAC’H, Valérie, « La déclinaison des doctrines du new public management dans l’administration est-allemande », *Revue française d’administration publique*, vol. 1 / 141, avril 2012, p. 207- 222.
- LUNDIN, Iraê et MACHAVA, Francisco, *Autoridade e poder tradicional*, I et II, Maputo, Ministério da Administração Estatal, Núcleo de Desenvolvimento Administrativo, 1995.

M

- MACAMO, Elísio, « A Transição Política em Moçambique », *Working paper*, Lisbonne, Centro de Estudos Africanos, 2004.
- MACGONAGLE, Elizabeth, « Living with a Tyrant : Ndau Memories and Identities in the Shadow of Ngungunyana », *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 41 / 1, 2008, p. 29- 53.
- MACHATINE, Filisberto, *A familia Machatine Fulane*, Zandamela, Artes Gráficas, 1971.
- MACHEL, Samora, *Fazer da escola uma base para o povo tomar o poder*, Imprensa Nacional, 1979, 46 p.

- MACKINTOSH, Maureen et WUYTS, Marc, « Accumulation, social services and socialist transition in the third world : Reflections on decentralised planning based on the Mozambican experience », *The Journal of Development Studies*, vol. 24 / 4, 1988, p. 136- 179.
- MACUACUA, Lázaro, « O AGP dez Anos Depois : Novos Desafios para Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, 2002, p. 5- 17.
- MACUANE, José, « Economic and political liberalization, dependency and elite formation in contemporary Mozambique », *Working paper*, Danish Institute for International Studies, 2012.
- MAGODE, José, *Pouvoir et réseaux sociaux au Mozambique : appartenances, interactivité du social et du politique (1933-1994)*, Paris, Connaissances et Savoirs, 2005.
- MAHONEY, James et THELEN, Kathleen Ann, *Explaining institutional change : ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- MAILLARD, Jacques DE, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15 / 60, 2002, p. 169- 191.
- MALINOWSKI, Bronislaw, *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1989.
- MARCH, James et OLSEN, Johan, *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, The Free press, 1989.
- MARIE, Alain (ed.), *L'Afrique des individus : itinéraires citoyens dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Paris, Karthala, 1997.
- MARTIN, Denis-Constant (ed.), *Cartes d'identité : comment dit-on « nous » en politique?*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994.
- MARTIN, Denis-Constant, « À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l'invention du politique ? », *Revue française de science politique*, vol. 39 / 6, 1989, p. 793- 815.
- MARTY, Jesús Pérez, « Cabo Delgado na encruzilhada: Desafios para o desenvolvimento e a governação num contexto de mudança », in ALBERDI, Jokin et BIDAURRATZAGA, Eduardo (eds), *Desarrollo Humano Local en Mozambique*, Bilbao, Hegoa, 2014, p. 35-56.
- MASSARDIER, Gilles, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.
- MATOS, Armando et COSTA, Maria, *Colectânea de legislação autárquica*, Maputo, Associação nacional dos Municípios de Moçambique, 2008.

- MAZULA, Brazão (ed.), *Moçambique eleições democracia e desenvolvimento*, Maputo, Inter-Africa Group, 1995.
- MBACK, Charles, *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.
- MCCOURT, Willy, « Public Management in Developing Countries », *Public Management Review*, vol. 10 / 4, juillet 2008, p. 467.
- MÉDARD, Jean François, *Etats d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.
- MÉDARD, Jean-François « Charles Njonjo : portrait d'un 'Big Man' au Kenya », TERRAY, Emmanuel (ed.), *L'Etat contemporain en Afrique*, eds. Ecole des hautes études en sciences sociales et Laboratoire de sociologie et géographie africaines (France), Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-87.
- MÉDARD, Jean-François, « Autoritarisme et démocratie en Afrique noire », *Politique africaine*, vol. 43, 1991, p. 92- 104.
- MÉDARD, Jean-François, « L'État patrimonialisé », *Politique Africaine*, vol. 1 / 39, 1990, p. 25- 36.
- MÉDARD, Jean-François, « The underdeveloped State in Tropical Africa : Political Clientelism or Neo-Patrimonialism ? », in CLAPHAM, Christopher (ed.), *Private patronage and public power: political clientelism in the modern state*, New York, St. Martin's Press, 1982, p. 125-172.
- MEDEIROS, Eduardo, « Etnia e raça no desporto beirense da época colonial. O caso dos "sino-moçambicanos" », *Cadernos de Estudos Africanos*, vol. 26, 2013, p. 43- 81.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (ed.), *Espaces du service public : mélanges en l'honneur de Jean Du Bois de Gaudusson. T. 1: [...]*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.
- MELO, João de, *Os Anos da guerra, 1961-1975 : os portugueses em Africa : crónica, ficção e história*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1998.
- MÉNARD, Claude, « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Tiers-Monde*, vol. 42 / 166, 2001, p. 259- 274.
- MENESES, Maria Paula, « Xiconhoca, o inimigo : Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 109, 2015, p. 09- 52.
- MESSIANT, Christine, « Fin de la guerre, enfin, en Angola. Vers quelle paix ? », *Politique africaine*, vol. 86 / 2, 2002, p. 183- 195.

- MIGDAL, Joel, *State in Society : Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- MKANDAWIRE, Thandika et SOLUDO, Charles, *African voices on structural adjustment : a companion to our continent, our future*, Ottawa, International Development Research Centre, 2003.
- MONDLANE, Eduardo, *Lutar por Moçambique*, Maputo, Coleção Nosso Chão, 1995.
- MONTRICHER, Nicole, « L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité », in DREYFUS, Françoise, EYMERI, Jean-Michel et COLLECTIF, *Science politique de l'administration : Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 135-152.
- MOSCA, João, *A experiência « socialista » em Moçambique (1975-1986)*, Lisboa, Instituto Piaget, 1999.
- MOYO, Janathan, *The politics of administration : understanding bureaucracy in Africa*, Harare, SAPES Books, 1992.
- MULÉ, Rosa, « Explaining the Party-Policy Link Established Approaches and Theoretical Developments », *Party Politics*, vol. 3 / 4, 1997, p. 493- 512.
- MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 155- 187.
- MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 189- 208.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

N

- NCOMO, Bernabé Lucas, *Uria Simango : Um homem uma causa*, Maputo, Edições Novafrica, 2003.
- NEIL-TOMLINSON, Barry, « The Nyassa chartered company : 1891-1929 », *The Journal of African History*, vol. 18 / 1, 1977, p. 109- 128.
- NEWITT, Malyn et TORNIMBENI, Corrado, « Transnational Networks and Internal Divisions in Central Mozambique. An Historical Perspective from the Colonial Period (Réseaux transnationaux et divisions internes dans le centre du Mozambique. Perspective historique de la période coloniale) », *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 48 / 192, 2008, p. 707- 740.

NEWITT, Malyn, *History of Mozambique*, Londres, Hurst & Company, 1995.

NGUENHA, Eduardo et WEIMER, Bernhard, *Orçamentação Transparência e Controlo Social : A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*, Maputo, Cooperação Suíça/PADEM, 2004.

NGUENHA, Eduardo, RAICH, Uri et WEIMER, Bernhard, « Finanças Locais : desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos », in WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p. 195-237.

NILSSON, Anders, *Paz na nossa época : para uma compreensão holística de conflitos na sociedade mundial*, Maputo, CEEI-ISRI, 2001.

NORTH, Douglass, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

NUVUNGA, Adriano et ADALIMA, José, *Mozambique Democratic Movement (MDM) : an analysis of a new opposition party in Mozambique*, Maputo, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

NUVUNGA, Adriano, « Tendências nas eleições municipais de 1998, 2003 e 2008 », in WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique : descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p. 279-299.

NYLEN, William R., « Testing the Empowerment Thesis : The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil », *Comparative Politics*, vol. 34 / 2, 2002, p. 127- 145.

O

O'LAUGHLIN, Bridget, « A questão agrária em Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, vol. 1 / 3, 1981, p. 9- 32.

OLOWU, Dele et WUNSCH, James, *Local Governance in Africa : The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc, 2003.

OLOWU, Dele, « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 665- 686.

ORRE, Alask et FORQUILHA, Salvador, « Uma iniciativa condenada ao sucesso : o fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique », in WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique : descentralizar o*

centralismo : economia política, recursos, e resultados, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p. 168-196.

OSBORNE, Stephen, « Delivering Public Services : Time for a new theory? », *Public Management Review*, vol. 12 / 1, janvier 2010, p. 1- 10.

OSÓRIO, Conceição et MACUACUA, Ernesto, « Eleições autárquicas 2013 : participação e representação de mulheres e homens », Maputo, Wilsa Moçambique, 2014.

OSTROM, Elinor, *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

OTAYEK, René, « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário ? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 77, juin 2007, p. 131- 150.

P

PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.

PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 7- 32.

PÉCLARD, Didier, « Les chemins de la « reconversion autoritaire » en Angola », *Politique africaine*, vol. 110 / 2, 2008, p. 5- 20.

PEIRES, J. B., « Paradigm Deleted : The Materialist Interpretation of the Mfecane », *Journal of Southern African Studies*, vol. 19 / 2, 1993, p. 295- 313.

PÉLISSIER, René, *Naissance du Mozambique : résistance et révoltes anticoloniales (1854-1918) (I et II)*, Paris, Péliissier, 1984.

PENVENNE, Jeanne, « Chibalo e classe operária : Lourenço Marques, 1870-1962 », *Estudos Moçambicanos*, vol. 2, 1981, p. 9- 26.

PENVENNE, Jeanne, « Trabalhadores de Lourenço Marques (1870-1974) », *Arquivo Histórico de Moçambique*, 1993, p. 26.

PENVENNE, Jeanne, *African workers and colonial racism : Mozambican strategies and struggles in Lourenço Marques, 1877 - 1962*, Portsmouth, Heinemann, 1995.

PEREIRA, Joana Pereira, « Indo-britannique et indo-portugais : la présence marchande dans le Sud du Mozambique au moment de l'implantation du

système colonial portugais (de la fin du xxe siècle aux années 1930 », *Outre-mers*, n° 330-331, septembre 2001, p. 13-37.

PEREIRA, João, « Antes o “diabo” conhecido do que um “anjo” desconhecido »: as limitações do voto económico na reeleição do partido FRELIMO », *Análise Social*, vol. 43 / 187, 2008, p. 419- 442.

PESTOFF, Victor, BRANDSEN, Taco et VERSCHUERE, Bram (eds), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, New York, Routledge, 2015.

PETITEVILLE, Franck, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L’Harmattan, 1995.

PIERSON, Paul, « Irresistible forces, immovable objects : post-industrial welfare states confront permanent austerity », *Journal of European Public Policy*, vol. 5 / 4, 1998, p. 539- 560.

PIERSON, Paul, *Politics in time : history, institutions, and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

PINTO, António Costa, *Contemporary Portugal : politics, society and culture*, New York, Columbia University Press, 2011.

PITCHER, Anne, *Transforming Mozambique : the politics of privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

POLIDANO, Charles et HULME, David, « Public Management Reform In Developing Countries », *Public Management : An International Journal of Research and Theory*, vol. 1 / 1, janvier 1999, p. 121- 132.

POLIDANO, Charles, « Why Civil Service Reforms Fail », *Public Management Review*, vol. 3 / 3, 2001, p. 345- 361.

POLLITT, Christopher et BOUCKAERT, Geert, *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

POLLITT, Christopher, *Time, policy, management : governing with the past*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

POWELL, Walter et DIMAGGIO, Paul, *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

R

- RADAELLI, Claudio, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 255- 276.
- RAFFINOT, Marc et ROUBAUD, François, *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux sacrifiés ou protégés ?*, Bondy, Institut de recherche pour le développement, 2001.
- RANGER, Terence, « Revolt in Portuguese East Africa : The Makombe rising of 1917 », *African Affairs*, 1963, p. 54- 80.
- REAUD, Beatrice et WEIMER, Bernhard, « Mozambique : Decentralization in a Centralist Setting », in DICKOVICK, Tyler et WUNSCH, James (eds), *Decentralisation in Africa: The paradox of State strength*, Boulder, 2014, pp.137-158.
- RENAN, Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation? Et autres essais politiques*, Paris, Presses pocket, 1992.
- RESENDE, Sebastião Soares de, *Profeta em Moçambique*, Linda-A-Velha, Portugal, DIFEL, 1994.
- RHODES, R. a. W., « Everyday Life in a Ministry Public Administration as Anthropology », *The American Review of Public Administration*, vol. 35 / 1, 2005, p. 3- 25.
- RIDDE, Valéry, « Policy implementation in Africa State: an extension of Kingdon's multiple-streams approach », *Public Administration*, vol. 87 / 4, 2009, p. 938- 954.
- RIEDL, Rachel Beatty et DICKOVICK, Tyler, « Party systems and decentralization in Africa », *Studies in Comparative International Development*, vol. 49 / 3, 2014, p. 321-342.
- RITA-FERREIRA, António, *Coletânea de documentos, notas soltas e ensaios inéditos para a Historia de Moçambique*, Bicesse, A. Rita-Ferreira, 2012.
- RITA-FERREIRA, António, *Presença Luso-Asiática e mutações culturais no sul de Moçambique (até c. 1900)*, Lisbonne, Instituto de Investigação Científica Tropical, n°1391, 1982.
- ROCHA, Aurélio, *Associativismo e nativismo em Moçambique : contribuição para o estudo das origens do nacionalismo moçambicano (1900-1940)*, Maputo, Promédia, 2002.

- ROCHA, José António Oliveira et ZAVALE, Gonçalves Jonas Bernardo, « O Desenvolvimento do Poder Local em África : O caso dos municípios em Moçambique », *Cadernos de Estudos Africanos*, vol. 30, 2015, p. 105- 133.
- RODRIGUÊS, M. M. Sarmiento, *Foi assim que Moçambique nasceu*, Lisbonne, Documentos do Império, 1963.
- RODRIGUÊS, Rui, « A cidade da Beira : Ensaio de geografia urbana », *Geografia*, p. 76- 95.
- ROQUE, Carlos, « Candidatos independentes em Sofala », in SERRA, Carlos (ed.), *Eleitorado incapturável. Eleições municipais de 1998 em Manica, Chimoio, Beira, Dondo, Nampula e Angoche*, Maputo, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, 1998, p. 297-310.
- ROSÁRIO, Domingos Manuel do et GUAMBE, Egídio, « Redes de distribuição de água em Nacala Porto: estender a distribuição ou a dominação ? », in BRITO, Luís de et alii (eds), *Desafios para Moçambique 2015*, Maputo, IESE, 2015, p. 97-118
- ROSÁRIO, Domingos Manuel do, « Os Municípios dos “Outros”: Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche », *Cadernos de Estudos Africanos*, vol. 30, 2015, p. 135- 165.
- ROSAS, Fernando, *O Estado Novo (1926-1974). História de Portugal*, vol. 7, Lisbonne, Círculo de Leitores, 1994.
- ROSENBAUM, Allan, « La prestation de service concertée : La dynamique de la collaboration entre le secteur public, le secteur privé et la société civile », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 72 / 1, 2006, p. 45.
- ROTHCHILD, Donald, *Strengthening African local initiative : local self-governance, decentralisation and accountability*, Hamburg, Inst. für Afrika-Kunde, 1996.
- ROUBAN, Luc et ZILLER, Jacques, « De la modernisation de l’administration à la réforme de l’État », *Revue française d’administration publique*, n° 75, 1995, p. 345.
- RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda, *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*, New York, Russell Sage Foundation, 1996.

S

- SABATIER, Paul A. et SCHLAGER, Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 209- 234.

- SABATIER, Paul A., « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy Sciences*, vol. 21 / 3, 1988, p. 129- 168.
- SABATIER, Paul A., *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 2007.
- SAHLINS, Marshall, « Poor Man, Rich Man, Big-man, Chief : Political Types in Melanesia and Polynesia », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 5 / 3, 1963, p. 285-303.
- SAINT-MARTIN, Denis, « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol. 21 / 3, 2002, p. 41- 67.
- SANTOS, Boaventura de Sousa et TRINDADE, João Carlos, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto, Edições Afrontamento, 2003.
- SANTOS, Leovigildo, *A cooperação social ao Sul do Save*, Maputo, Serviços de Acção Social Psicossocial, 1962, (« Inédito na colecção de Arquivo Histórico de Moçambique »).
- SANTOS, Maciel Morais, « An “obsessive idea” - Native Taxation in Northern Mozambique (1926-1945) », *Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto - Working Papers*, vol. 7, 2007.
- SARDAN, Jean-Pierre Olivier de, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, vol. 4 / 20, 2001, p. 61- 73.
- SAUL, John, *A difficult road : The transition to socialism in Mozambique*, New York, Monthly Review, 1985.
- SCHEDLER, Andreas, « The Nested Game of Democratization by Elections », *International Political Science Review*, vol. 23 / 1, 2002, p. 103- 122.
- SCHLICHTER, Klaus, *The dynamics of States : the formation and crises of State domination*, Ashgate, 2005.
- SCOONES, Ian *et alii*, « A New Politics of Development Cooperation ? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture », *World Development*, vol. 81, 2016, p. 1- 12.
- SCOTT James, *Seeing like a State. How certain Schemes to improve the Human Condition have failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- SEN, Amartya, *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Paris, O. Jacob, 2003.

- SERRA, Carlos (ed.), *Eleitorado incapturável. Eleições municipais de 1998 em Manica, Chimoio, Beira, Dondo, Nampula e Angoche*, Maputo, Livraria Universitária, 1998.
- SERRA, Carlos (ed.), *História de Moçambique*, vol. 1, Maputo, Livraria Universitária, 2001.
- SERRA, Carlos (ed.), *Linchamentos em Moçambique : Uma desordem que apela à ordem*, Maputo, Imprensa Universitária de UEM, 2008.
- SHANKLAND, Alex et GONÇALVES, Euclides, « Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation : The Contestation and Transformation of ProSAVANA », *World Development*, vol. 81, 2016, p. 35- 46.
- SICILIA, Mariafrancesca *et alii*, « La gestion des services publics et la coproduction dans les structures de gouvernance à niveaux multiples », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 11- 32.
- SILVA, Teresa Cruz e, *Protestant churches and the formation of political consciousness in Southern Mozambique, 1930-1974*, Basel, P. Schlettwein Pub, 2001.
- SIMMEL, Georg, *Philosophie de la mode*, Paris, Allia, 2013.
- SIMON, Herbert, *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, Free Press, 1976.
- SINDJOUN, Luc, *L'Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.
- SMOUTS, Marie-Claude (ed.), *La situation postcoloniale : les postcolonial studies dans le débat français*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 2007.
- SOIRI, Iina, *Moçambique : aprender a camihar com uma bengala emprestada ? : Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 1999.
- SOPA, António, « Condições de habitabilidade numa pequena povoação costeira da África Austral, 1892-1925 », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, nº6, 1989, p. 77- 125.
- SOUTO, Amélia Neves de, *Caetano e o ocaso do « Império »: administração e guerra colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*, Porto, Afrontamento, 2007, (28).

SPENCER, Leon, *Toward an African church in Mozambique : Kamba Simango and the Protestant community in Manica and Sofala, 1892-1945*, Mzuzu [Malawi], Mzuni Press, 2013.

STEEN, Trui, NABATCHI, Tina et BRAND, Dirk, « Introduction au numéro spécial sur la coproduction dans les services publics », *Revue d'Administration Publique Comparée*, vol. 82 / 1, 2016, p. 5- 10.

STRANGE, Susan, *Le retrait de l'État. La dispersion du pouvoir dans l'économie modiale*, Paris, Temps présent, 2011.

STROBEL, Pierre, « L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Recherches et prévisions*, vol. 32 / 1, 1993, p. 31- 44.

SUMICH, Jason, « The Uncertainty of Prosperity : Dependence and the Politics of Middle-Class Privilege in Maputo », *Ethnos*, 2015, p. 1- 21.

T

TAJÚ, Gulamo, « D. Sebastião Soares de Resende, primeiro bispo da Beira : Notas para uma cronologia », *Boletim do Arquivo Histórico de Moçambique*, n° 6, 1989, p. 149- 176.

TERRAY, Emmanuel (ed.), *L'État contemporain en Afrique*, Ecole des hautes études en sciences sociales et Laboratoire de sociologie et géographie africaines (France), Paris, L'Harmattan, 1987.

THIRIOT, Celine, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel (eds), *Penser la politique comparée : Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2005.

THOENIG, Jean-Claude et DURAN, Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46 / 4, 1996, p. 580- 623.

THOMPSON, James, « Reinvention As Reform : Assessing the National Performance Review », *Public Administration Review*, vol. 60 / 6, 2000, p. 508- 521.

TIDJANI ALOU, Mahaman, « Le partenariat public-privé dans le secteur de l'eau au Niger : autopsie d'une réforme », *Annuaire Suisse de politique de développement*, 2005, p. 161- 177.

TILLY, Charles, « War Making and State Making as organized Crime », in PETER Evans, RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.

TRACEY, Hugh, *Chopi musicians : Their music, poetry and instrument*, Londres, Africa, 1977.

TRANJAN, J. Ricardo, « The Political Economy of Participatory Democracy in Brazil : A Case Study of Lages, 1977–1982 », *Studies in Political Economy*, vol. 90 / 1, 2012, p. 137- 163.

TREFON, Theodore, *Congo masquerade : the political culture of aid inefficiency and reform failure*, Londres, Zed Books, 2011.

TREFON, Theodore, *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, 2009.

TRIULZI, Alessandro, ERCOLESSI, Maria Cristina et FONDAZIONE GIANGIACOMO FELTRINELLI, *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Milano, Feltrinelli, 2004.

TULARD, Marie-José, *La coopération décentralisée*, Paris, L.G.D.J., 2006.

TURNER, Mark et HULME, David, *Governance, administration and development : making the state work*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

U

UANDELA, André, « Gestão descentralizada de sistema de abastecimento de água : desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso », in WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p. 395-422.

V

VAIL, Leroy, « Mozambique's Chartered Companies : The Rule of the Feeble », *The Journal of African History*, vol. 17 / 3, 1976, p. 389- 416.

VALOT, Hanri, « A Renamo não vai participar... », *Lusotopie*, 1998, p. 39- 43.

VAN EYS, Tinie, « Solidariedade com os pobres ou comércio no mercado do desenvolvimento ? As organizações não governamentais em Moçambique », *Lusotopie*, vol. 1, 2002, p. 145- 159.

VELLUT, Jean-Luc, « Articulations entre entreprises et État : pouvoirs hégémoniques dans le bloc colonial belge (1908-1960) », in COQUERY-VIDROVITCH, Catherine et FOREST, Alain (eds), *Actes du Colloque Entreprises et entrepreneurs en Afrique, XIXe et XXe siècles. Tome 2*, Paris, L'Harmattan, 1983, p. 49-79.

VINES, Alex, *Renamo : from terrorism to democracy in Mozambique?*, Londres, James Currey, 1996.

VIVET, Jeanne, *Déplacés de guerre dans la ville: la citadinisation des deslocados à Maputo*, Karthala, 2012.

W

WALLE, Steven Van de et BOUCKAERT, Geert, « Public Service Performance and Trust in Government : The Problem of Causality », *International Journal of Public Administration*, vol. 26 / 8-9, août 2003, p. 891- 913.

WARIN, Philippe, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 49 / 1, 1999, p. 103- 121.

WARIN, Philippe, « Les relations de service comme régulations », *Revue Française de Sociologie*, vol. 34 / 1, janvier 1993, p. 69- 95.

WARIN, Philippe, « Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales », *Pyramides*, vol. 7, 2003, p. 19- 32.

WARIN, Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993.

WARIN, Philippe, *Quelle modernisation des services publics. Les usagers au coeur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, 360 p.

WEBER, Max, *Économie et Société/I. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2008.

WEBSTER, David, *A sociedade chope : indivíduo e aliança no Sul de Moçambique 1969-1976*, Lisboa, Instituto Ciencias Sociais, 2009.

WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique : descentralizar o centralismo : economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012.

WEIMER, Bernhard, « A base tributária das autarquias moçambicanas : características, potencial e economia política », in WEIMER, Bernhard (ed.), *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, p.359-394.

WELLER, Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du Travail*, vol. 40 / 3, 1998, p. 365- 392.

WELLER, Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

WENENE, Mary Theopista, STEEN, Trui et RUTGERS, Mark R., « Le point de vue des agents de l'État sur le rôle des citoyens dans la prestation de service public en Ouganda », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 82 / 1, 2016, p. 181- 202.

WEST, Harry G., « “This Neighbor is Not My Uncle !”: Changing Relations of Power and Authority on the Mueda Plateau », *Journal of Southern African Studies*, vol. 24 / 1, 1998, p. 141- 160.

WEST, Harry, « «Governem-se vocês mesmos!» democracia e carnificina no norte de Moçambique », *Análise Social*, vol. 43 / 2, 2008, p. 347- 368.

WEST, Harry, *Kupilikula : governance and the invisible realm in Mozambique*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.

WHEELER, Douglas, « Joaquim Mouzinho de Albuquerque (1855-1902) e a política do colonialismo », *Análise Social*, vol. 16 / 61-62, 1980, p. 295- 316.

WHITE, Leonard, *Introduction to the study of public administration*, New York, Macmillan, 1939.

WILSON, Woodrow, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 2 / 2, 1887, p. 197- 222.

WUYTS, Marc, « Gestão económica e política de reajustamento em Moçambique », *Estudos Moçambicanos*, 1990, p. 97- 124.

Y

YABIKU, Scott, AGADJANIAN, Victor et SEVOYAN, Arusyak, « Husbands' labour migration and wives' autonomy, Mozambique 2000–2006 », *Population Studies*, vol. 64 / 3, novembre 2010, p. 293- 306.

Thèses et mémoires

A

ADAM, Yssuf, *Cooperativas agrícolas e modificação das relações de produção no período colonial em Moçambique*, mémoire de licence en histoire, Universidade Eduardo Mondlane, 1986.

ADAM, Yssuf, *Trick or Treat : The Relationship Between Destabilisation, Aid and Government Development Policies in Mozambique 1975-1990*, Thèse doctorat, Roskilde University, 1996.

ALLINA-PISANO, Eric, *Negotiating colonialism : Africans, the state, and the market in Manica District, Mozambique, 1895-c 1935*, Thèse doctorat, University of Yale, 2002.

B

BRITO, Luís de, *Le Frelimo et la construction de l'État National au Mozambique. Le sens de la référence au Marxisme (1962-1983)*, Thèse doctorat, Université de Paris VIII, 1991.

C

CABAÇO, José Luís, *Moçambique : Identidades, colonialismo e libertação*, Thèse doctorat, Universidade de São Paulo, 2007.

CAHEN, Michel, *Africando ; Bilan 1988-2009 et projets 2010-2018. Vol.I, Rapport pour l'habilitation à diriger des recherches*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2010.

CHAIMITE, Egidio, *Descentralização e competição política: A questão da delimitação do Município da Beira*, mémoire de licence, Universidade Eduardo Mondlane, 2010.

CHAVANA JR., Luís Alfredo, *Alguns impactos políticos da emigração das populações da circunscrição dos Macondes para Tanganhyka : Lazaro Nkavandame, um estudo de caso, 1955-1960*, mémoire de licence en histoire, Universidade Eduardo Mondlane, 2006.

CHICHAHA, Sérgio, *Le 'vieux Mozambique'. Étude sur l'identité politique de la Zambézie*, Thèse doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2007.

CHIVANGUE, Andes, *Responsabilidade social empresarial da indústria extractiva, protestos populares e desenvolvimento em Moçambique*, Thèse doctorat, Universidade de Lisboa, 2016.

COSTA, Inês Nogueira da, *Inventário do Fundo 'Companhia de Moçambique', 1892-1942 : uma abordagem funcional da descrição dos arquivos permanentes*, Thèse doctorat, Universidade Eduardo Mondlane, 1993.

CUMBI, Carvalho, *Timbila Chope : Uma contribuição para a compreensão da sua trajectória histórica e integração no processo education em Moçambique, 1975-2011*, mémoire de master, Universidade Pedagógica, 2014.

D

DIREITO, Bárbara, *Políticas colonias de terras em Moçambique : O caso de Manica e Sofala sob a companhia de Moçambique, 1892-1942*, Thèse doctorat, Université de Lisbonne, 2013.

F

FLORÊNCIO, Fernando, *As autoridades tradicionais Vandau, Estado e politica local em Moçambique*, Thèse doctorat, ISTCTE, 2003.

FORQUILHA, Salvador, *Des « autoridades gentílicas » aux autorités communautaires : le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique. Etat, chefferie et démocratisation au Mozambique. Le cas du district de Cheringoma*, Thèse doctorat, Université de Bordeaux IV, 2006.

G

GONCALVES, Euclides, *Chronopolitics : public events and the temporalities of state power in Mozambique*, Thèse doctorat, University of Witwatersrand, 2012.

GUAMBE, Egídio, *La domestication d'une réformes imposée : Le choix des villages de Mueda et Gorongosa à l'élévation à la catégorie de municipalité*, mémoire de master, Bordeaux, Science Po Bordeaux, 2013.

M

MORIER-GENOUD, Éric, *Religious orders & the Making of Catholic Politics : The case of the diocese of Beira, 1940-1974*, Thèse doctorat, Binghamton University, 2005.

N

NAKANABO DIALLO, Rozenn, *Politiques de la nature et nature de l'État : (re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique*, Thèse doctorat, Université de Bordeaux, 2013.

NEIL-TOMLINSON, Barry, *The Mozambique chartered company 1892 to 1910*, Thèse doctorat, University of London, 1987.

NHATSAVE, Pedro, *O eleitorado da cidade da Beira e a oposição: um estudo sócio-histórico do voto aos partidos da oposição (Renamo e MDM). Das eleições locais de 2003 à eleições locais de 2013*, mémoire de licence, Universidade Eduardo Mondlane, 2015.

NORINHO, Ernesto, *Gestão financeira dos municípios – descentralização desenvolvimento e cobrança de receitas : o caso do município da Beira*, mémoire de licence, Universidade Eduardo Mondlane, 2002.

P

PENVENNE, Jeanne, *A history of African labor in Lourenço Marques, Mozambique, 1877 to 1950*, Thèse doctorat, University Microfilms International, 1982.

PROVINI, Olivier, *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie l'action publique et de l'État*, Thèse doctorat, Université de Pau et des pays d'Adour, 2015.

R

ROSÁRIO, Domingos Manuel do, *Les mairies des « autres » : une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales : le cas d'Angoche, de l'Île de Moçambique et de Nacala Porto*, Thèse doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2009.

S

SUMICH, James Michael, *Elites and modernity in Mozambique*, Thèse doctorat, The London School of Economics and Political Science, 2005.

T

TAJÚ, Gulamo, *O projecto de Engenheiro Jorge Jardim, Maputo*, mémoire de master, Instituto Superior Pedagógico, 1990.

W

WANE, Marílio, *A Timbila chopi : construção de identidade étnica e política da diversidade cultural em Moçambique (1934-2005)*, mémoire de master, Universidade Federal de Bahia, 2010.

WEST, Harry, *Sorcery of construction and sorcery of ruin: power and ambivalence on the Mueda plateau, Mozambique (1882-1994)*, Thèse doctorat, University of Wisconsin, 1997.

Littérature grise

C

CAHEN, Michel, « Les “mutineries” de la Machanga et e Mambone (1953) : Conflits sociaux, activisme associatif et tension religieuse dans la partie orientale de la zone Vandau », Communication à 2ème réunion internationale de spécialistes en Sciences Sociales sur l’Afrique de langue portugais, Bissau, 1991 (Non publié).

CAHEN, Michel, *De l’Afrique, du « désordre » et de l’impérialisme*, [il s’agit d’un commentaire sur l’ouvrage de P. Chabal et J.-P. Daloz], 2001 (non publié).

CENTRO DE APRENDIZAGEM E CAPACITAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, *Estudo sobre a economia política do sector da educação em Moçambique*, Maputo, Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil, 2016.

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS, *O mineiro moçambicano : Um estudo sobre a exportação de mão de obra*, Maputo, CEA-UEM, [Capítulo III : A base camponesa : A provincial de Inhambane], 1977.

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS, *O mineiro moçambicano : um estudo sobre exportação de mão de obra*, Maputo, CEA-UEM [Introdução e Capítulo I : A exportação de mão de Obra], 1977.

CHICHAVA, Sérgio, *Movimento democrático de Moçambique : uma nova força política na democracia moçambicana ?*, Muputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2010.

CHIZIANE, Eduardo, *Diagnóstico do processo de transferência de competências no âmbito da descentralização em Moçambique*, Maputo, Ministério da Administração Estatal, non publié.

COBBING, Julian, *The case against the mƆfecane*, Johannesburg, South Africa, University of the Witwatersrand, African Studies Institute, 1984, (« African studies seminar paper / African Studies Institute, University of the Witwatersrand »).

D

DARBON, Dominique, « L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains », Aix en Provence, 2015 (communication).

DIÁLOGO LOCAL PARA A BOA GOVERNAÇÃO, *Estudo sobre a governação municipal na cidade da Beira*, Maputo, 2013.

DIAS, Nelson, *Orçamento participativo e planificação em Moçambique — Proposta de diferenciação e articulação metodológicas*, Associação in LOCO, Banco Mundial / DFID, 2015.

I

IPSOS MORI (FIRM) et RSA, *What do people want, need and expect from public services*, 2020 Public services trust in partnership with the RSA, 2010.

N

NGUENHA, Eduardo, *Governação Municipal Democrática em Moçambique : Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo*, Maputo, IESE, 2009.

NYLEN, William, *Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime : A Case Study (Maputo, Mozambique)*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014.

O

OECD, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, Paris, OECD, 2001.

P

PEARCE, Justin, *Violence, history and political legitimacy in Mozambique's Sofala province*, Paris, Communication à ECAS 2015, 2015.

R

ROSÁRIO, Domingos Manuel do, *“Empresários de penúria”. A problemática da emergência e envolvimento do sector privado local na prestação de serviços públicos : O caso do distrito de Nacala*, Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014.

Documents officiels

A

ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD, *Relatório de acompanhamento da elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do município de mueda*, Mueda, 2014.

ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD, *Relatório do Diagnóstico e prognóstico dos Recursos Humanos do Conselho Municipal da Vila de Mueda*, Municipio de Mueda, 2014.

ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD, *Termos de Referência para a elaboração do Estudo Sobre a Capacidade Potencial do Sistema Actual de Arrecadação de Receitas Públicas no Município de Mueda*, Mueda, 2015.

C

COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO, *Estratégia global da reforma do sector público (2001-2011)*, Maputo, Imprensa Nacional, 2001.

COMPANHIA DE MOÇAMBIQUE, *Cópias de documentos officiaies trocados entre a Companhia de Moçambique e Governo de Sua Magestade*, Lisbonne, Companhia Nacional Editora, 1891-1912 (AHM, FCM, boîtes de I-X).

CONSELHO MUNICIPAL DA BEIRA, *Informe do presidente do Conselho Municipal à VII Sessão ordinária da Assembleia Municipal da Beira*, Beira, Gabinete do Presidente, 2010.

CONSELHO MUNICIPAL DA BEIRA, *Linhas mestres para o plano estratégico de desenvolvimento Municipal da Cidade da Beira*, Município da cidade da Beira, 2010.

CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE MUEDA, *Mapa de efectividade de pagamento da representação*, Mueda 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE MUEDA, *Conta de gerência Consolidada - 2014*, Mueda, 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE MUEDA, *Plano estratégico de desenvolvimento da vila municipal de mueda 2015 - 2019*, Mueda 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE MUEDA, *Relatório-balanço, anual das actividades realizadas - 2014*, Mueda, 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE QUISSICO, *Proposta do código de postura da vila de Quissico*, Quissico, 2014.

F

FRELIMO, *Mozambique : Du sous-développement au socialisme*, Rapport du Comité Central au IV congrès du parti Frelimo réalisé à Maputo, 26-30 avril 1983, Paris, L'Harmattan, 1983.

FRELIMO, *Manisfesto eleitoral do candidato Abílio José Paulo*, Quissio, 2013.

FRELIMO, *Manifesto eleitoral da Frelimo para as eleições presidenciais e legislativas e para as assembleias provinciais de 15 de outubro de 2014*, Matola, Versão Aprovada pela I Sessão Extraordinária do Comité Central, 2014.

G

GABINETE DE IMPRENSA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Armando Guebuza em presidência aberta*, Maputo, Gabinete de Estudos da Presidência da República, 2009.

I

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), *40 anos de independência nacional : um retrato estatístico*, Maputo, Instituto Nacional de Estatística, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS, *Estatísticas do distrito da cidade da Beira*, INE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS, *Estatísticas do distrito de Mueda*, INE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS, *Estatísticas do distrito Zavala*, INE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS, *Projeções anuais da população total, urbana e rural, dos distritos da província de Inhambane 2007 – 2040*, INE, 2010.

M

MDM, *Manifesto Eleitoral Do MDM, 2015-2019 Moçambique para todo*, Chimoio, 2014.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, *Relatório da Reunião Nacional de Balanço dos “7 Milhões” e PERPU*, Chidenguele, 2014, (« ALAVANCAS NA DINAMIZAÇÃO DA ECONOMIA LOCAL »).

MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA, *Estatísticas dos Funcionários e Agentes do Estado (2012/2013)*, Académica, Lda., Maputo, Ministério da Função Pública, 2014.

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL *at alii*, *Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (2010-2014)*, Maputo, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2010.

MINISTÉRIO DAS COLÓNIAS, *Acto colonial*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1930. Aprové par le décret n° 18 570, 18 juillet 1930.

MINISTÉRIO DAS COLÓNIAS, *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1933. Aprové par le décret-loi n° 2 3 228, de 15 novembre, 1933.

MINISTÉRIO DAS COLÓNIAS, *Reforma Administrativa Ultramarina*, Lourenço Marques, Imprensa Nacional, 1930. Aprové par le décret-loi n° 23 229, de 15 novembre, 1933.

MUNICÍPIO DE BEIRA, *Estatuto orgânico do conselho municipal da Beira*, Mueda, 2013.

R

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de acção para redução da pobreza absoluta, 2001-2005*, Imprensa Nacional, 2001.

Législation

Arrêté ministériel n° 80/2004, *Boletim da República*, n° 19, I Série, Supplément, 14 mai 2004.

Arrêté n° 21/CC/2014, *Boletim da República*, I Série, n° 104, 2° Suplemento, 30 décembre 2014.

Arrêté n° 4/CC/2014, « Atinente Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Autárquicas de 2013 », 22 janvier 2014

Constituição da República de Moçambique, *Boletim da República*, n° 1, I Série, 25 juin 1975.

Constituição da República de Moçambique, Maputo, Escolar Editora, 2009.

Décret n° 31/2008, *Boletim da República*, n° 24, I Série, Supplément, 24 juin 2008

Décret n° 32, *Boletim da República*, I Série, n° 30, 30 juillet 2008.

Décret n° 65/2003, *Boletim da República*, n° 53, Suplemento, 31 décembre 2003.

Décret n° 15/2010, *Boletim da República*, I Série, n° 20, 24 mai 2010

Décret n° 33/2006, *Boletim da República*, I Série, n° 35, 30 août 2006.

Décret n° 11, *Boletim da República*, I Série, n° 23, 2° Supplément, 10 juin 2005.

Loi n° 3/94, *Boletim da República*, I Série, n° 37, 2° Supplément, 13 septembre 1994.

Loi n° 14/2009, *Estatuto geral dos funcionários e agentes do Estatuto*, Maputo, Imprensa Nacional, 2009.

Loi n° 2/97, *Boletim da República*, I Série n° 7, 2° Supplément, du 18 février 1997;

Loi n° 5/78, *Boletim da República*, I Série, n° 48, 22 avril 1978.

Loi n° 7/97, *Boletim da República*, n° 22, I Série, 4° Supplément, 31 mai 1997.

Loi n° 1/2008, *Boletim da República*, I Série, n° 3, 16 janvier 2008.

Loi n° 19/97, *Boletim da República*, I Série, n° 40, 1° Supplément, octobre 1997.

Resolution n° 08/2003, *Boletim da República*, n° 52, 2° Supplément, 2003.

Articles de la presse

« Aldeias Comunaes : Um projecto de desenvolvimento », *Tempo*, n° 491, le 9 mars 1980.

« Aldeias Comunaes : A revolução no campo », *Tempo*, n° 490, 2 mars 1980.

« Beira : História de um passado recente », *Tempo*, n° 434, le 20 janvier 1980.

- « CC do Partido Frelimo reunido na sua 8a Sessão », *Tempo*, n° 532, le 21 décembre 1980.
- « Distrito Unidade base da nação », *Tempo*, n° 522, le 12 octobre 1980.
- « Escangalhar as estruturas do Estado colonial », *Tempo*, n° 488, le 17 février, 1980 [Dossier uma nova frente].
- « FO-9 : O futuro do planalto », *Tempo*, n°594, février 1982.
- « Indicativo : nota de abertura », *Notícias*, Emissora Nacional, Lisboa, avril 1963, [En ligne : <http://museu.rtp.pt/app/uploads/dbEmissoraNacional/Lote%2073/00027728.pdf>], accès le 21 octobre 2015.
- « Ismael Mussá demissionário. Crise no MDM », *Savana*, avril 2011.
- « Mueda : Mémoires de um massacre », *Tempo*, n°609, 13 juin 1980.
- « O homem que tentou matar Dhlakama, Ngungunhane », *Canal de Moçambique*, 13 janvier 2016.
- « O partido deve dirigir aplicação do plano », *Tempo*, n° 533, le 28 décembre 1980.
- « O segredo do PPI é o homem moçambicano », *Tempo*, n° 574, le 11 octobre 1981.
- « O sonho do edil Paulo Chiponde : Tornar Quissico uma cidade da cultura », *Jornal Notícias*, 11 novembre 2014.
- « Ofensiva : em Sofala o Leão foi agarrado », *Tempo*, n° 549, le 19 avril 1981.
- « PPI : Mudar a face do país. I - Socialização do campo », *Tempo*, n°575, le 18 octobre 1981.
- « Resolução de política geral da 8a reunião do Comité Central », *Tempo*, n° 286, le 28 mars 1976.
- « Resolução de seminário do aparelho do Estado. Reforçar a colectivização das direcção para integrar as massas no poder: Recomendações sobre o aparelho do Estado », *Tempo*, n° 318, le 7 novembre 1976.
- « Vila de Quissico está sem água », *Jornal a Verdade Online*, avril 2014, [En ligne : <http://www.verdade.co.mz/newsflash/22534>], 21 octobre 2015.
- CHICHAHA, Sérgio, « Eneias Comiche e Daviz Simango : porque ‘caíram’? », *Jornal O País*, le septembre 2008.
- DANÇA, Eurico, « Um galo ditador ? Daviz Simango dissolve Comissão Política do MDM », *Savana*, février 2010.

GIL, Fernand, « STV NoiteInformativa », [En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEqc>], accès le 6 février 2016, (vidéo).

GIL, Fernando, « STV NoiteInformativa », [En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=kLCIZBBOEqc>], accès le 4 02 2016, (vidéo).

HANLON, Joseph, « O processo politico em Moçambique », *Boletim Eleitoral*, novembre 2008.

Sources orales

Liste 1. Entretiens réalisés à Beira

Tous les entretiens à Beira ont été réalisées en portugais en deux périodes : d’abord de juin 2014 et puis en février 2015.

Nom	Statut	Date et lieu d’entretien
Pedro Madeira	Professeur à l’Université Pédagogique de Beira	4 juin 2014, Beira 6 juin 2014, Beira 12 février 2015, Beira
Jacob Maite	Professeur à l’Université Pédagogique de Beira, fonctionnaire de la municipalité de Beira	6 juin 2014, Beira
Ricardo Lang	Président de l’Assemblée municipale de Beira	9 juin 2014, Beira
José Domingos Manuel	Adjoint au Maire de la municipalité de Beira	10 juin 2014, Beira
Condes Estunco	Président du secteur de terre, environnement et zones vertes	11 juin 2014, Beira
Lúcio Macangue	Chef du groupe de MDM à l’Assemblée Municipal	11 juin 2014, Beira
Alfredo Henrique	Chef de la commission des affaires sociales et genre du groupe MDM à l’Assemblée Municipal de	11 juin 2014, Beira
Ainda Sambo	Chef de la commission des pétitions, plaintes et réclamations du groupe MDM à l’Assemblée Municipal	11 juin 2014, Beira
Nato José Lote	Chef de la commission de développement	11 juin 2014, Beira

	urbain et pouvoir local groupe MDM à l'Assemblée municipale	
Nivaldo Ernesto	Membre du groupe MDM à l'Assemblée Municipale	11 juin 2014, Beira
Pedro Narciso	Chef du groupe Frelimo à l'Assemblée Municipale Beira	11 juin 2014, Beira
Constantino Matine	Membre du groupe Frelimo à l'Assemblée Municipale Beira	11 juin 2014, Beira
Rui Chicamisse	Sécretaire du 5 ^e quartier Pioneiro, ville de Beira	12 juin 2014 Beira
Luís Jone	Sécretaire du 4 ^e quartier Chaimite	12 juin 2014, Beira
Mateus Saize	Ancien président de l'Assemblée Municipale de Beira (2008-2013)	23 juin 2014, Beira
Natércia Bata	Fonctionnaire de la Municipalité de Beira	12 février 2015, Beira
Luís Panguanhane	Fonctionnaire de la Municipalité de Beira	12 février 2015, Beira
Lino Massunguine	Secrétaire du parti Frelimo au niveau de Beira	25 février 2015, Beira
Alexandre Fazenda	Président de la jeunesse de la Renamo au niveau de la ville de Beira	12 février 2015, Beira
Juma Ramos	Chef de la mobilisation	12 février 2015, Beira
Moises Nino Khumuca	Résident du 16 ^e quartier Vilamessane ville de Beira	4 février 2015, Beira
Mayden Nhampossa	Résident du 13 ^e quartier Alto da Manga	6 février 2015, Beira
Timinson Lucas	Résident du 9 ^e quartier Munhava ville de Beira	6 février 2015, Beira
Claudete Martins	Résident du quartier Esturros ville de Beira	18 février 2015, Beira
Francisco Assis Masquil	Ex-gouverneur de la province de Sofala	19 février 2015, Beira
Paulo Zandamela	Résident du 9 ^e quartier Munhava ville de Beira	18 mars 2015

Liste 2. Entretiens réalisées à Mueda

Les entretiens à Mueda furent réalisés en trois périodes. Les premiers de juillet à août 2012, puis en avril 2014 et les derniers en mars 2015. La grande partie de ces entretiens ont été réalisées en portugais. Mais certains ont été réalisés en ximakonde avec l'aide d'un interprète local.

Nom	Statut	Date et lieu d'entretien
Candido Canaiba	Ancien adjoint au Maire de Mueda	15 juillet 2012, Mueda
Mobiro Namiva	Namiba ancien Maire de Mueda	15 juillet 2012, Mueda 31 mars 2015, Mueda 22 avril 2015, Mueda
Jossefe Sanduma	Ancien vice-président de l'Assemblée Municipale de Mueda	16 juillet 2012, Mueda
Patrício Namiva	Ancien chef de commission de l'administration, planification et finances de la municipalité de Mueda	18 juillet 2012, Mueda
Tadeu Numbalawane	Ancien membre de l'Assemblée municipale	18 juillet 2012, Mueda
Elias Ernesto	Adjoint au Maire de la municipalité de Mueda	18 juillet 2012, Mueda 15 avril 2015, Mueda
Alberto Joaquim Chipande	Ancien Combattant de la lutte de libération et membre du Comité Central du Frelimo, originaire de Mueda	15 août 2012, Maputo
Miguel Severino	Autorité traditionnelle quartier Rovuma	17 juillet 2012
Bies Sidyedye	Membre de l'Assemblée provinciale de Cabo Delgado, cercle électoral de Mueda	16 avril 2014, Pemba
Tabia Assumane	Membre de l'Assemblée provinciale de Cabo Delgado, cercle électoral de Mueda	16 avril 2014, Pemba
Jesus Perez	Représentant de l'Agence Espagnole de Coopération et du Développement International (AECID) – région nord du Mozambique	17 avril 2014, Pemba
Hilário Dade	Président de l'association <i>União dos Camponeses associados de Mueda</i> (Union des paysans associés de Mueda)	22 avril 2014, Mueda
Maria Mathombo	Président de l'association Twigwane	22 avril 2014, Mueda

	Twigwane	
Eduardo Ximangade	Adjoint au Maire de la municipalité de Mueda	23 avril 2014, Mueda
Criastiano André	Maire de la municipalité de Mueda	23 avril 2014, Mueda
Jone Martins	Secrétaire du parti Frelimo à Mueda	24 avril 2014, Mueda
Francisco Inácio	Vendeur du marché central et Membre de MDM à Mueda	24 avril 2014, Mueda
Silvestre Sipula	Vendeur du marché central et représentant du MDM à Mueda	24 avril 2014, Mueda
Groupe focal	Membres du MDM à Mueda (environ 20 personnes)	24 avril 2014, Mueda
Alejandro Bosh	Administrateur provincial de l'ONG l' <i>Alianza por la Solidaridad</i>	25 mars 2015, Pemba
Luís Maquerene	Fonctionnaire de la municipalité de Mueda	26 mars 2015, Mueda
João Rachide	Fonctionnaire de la municipalité de Mueda	30 mars 2015, Mueda
Lucas Manuel	Chef de la police municipale de Mueda	30 mars 2015, Mueda

Liste 3. Entretiens réalisés à Quissico

À Quissico les entretiens furent réalisés en portugais et puisque nous parlons la langue locale certains entretiens ont été réalisés en txitxope. Ils ont été divisés en deux périodes le premier fut en mai de 2014 et les deuxième en février de 2015.

Nom	Statut	Date et lieu d'entretien
José Rocha Matsimbe	Chef du secrétariat de la municipalité de Quissico	26 mai 2014, Quissico 10 février 2015
Arlindo Maluleque	Administrateur du district de Zavala	27 mai 2014, Quissico
José A. Paulo	Maire de la municipalité de Mueda	27 mai 2014, Quissico 11 février 2015, Quissico
Armando Carlos Kuikela	Enseignant et membre de l'Assemblée Municipale de Quissico groupée Frelimo	27 mai 2014, Quissico
Alfredo Mondlane	Secrétaire du comité du Frelimo à Zavala	28 mai 2014, Quissico
Fernanda Filipe	Enseignante et membre de l'Assemblée Municipale de Quissico groupée Frelimo	28 mai 2014, Quissico

Faustino Nhanombe	Membre de l'Assemblée Municipale pour le groupe MDM	28 mai 2014, Quissico
Venâncio Mbande	Musicien des Timbila (<i>Timbila ta Zavala</i>)	10 février 2015, Guilundo-Zavala
Pequenino Cuambe	Ancien travailleur des mines d'Afrique du Sud	26 mai 2014, Gondo-Zavaloa
Samuel Maganhambe	Ancien leader de la coopérative de Gondo	9 février 2015, Zavala
Xibukwane Chilundo	Ancien travailleur des mines d'Afrique du Sud	9 février 2015, Zavala
Calisto Pendance	Président de l'Assemblée Municipale de Quissico	13 février 2015, Quissico
Catucha Paulo	Résident du quartier	13 février 2015, Quissico

Entretiens à Maputo

Nom	Statut	Date et lieu d'entretien
Placido N. Pereira	Directeur National de l'Administration Local (ministère de l'Administration Étatique et Fonction Publique)	6 février 2014, Maputo
José Manuel Guambe	Directeur national de promotion et développement rural (ministère de l'Administration Étatique et Fonction Publique)	6 février 2014, Maputo
João Sebastião Nhambessa	Chef du département central d'Action Social pour les anciens combattants au ministère des Combattants	4 février 2014, Maputo
Eduardo Namburete	Chef des relations extérieures du Renamo	5 février 2014, Maputo
António Muchanga	Porte-parole du Renamo	5 février 2014, Maputo
Salvador Forquilha	Chercheur à l'Institut d'Études Socio-Économiques (IESE)	4 février 2014, Maputo
José Macuane	Chercheur/ consultant à MAP Consultoria	4 février 2014, Maputo

Observations directes

Mueda

- Réunion de création de la police communautaire au quartier Rovuma, Municipalité de Mueda, le 17 juillet 2012.
- Réunion du Conseil Municipal et l'Assemblée Municipale de Mueda, le 21 avril 2015.
- Réunion d'élaboration du diagnostic pour le plan stratégique de la municipalité de Mueda, le 23 avril 2014.
- Réunion d'évaluation du processus de participation dans les consultations publiques pour l'élaboration du plan stratégique de la municipalité de Mueda, le 30 mars 2015.

Beira

- Visite de membres de l'Assemblée Municipale (groupe MDM) au poste administratif de Munhava, le 12 juin 2014.
- Accompagnement du candidat député de l'Assemblée de la République, PMG, aux district de Nhamatanda et Dondo.
- Réunion de sélection de candidats députés (Frelimo) de l'Assemblée de la République, Beira 14 juin 2014.

Quissico

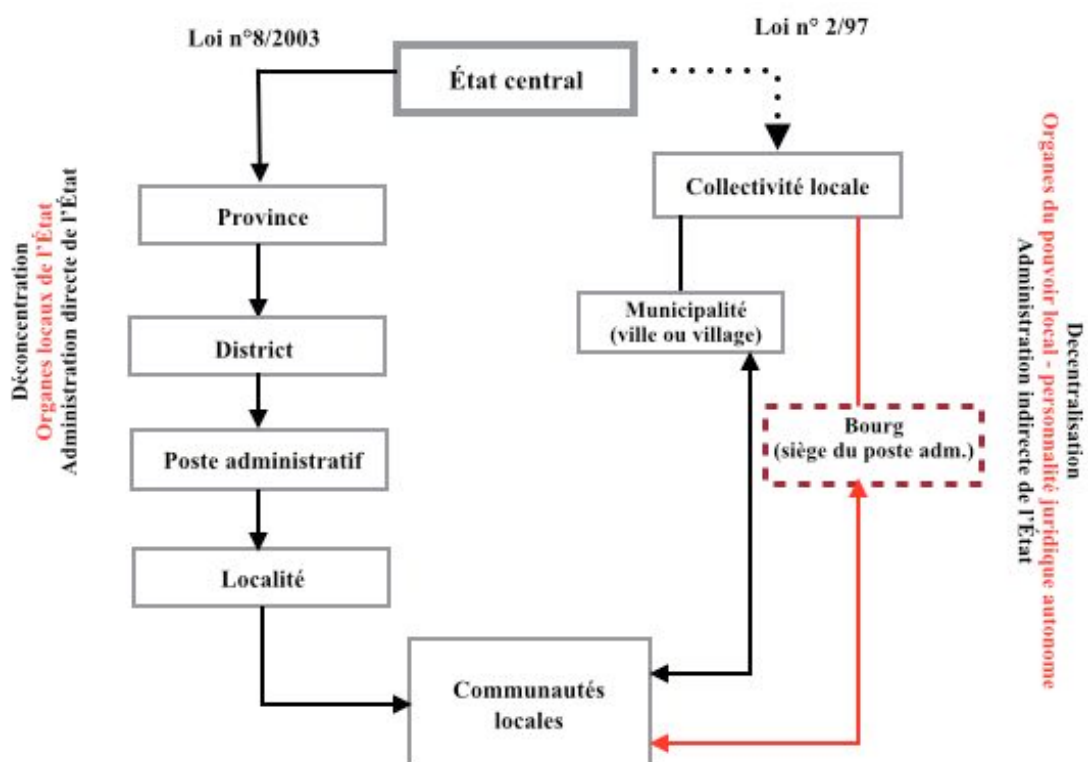
- Visite des techniciens de la municipalité de Quissico au quartier Ticongolo, le 10 février 2015.
- Visite des techniciens de la municipalité de Quissico au quartier Muinhe, le 10 février 2015.
- Réunion publique avec le Maire au quartier Nhangave, municipalité de Quissico, le 13 février 2015.

Table des annexes

ANNEXE 1. ORGANIGRAMMES	482
ANNEXE 2. CONTRATS DE CONSTRUCTIONS PUBLIQUES RÉALISÉS PAR LA MUNICIPALITÉ DE QUISSICO	489
ANNEXE 3. EXEMPLE DE SITUATION FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS.....	490

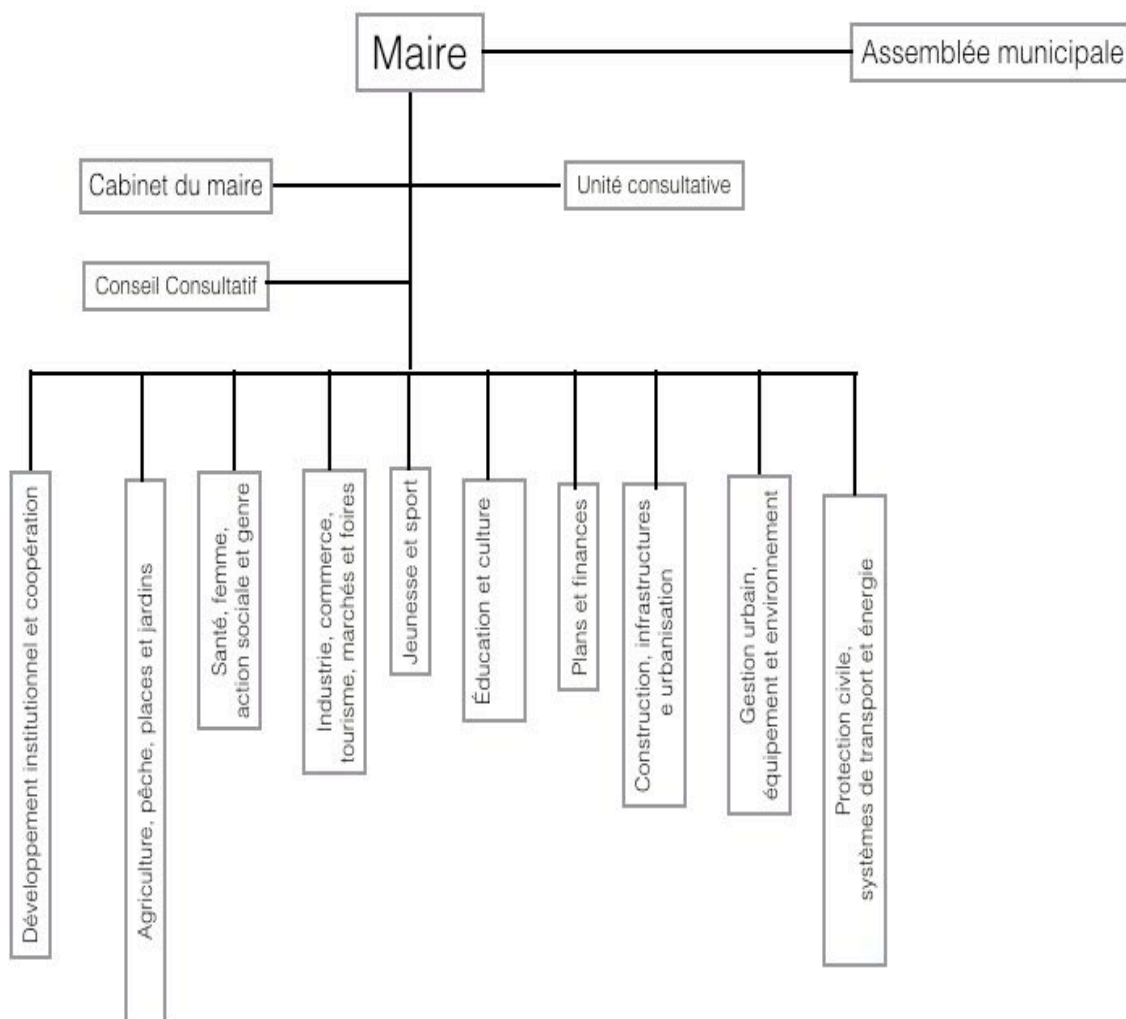
Annexe 1. ORGANIGRAMMES

ORGANIGRAMME 1. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU MOZAMBIQUE



Source : loi 8/2003 et 2/97, schéma adapté par l'auteur.

ORGANIGRAMME 2. MUNICIPALITÉ DE BEIRA



Cet organigramme confronté à celui de l'administration du district ci-après montre bien la duplication administrative au niveau de la municipalité de Beira. En fait les secteurs d'activités de la municipalité coïncident avec les secteurs de services du district.

Les premières lignes du statut organique de la municipalité de Beira



ARTIGO 2

(OUTRAS ÁREAS DE ACTIVIDADES)

O Conselho Municipal da Beira pode propor a criação de outras áreas de actividades fundamentadas na necessidade de prestação de serviços aos munícipes com maior qualidade e eficácia.

ARTIGO 3

(VEREAÇÕES)

1. O Conselho Municipal da Beira, nos termos do nº 1 do artigo 50 da Lei nº. 2/97, de 18 de Fevereiro o é composto por 10 vereações designadamente:
 - a) Vereação para Área de Desenvolvimento Institucional e Cooperação;
 - b) Vereação para a Área do Plano e Finanças;
 - c) Vereação para a Área Gestão Urbana, Equipamento e Meio Ambiente;
 - d) Vereação para a Área de Construção, Infra-Estrutura e Urbanização;
 - e) Vereação para Área da Indústria, Comércio, Turismo, Mercados e Feiras;
 - f) Vereação para Área de Educação e Cultura;
 - g) Vereação para Área de Saúde, Mulher, Acção Social e Género;
 - h) Vereação para Área de Juventude e Desportos;
 - i) Vereação para Área de Protecção Civil, Sistema de Transportes Rodoviários e Energia; e
 - j) Vereação para Área de Agro-Pecuária, Pescas, Praças e Jardins.
2. As vereações são dirigidas pelos Vereadores, nos termos do nº 3, do artigo 51 da Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro.

SECÇÃO II
ESTRUTURA
ARTIGO 4
(UNIDADES ORGÂNICAS)

Os serviços técnicos e administrativos do Município da Beira possuem os seguintes departamentos, gabinetes e unidades de trabalho:

1. Departamentos e Serviços Municipais:

- a) Departamento Municipal do Plano e Finanças;
- b) Departamento Municipal de Gestão de Recursos Humanos;
- c) Departamento Municipal de Indústria, Comércio e Turismo;
- d) Departamento Municipal de Mercados e Feiras;
- e) Departamento Municipal de Saúde;
- f) Departamento da Mulher, Acção Social e Género;
- g) Departamento Municipal de Construção, Infra-Estrutura e Protecção Costeira;
- h) Departamento Municipal de Planeamento Físico e Urbanização;
- i) Departamento de Manutenção de Estradas e Pontes;
- j) Departamento Municipal de Protecção Civil, Sistema de Transportes Rodoviários e Energia;
- k) Departamento Municipal de Serviços Urbanos, Higiene e Saneamento do Meio;
- l) Departamento Municipal de Gestão de Equipamento e Oficinas;
- m) Departamento Municipal de Juventude e Desportos;
- n) Departamento Municipal de Educação e Cultura;
- o) Departamento Municipal de Agro-Pecuária, Pescas, Praças e Jardins;
- p) Comando da Polícia Municipal; e
- q) Secretária-Geral do Conselho Municipal.

2. Gabinete do Presidente

- a) Secretária-Geral;
- b) Relações Públicas;
- c) Protocolo; ✓
- d) Comunicação e Imagem; ✓
- e) Fiscalização; e
- f) Residência Oficial. ✓

3. Unidades de Assessoria e Apoio

- a) Gabinete de Assessoria;
- b) Gabinete de Controlo Interno; .
- c) Gabinete de Estudos e Projectos; .
- d) Inspeção Municipal;
- e) UGEA; .
- f) Informatica;
- g) Secretariado Técnico do Conselho Municipal;
- h) Secretariado Técnico da Assembleia Municipal; e .
- i) Gabinete de Promoção de Água, Higiene e Saneamento. .

4. Unidades de Trabalho

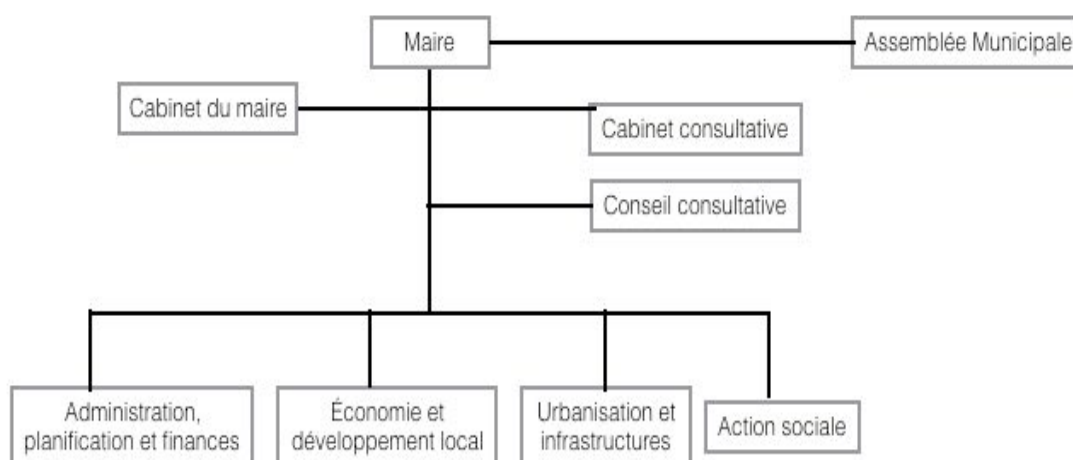
- a) *O Conselho Municipal de acordo com as necessidades, pode criar unidades de trabalho.*

ARTIGO 5

(NATUREZA DOS DEPARTAMENTOS, POSTOS ADMINISTRATIVOS E BAIRROS MUNICIPAIS)

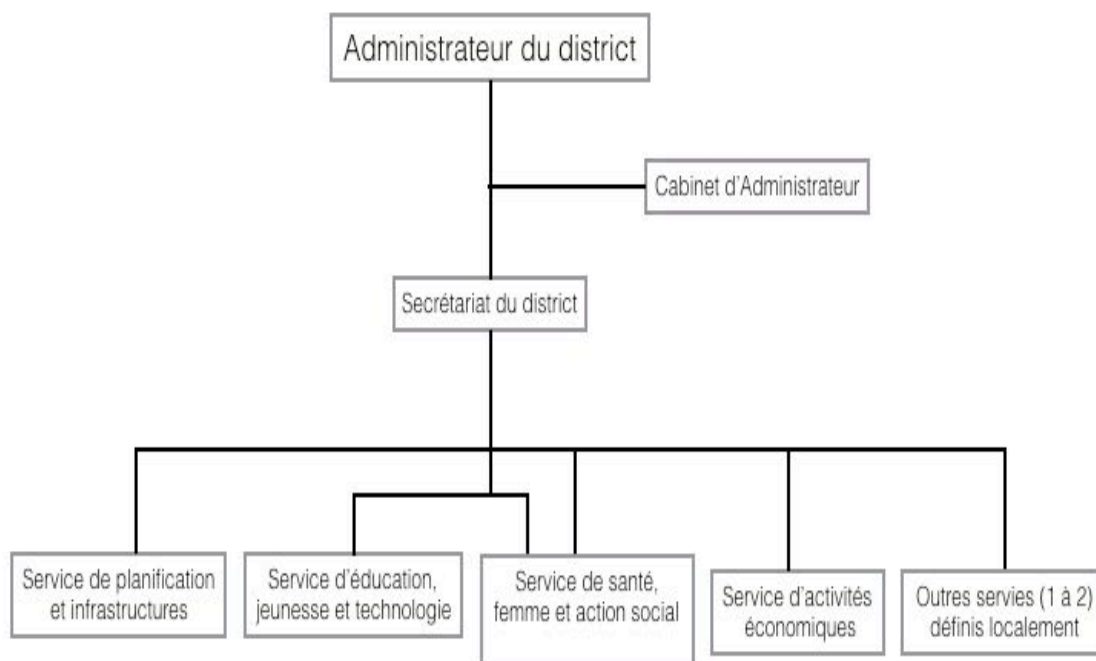
1. Os Departamentos Municipais executam as decisões do Presidente e do Conselho Municipal e são entidades Administrativas dos mesmos, que tem como função organizar, planificar, executar, decidir e controlar a este nível, no âmbito das suas atribuições e competências, reguladas por instrumentos legais e pelo regulamento interno, aprovado pelo Conselho Municipal.
2. Posto Administrativo Municipal é uma entidade de execução permanente e de apoio ao Conselho Municipal e tem como função o exercício de autoridade administrativa municipal no quadro das competências reguladas por Diploma Legal e pelo seu regulamento interno aprovado pelo Conselho Municipal.
3. O Bairro Municipal é a parte integrante do Posto Administrativo Municipal.

ORGANIGRAMME 2. MUNICIPALITÉ DE MUEDA



Cet organigramme de la municipalité de Mueda est similaire de celui de la municipalité Quissico.

ORGANIGRAMME 3. GOUVERNEMENT DU DISTRICT



Au niveau de Beira cette structure se superpose à celle de la municipalité. En termes de providence de services résultent de conflits entre les organes municipaux et celle du district. En termes de prestation de services il en résulte des conflits entre les organismes municipaux et ceux du district.

Annexe 2. Contrats de constructions publiques réalisés par la municipalité de Quissico



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE QUISSICO
UNIDADE GESTORA E EXECUTORA DAS AQUISIÇÕES-UGEA

Tabela de obras

Obras	Empreiteiro	Contrato	Valor	Adenda	Observação
Reabilitação da residência do Presidente do Conselho Municipal	Horacio Africano Benete	04/CMVQ/UGEA/14	150.628,73Mt	12.200,00Mt	Limitado
Reabilitação do edifício do conselho Municipal	Eansi- Construções	Nº2 CMVQ/UGEA/14	497.941,18Mt	120.879,90Mt	Peguna Dimensão
Construção de um muro de vedação na residência do Presidente do CMVQ	Horacio Africano Benete	Nº08/CMVQ/UGEA/14	316.251,00Mt		Peguna Dimensão
Reabilitação da sala dos técnicos do conselho Municipal	Tadeu Raimundo Mabalanhane	Nº16/CMVQ/UGEA/14	169.321,10Mt		Ajuste directo
Reabilitação do Miradouro	Andre Lourino Nlacumangue	Nº9 CMVQ/UGEA/2014	1.150.806,00		Concurso limitado
Construção de sanitário	Horacio Africano Benete	Nº 14/CMVQ/UGEA/14	409.152,58Mt		Peguna dimensão /obra em curso
Melhoramentos de vias de acesso (abertura da rua do Mercado 1º de Maio)	SSL- Construções	Nº 06/CMVQ/UGEA/14	1.193.836,03Mt		Publico Regime geral
Melhoramentos localizados de via de acesso (a tribuna, Aeródromo e rua da administração)	SSL- Construções	Nº 04/CMVQ/UGEA/14	425.704,80Mt		Limitada
Fornecimento e colocação de Pavés na rua da administração	Magua Construções	Nº 02/CMVQ/UGEA/14	3.000.000,00Mt		Publico Regime geral
Construção de túros de Agua Muinte (1) e Mahumane (1)	Magua Construções	Nº03/CMVQ/UGEA/14	2.008.123,16Mt		Ajuste directo
Abertura de Uma via de acesso na via Municipal	SSL- Construções	Nº01/CMVQ/UGEA/15	903.007,35Mt		Publico Regime geral
Construção do terminal dos transportadores Rodoviários 1º do Maio.	Andre Lourino	Nº /CMVQ/UGEA/2014	84.552,68Mt		Ajuste directo
Total			10.309.324,61Mt	133.079,90Mt	10.442.404,51Mt

Annexe 3. Exemple de situation financière des municipalités

Ces exemples de situations financières de municipalités attestent de la condition de pénurie dans laquelle fonctionnent les municipalités mozambicaines.

1. Exercice económico 2012 – 2014 – Municipalité de Mueda

Tipo de despesa		2012	2013	2014
FCA	Fundo de Salários	7.655.169,96	8.701.699,85	5.363.906,07
	Bens & Serviços	1.467.808,62	2.492.105,80	3.646.491,34
Investimento Público		6.358.168,89	8.042.082,52	21.032.924,26
Fundo Externos		----	----	----
Fundo de Estradas		3.986.846,40	40,00	533.857,76
Total		14.467.993,87	19.235.928,17	30.577.179,43

Conta de Gerência ConsolidadaModelo 5 OC/TA

3. Exemple de la situation financière de la municipalité de Quissico - 2014

RESUMO DA EXECUCAO FINANCEIRA DE AUTARQUIA	
Ano Economico:	2014
Autarquia:	CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE QUISSICO
Provincia:	Inhambane
A.SALDO DO EXERCICIO ANTERIOR	0
B. TOTAL DAS RECEITAS	19,717.94
1 Receitas correntes	
1 Fundo de Compensacao Autartico	7,216.87
1.1. Receitas Fiscais	25.92
1.2 Receitas nao Fiscais	835.98
2. Receitas de Capital	
2.1 Fundo de Investimento	10,608.43
2.2 Fundo de Estrada	1,030.74
C. TOTAL DE DESPESAS	
1 Despesas de Funcionamento	6,628.74
1.1 Despesas com pessoal	902.09
1.2 Bens e Servicos	5,726.65
2 Despesas de Investimento	7,693.63
2.2 Bens e Servicos	7,693.63
D. SALDO DO EXERCICIO	5,395.57
Elaborado por:	Rutilia Palichane Mazivele
Assinado Por:	Abilio Jose Paulo
Tecnica de Contas	Presidente do Municipio
Quissico 13 de Fevereiro de 2015	

4. Exemple de la situation financière de la municipalité de Beira – 2010

Metodologia de Elaboração do Orçamento do Estado									
Situação Financeira das Autarquias						Ficha RD-A			
I. Ano Económico:		2010							
II. Autarquia:				0000000068					
Designação:		CONSELHO MUNICIPAL DA BEIRA		Código:		9007100000			
Provincia:		SOFALA		Código:		7			
				Moeda:		MZM			
				Unidade:		Meticais			
				Execução do Ano Económico-1	Previsão Inicial do Ano Económico em Curso	1º Semestre do Ano Económico em Curso	Estimativa até ao fim do Ano Económico em Curso		
A. Saldos do Exercício Anterior				1,443,909.73	-	2,040,833.91	24,913,156.81		
B. Total de Receitas*				216,991,243.80	79,166,530.00	124,560,519.20	357,579,864.00		
Fonte de Recurso (FR)		Classificação Económica da Receita (CER)							
Código	Descrição	Código	Descrição						
		100000	Receitas Correntes	161,156,529.80	187,380,000.00	90,178,810.50	231,356,723.20		
		110000	Receitas Fiscais	36,257,166.90	26,700,000.00	13,503,513.40	34,479,494.30		
		120000	Receitas Não Fiscais	70,369,112.90	106,149,750.00	49,410,172.10	127,528,388.90		
		130000	Receitas Consignadas	-	-	-	-		
27010000	Ministério das Finanças	140000	Transfer. Correntes da Enti. Públicas	54,530,250.00	54,530,250.00	27,265,125.00	69,348,840.00		
		150000	Donativos	-	-	-	-		
		200000	Receitas de Capital	55,834,714.00	91,786,530.00	34,381,708.70	126,223,140.80		
		210000	Alienação do Património Atutárquico	-	-	-	-		
		220000	Outras Receitas de Capital	448,500.00	1,000,000.00	475,991.30	1,200,000.00		
27010000	Ministério das Finanças	230000	Transfer. Correntes da Enti. Públicas	23,199,640.00	24,600,000.00	11,406,489.70	29,504,140.00		
		240000	Donativos Consignados a Projectos	32,186,574.00	66,186,530.00	22,499,227.70	95,519,000.80		
		250000	Outras	-	-	-	-		
C. Total de Despesas				210,398,631.60	79,166,530.00	101,688,196.30	357,579,864.00		
100000	Despesas Correntes			155,968,247.10	185,385,000.00	83,375,825.80	220,347,805.00		
110000	Despesas com o Pessoal			107,534,006.30	106,520,000.00	52,778,005.40	144,640,305.00		
120000	Bens e Serviços			44,397,822.10	39,375,000.00	28,160,020.10	67,367,500.00		
130000	Encargos da Dívida			-	-	-	-		
140000	Transferências Correntes			3,269,984.40	5,190,000.00	2,018,244.60	5,790,000.00		
150000	Subsídios			-	-	-	-		
160000	Outras Despesas Correntes			766,434.30	4,600,000.00	419,555.70	1,850,000.00		
170000	Exercícios Findos			-	700,000.00	-	700,000.00		
200000	Despesas de Capital			54,430,384.50	93,781,530.00	18,312,370.50	137,232,059.00		
210000	Bens de Capital			24,483,099.30	27,595,000.00	6,705,111.00	41,713,059.00		
220000	Transferências de Capital			-	-	-	-		
230000	Outras Despesas de Capital			29,947,285.20	66,186,530.00	11,607,259.50	95,519,000.00		
240000	Operações Financeiras			-	-	-	-		
241000	Operações Activas			-	-	-	-		
242000	Operações Passivas			-	-	-	-		
D. Saldos do Exercício				2,040,833.91	-	24,913,156.81	24,913,156.81		
Elaborado por:				Aprovado por:					
Nome: Vergonha da Silva		Ass. 		Nome: Daviz Mbepo Simango		Ass. 			
Categoria/Função: Técnico Profissional		Data: 		Categoria/Função: Presidente do CMB		Data: 			