

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
ÉCOLE DOCTORALE SP2 : SOCIÉTÉS, POLITIQUES, SANTÉ PUBLIQUE
SPÉCIALITÉ : SCIENCE POLITIQUE

Par **Régio CONRADO**

**CONSTRUIRE ET RÉFORMER L'ÉTAT À LA PÉRIPHÉRIE
ADMINISTRATIVE :**
**LES CAS DES APPAREILS JUDICIAIRE ET DE LA SANTÉ PUBLIQUE AU
MOZAMBIQUE- CABO DELGADO E NIASA (1975-2020)**

Sous la direction de : M. le Professeur Dominique DARBON

Co-directeur : M. le Directeur de recherche Michel CAHEN

Soutenue le 31 mai 2022

Membres du jury :

Mme VIGOUR, Cécile, directrice de recherche au CNRS- Centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux, examinatrice et Présidente

M. DARBON, Dominique, professeur des universités, Sciences Po Bordeaux, directeur de thèse

M. CAHEN, Michel, directeur de recherche émérite au CNRS, SciencesPo Bordeaux-LAM, Co-directeur de thèse

Mme MENESES, Maria Paula, directrice de recherche au Centre d'Études Sociales, Université de Coimbra, rapporteuse

M. PÉCLARD, Didier, professeur des universités, Global Studies Institute de l'université de Genève, rapporteur

M. OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, directeur de recherche émérite au CNRS, Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales

Titre : Réformer et construire l'État à la périphérie administrative : les cas des appareils judiciaires et de la santé publique au Mozambique-Cabo Delgado e Niassa (1975-2020)

Résumé :

Depuis plus de trois décennies, la question des réformes de l'État et de l'action publique est un élément central dans les agendas de développement des pays africains ainsi qu'un objet d'étude dans les sciences sociales sur les sociétés africaines (science politique, sociologie et anthropologie). Certaines de ces études ont souligné l'incapacité des États africains à se réformer, voire à formuler ou mettre en œuvre des politiques publiques. D'autres ont insisté sur leur capacité à s'appropriier les politiques et agendas internationaux, montrant ainsi la créativité des administrations locales. Les deux approches sur les réformes et l'action publique en Afrique ont montré, il est vrai, qu'elles participent substantiellement au processus de construction et de formation de l'État, mais elles négligent, d'une part, la nature du régime politique pour expliquer les logiques d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et, d'autre part, n'insistent pas suffisamment sur la place des capacités administratives concrètes de ces États africains dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques structurantes en milieu rural. De plus, ces analyses accordent peu d'importance aux processus de politisation partisane et au rôle que jouent les réformes et les politiques dans la consolidation des régimes et des États autoritaires, comme c'est le cas du Mozambique.

Cette thèse, selon une démarche ethnographique, cherche à retracer l'historicité des réformes des institutions judiciaire et sanitaire dans le but de voir dans quelle mesure elles participent, d'une part, au processus de territorialisation et de formation de l'État, et d'autre part, de territorialisation des structures du parti-État Frelimo dans les zones rurales. En étudiant le processus concret de fonctionnement de ces administrations en milieu rural, l'expansion des réseaux judiciaire et sanitaire et la participation des acteurs non-étatiques, cette thèse analyse le processus complexe d'institutionnalisation de l'État dans les sociétés à faible capacité et sous régime d'aide. Elle analyse aussi les logiques d'appropriation de l'État par les populations et par l'ensemble des acteurs qui se définissent comme non-étatiques.

Pour ce faire, cette thèse examine d'abord, dans le processus de formulation des réformes de l'administration judiciaire et celle de la santé, les rapports de pouvoir entre les agents étatiques et ceux des ONG et agences développement, dans un contexte de dépendance et de la politisation qui est opérée par le parti Frelimo. La formulation des réformes apparaît ainsi comme un moment-clé de communication et de légitimité politique pour le parti au pouvoir ainsi qu'un instrument de *partidarização* (politisation partisane) de l'appareil étatique et des enjeux des réformes ayant pour objectif consolider son emprise sur la société mozambicaine, en particulier celles vivant dans les régions rurales.

Ensuite est analysée la phase de mise en œuvre des réformes, le détail du fonctionnement concret des structures judiciaires et sanitaires, en essayant de voir comment les réformes malgré les multiples misères des administrations locales, contribuent à la consolidation de la présence et de la projection symbolique et matérielle de l'État et du parti-État Frelimo. Ici nous insistons sur l'inventivité, la débrouillardise, les stratégies locales, les pratiques de contournement des fonctionnaires dans la matérialisation des réformes ainsi que sur la participation des usagers dans la création des conditions humaines et matérielles pour la mise en œuvre des réformes. C'est de la matérialité des réformes comme élément central de l'étaticité dans le contexte d'administrations et d'États en situation de fragilité qu'il est ici question.

Mots clés :

Administration judiciaire, administration sanitaire, Réformes, Politiques publiques, Construction de l'État, Mozambique, « sous régime aide », territorialisation

Title: Reforming and making the State on the administrative periphery: The cases of the Judiciary and Public Health in Mozambique-Cabo Delgado and Niassa (1975-2020)

Abstract:

For more than three decades, the question of State reforms and public action has been a central element in the development agendas of African countries as well as a subject of study in the social sciences on African societies (political science, sociology and anthropology). Some of these studies have highlighted the inability of African states to reform themselves, or even to formulate or implement public policies. Others insisted on their ability to appropriate international policies and agendas, thus showing the creativity of local administrations. The two approaches to reforms and public action in Africa have shown, it is true, that they participate substantially in the process of construction and the formation of the State, but they neglect, on the one hand, the nature of the political regime to explain the logic of development and implementation of public policies and, on the other hand, do not sufficiently insist on the place of the concrete administrative capacities of these African States in the process of implementation of structuring public policies in rural areas. Moreover, these analyses give little importance to the processes of partisan politicization and the role that reforms and policies play in the consolidation of authoritarian regimes and states, as is the case in Mozambique.

This thesis, according to an ethnographic approach, seeks to trace the historicity of the reforms of the judiciary and health institutions in order to see to what extent they participate, on the one hand, in the process of territorialization and formation of the State, and on the other hand, the territorialization of the structures of the Frelimo party-state in rural areas. By studying the concrete process of functioning of these administrations in rural areas, the expansion of the judicial and health network and the participation of non-state actors, this thesis analyzes the complex process of institutionalization of the State in societies with low capacities and under aid. It also analyses the logic of state appropriation by the populations and by all the actors who define themselves as non-state.

To do this, this thesis first examines, in the process of formulating reforms of the judiciary administration and that of health, the power relations between state agents and those of NGOs and development agencies, in a context of dependence and the politicization operated by the Frelimo party. The formulation of the reforms thus appears as a key moment of communication and political legitimacy for the party in power as well as an instrument of *partidarização* (partisan politicization) of the state apparatus and of the stakes of the reforms aimed at consolidating its hold on Mozambican society, especially those living in rural areas.

Then is analysed the phase of implementation of the reforms, the detail of the concrete functioning of the judiciary and health structures, trying to see how the reforms despite the multiple miseries of the local administrations, contribute to the consolidation of the presence, the symbolic and material projection of the State and of the party-State Frelimo. Here we insist on the inventiveness, the resourcefulness, the local strategies, the practices of circumvention of the civil servants in the materialization of the reforms as well as on the participation of the users in the creation of the human and material conditions for the implementation of the reforms. It is the materiality of reforms as a central element of statehood in the context of administrations and states in a situation of fragility that is at issue here.

Keywords:

Judiciary administration, health administration, Reforms, Public policy, State building, Mozambique, under aid, territorialization, Frelimo, *parti-État*.

Título: Reformar e construir o Estado na periferia administrativa: os casos do Judiciário e da Saúde Pública em Moçambique-Cabo Delgado e Niassa (1975-2020)

Resumo

Por mais de três décadas, a questão das reformas do Estado e da acção pública têm sido um elemento central nas agendas de desenvolvimento dos países africanos, bem como um objecto de estudo nas ciências sociais sobre as sociedades africanas (ciência política, direito sociologia e antropologia). Alguns desses estudos destacaram a incapacidade dos Estados Africanos de se reformarem, ou mesmo de formular ou implementar políticas públicas. Outros insistiram em sua capacidade de se apropriar de políticas e agendas internacionais, mostrando assim a criatividade das administrações locais. As duas abordagens das reformas e da acção pública em África mostraram, é verdade, que estas participam substancialmente no processo de construção e formação do Estado, mas negligenciam, por um lado, a natureza do regime político para explicar a lógica das reformas e a forma como as de políticas públicas são implementadas e formuladas e, por outro lado, não insistem suficientemente o lugar das capacidades administrativas concretas destes Estados Africanos no processo de implementação de políticas públicas estruturantes no meio rural. Além disso, estas análises dão pouca importância aos processos de politização partidária e ao papel que as reformas e políticas desempenham na consolidação de regimes e Estados autoritários, como é o caso de Moçambique.

Esta tese, segundo uma démarche etnográfica, busca traçar a historicidade das reformas das instituições judiciária e sanitária para verificar em que medida elas participam, por um lado, do processo de territorialização, espacialização e formação do Estado, e por outro lado, a territorialização das estruturas do partido-Estado Frelimo no meio rural. Ao estudar o processo concreto de funcionamento dessas administrações no meio rural, a expansão das redes judiciária e de saúde e a participação de actores não estatais, esta tese analisa o complexo processo de institucionalização do Estado em sociedades com Estados com características de Estados frágeis e sob o regime de ajuda externa. Nesta tese analisa-se outrossim a lógica da apropriação Estado pelas populações e por todos os actores que se definem como não-estatais e como isso participa no aumento das capacidades de projecção da

autoridade do Estados nos espaços periféricos administrativos. Para isso, esta tese primeiro examina, no processo de formulação das reformas da administração judiciária e da saúde, as relações de poder entre os agentes do Estado e as das ONGs e agências de desenvolvimento, num contexto de dependência e de politização operado pela Frelimo. A formulação das reformas surge, assim, como uma momento chave de comunicação e legitimidade política para o partido no poder, bem como um instrumento de partidarização do aparelho de Estado e das problemáticas das reformas destinadas a consolidar o seu domínio sobre o território moçambicano, sobre as populações, especialmente aquelas que vivem em áreas rurais.

Em seguida é analisada a fase de implementação das reformas, o quotidiano do funcionamento concreto das estruturas judiciárias e sanitárias em Cabo Delgado e Niassa, procurando perceber como as reformas, apesar das múltiplas misérias das administrações locais, contribuem para a consolidação da presença e da projecção material/física e simbólica do Estado e do partido-Estado Frelimo. Aqui insistimos na inventividade, na desenvoltura, nas estratégias locais, nas práticas de evasão e discricionariedade dos servidores na materialização das reformas bem como na participação dos usuários na criação das condições humanas e materiais, fazendo face às carências materiais e humanas, para a implementação das reformas. É a materialidade das reformas e da dominação estatal como elemento central da *estaticidade* (statehood) de Estado moçambicano, nos últimos trinta anos, no contexto de administrações e Estados em situação de fragilidade, que analisamos etnográfica e sociologicamente.

Palavras-chave:

Administração judiciária, administração da saúde, reformas, políticas públicas, construção do Estado, Moçambique, regime de ajuda externa, territorialização, Frelimo, partido-Estado.

Unité de recherche

[Les Afriques dans le Monde, UMR n° 5115, Sciences Po Bordeaux, 11 Allée Ausone,
33607, Pessac]

Table des matières

Table des matières	10
Épigraphe	17
Remerciements.....	18
Dédicace	25
Liste de sigles et acronymes	26
Introduction générale : Penser les réformes administratives, penser l'action publique : un marige utile ?	29
La réforme de l'État au prisme des réformes des bureaucraties	32
De l'administration publique aux réformes administratives comme manifestation concrète de l'État.....	43
D'une administration « normative » à la science de l'administration : quels enjeux ?....	47
L'administration publique à la croisée des disciplines : les contributions États- Uniennes et françaises. Leçons pour l'Afrique et pour le Mozambique	49
Articuler la sociologie des réformes administratives, de l'État et celle des politiques publiques pour étudier l'État au concret au Mozambique	61
La bureaucratie au cœur de l'action étatique dans la mise en œuvre des politiques publiques	67
Entre refus et acceptation de l'existence de l'État en Afrique : le nouveau souffle par la sociologie de l'action publique et de l'administration	73
Penser le fonctionnement de l'administration au prisme de la sociologie de l'action publique : approches théoriques.....	95
De l'action publique à travers les pratiques administratives : secteurs d'action publique en contexte de fragilité	101
Les pratiques des fonctionnaires et des usagers au cœur de l'analyse de l'action publique au Mozambique.....	108
Penser les politiques des réformes de la justice et de la santé au prisme de la sociologie de la mise en œuvre	111
Première partie : Enquêter en contexte autoritaire : enjeux épistémologiques, méthodologiques et problématisation	122

1. Chapitre I : Problématisation et construction des hypothèses de recherche	123
1.1. (Ré)inventer l'espace étatique, réformer l'administration et enraciner le Frelimo : vers une nouvelle sociabilité politique au Mozambique ?	125
1.2. Changer l'appareil judiciaire pour réformer l'administration coloniale	139
1.2.1. Interroger l'État à partir du rôle de la <i>dependency</i> dans l'action publique au Mozambique.....	141
1.2.2. La crise du parti-État Frelimo et les réformes néolibérales : une reconstruction par les réformes des bureaucraties sanitaires et judiciaires ?	143
1.3. Libéralisation et réforme de l'État après 1983 : revisiter le rôle de l'administration publique pour l'ajuster à l'idéologie néolibérale	148
2. Chapitre II : Une recherche en immersion	161
2.1. Nos terrains/sites d'enquêtes.....	165
2.1.1. Dans le domaine de la justice	168
2.1.2. Dans le domaine de la santé	170
2.2. Une thèse à la méthodologie plurielle et multi-située	172
2.2.1. Faire l'observation des politiques de la justice et de la santé au travail	176
2.2.2. Les dynamiques du terrain : entre contraintes et adaptations	187
2.2.3. L'accès au terrain et la production de données.....	192
2.2.4. Notre positionnalité et l'accès au terrain : de l'induction à la réflexivité ...	193
2.3. Enquêter en situation autoritaire : la question de mon séjour en prison au Cabo Delgado.....	197
2.3.1. Mon séjour en prison et ses conséquences épistémologiques et méthodologiques	201
2.4. De l'observation aux entretiens et causeries	204
2.4.1. Sources écrites : rapport et autres documents	210
2.4.2. Considérations éthiques et engagement personnel	211
Partie II : Réformes administratives et action publique au Mozambique : du colonial au contexte de dépendance	214
3. Chapitre III. Réformer l'administration coloniale, réformer l'administration postcoloniale	218
3.1. L'indépendance comme <i>momentum</i> pour les réformes administratives au Mozambique	234

3.1.1.	Réformer l'administration pour fabriquer de l'espace national : politisation partisane la carte judiciaire à partir de 1975	239
3.1.2.	Les rapports entre l'administration et les administrés à travers l'examen des secteurs de la justice et de la santé	248
3.2.	Une réforme radicale ou une intention radicale de réformer l'administration ?	254
3.2.1.	Parti-État Frelimo et rupture avec l'administration coloniale : du discours à la pratique	258
3.2.2.	La santé et l'hôpital au centre des réformes étatiques post-coloniales.....	268
Conclusion du chapitre : Historicité des réformes étatiques et des dispositifs de domination frelimienne		272
4. Chapitre IV : La dépendance au cœur des réformes et de l'action publique à l'ère des ONG et agences de développement : partenariat ou inimitié ?		
4.1.	Les ONG et les acteurs internationaux au service de l'État ou de sa fragmentation ?	278
4.1.1.	Les logiques libérales des ONG dans le secteur de la santé	294
4.1.2.	Le discours du « state and capacity building » et la fragmentation de l'infrastructure étatique : expériences du secteur de la santé après la guerre civile ..	296
4.1.3.	La fragmentation par la captation des ressources humaines du ministère de la Santé	306
4.2.	Fragmentation par la bureaucratisation néolibérale dans le secteur de la santé	313
4.2.1.	Entre contrainte et marges d'action du gouvernement : l'action par les marges ...	317
Conclusion du chapitre : usage stratégique de la condition de dépendance par les bureaucrates		328
Partie III : Fabriquer les réformes et les politiques publiques en contexte de fragilité et de dépendance : Le santé et l'appareil judiciaire		
5. Chapitre V : Maitriser le contexte pour exister : les forums d'action publique, lieu de réinvention stratégique ou de survie d'un régime de parti-État sous-régime d'aide ?		
5.1.	La politique d'humanisation des soins et des réformes de la santé : entre agenda international et national	337
5.1.1.	2003 à 2010 : La latence d'une politique émergente ?	345
5.2.	Naissance d'une politique publique et enjeux de pouvoir entre les acteurs : entre soumission (apparente) et instrumentalisation des espaces de dialogue	350
5.2.1.	Un <i>Grupo Técnico</i> au service de « la volonté de puissance » des acteurs étatiques	360

5.2.2.	Jouer avec « l'ignorance » du contexte national pour s'approprier des consultations publiques	363
5.2.3.	« Forums de consultation » et humanisation des soins : espaces de rapports horizontaux ou de hiérarchisation stratégique ?.....	374
5.2.4.	Une cartographie des acteurs : qui pilote la cause « humanisation de soins » dans un « État faible » ?	380
5.2.5.	Le « forum de la communication politique » : entre cadrage et politisation de l'humanisation	384
5.3.	Formuler la politique d'humanisation comme ressource politique dans un régime « autoritaire »	391
5.3.1.	Forum professionnel : entre politisation et recherche d'autonomie.....	395
	Conclusion du chapitre : la dépendance négociée à partir des marges comme stratégie d'un État pauvre ?	401
6.	Chapitre VI : Recomposition et réforme de l'action publique de la justice à l'ère de changements politiques en contexte autoritaire	403
6.1.	Réformes constitutionnelles et transition démocratique en contexte de parti unique	407
6.1.1.	Réforme constitutionnelle et contrôle de la transition démocratique	412
6.2.	La réforme de la carte judiciaire et les rapports de pouvoirs entre acteurs étatiques et non-étatiques.....	424
6.2.1.	Anticiper pour exclure : la réforme de la loi organique des tribunaux avant l'accord de paix d'octobre 1992.....	428
6.3.	Exclusion stratégique et contrôlée des acteurs internationaux des réformes du système judiciaire	438
6.3.1.	La création de l'Unité Technique de Réforme Légale (UTREL) en 2002 et la participation inégale des acteurs non-étatiques dans la réforme judiciaire	439
6.3.2.	Le cabinet du ministre de la Justice et le choix des acteurs stratégiques dans l'action réformatrice	446
6.3.3.	L'organisation, la mainmise sur l'agenda et les groupes de discussions et l'étatisation des réformes de la justice : quels enjeux ?.....	449
6.3.4.	La multi-appartenance des professionnels du droit et ses effets dans le processus réformateur	456
	Conclusion du chapitre : nature, dynamiques, formes d'action et d'intervention des acteurs dans le processus réformateur de l'institution judiciaire	464
	Partie IV : Le travail de la mise en œuvre des réformes dans une administration fragile	466

7. Chapitre VII : La matérialité de la politique d’humanisation des soins dans des hôpitaux ruraux.....	472
7.1. L’humanisation dans un couloir appelé « maternité » et infirmerie.....	473
7.1.1. L’appropriation de la pauvreté administrative par les <i>street-level bureaucrats</i> ...	482
7.1.2. « Só Deus sabe o que é isso de humanização » : l’humanisation au concret	490
7.2. L’humanisation dans le bloc opératoire : entre négociation et détournement des règles étatiques.....	493
7.2.1. L’humanisation déshumanisée dans les salles d’accouchements	503
7.2.2. Consultations et violence dans les maternités modèles à Cuamba e Montepuez ...	505
7.3. Auxiliaires et bénévoles au cœur des dispositifs sanitaires périphériques	516
7.4. ONG au cœur de l’action publique sanitaire : alliés ou adversaires ?.....	525
7.5. Les brigades mobiles au cœur du dispositif de territorialisation des structures sanitaires et de l’administration étatique	536
Conclusion du chapitre : Où est l’État, où est la politique d’humanisation ?	542
8. Chapitre VIII. L’institution judiciaire au cœur de la légitimation de l’État dans les périphéries	546
8.1. Entrer dans l’État central du côté des pauvres à Maputo.....	553
8.1.1. La rencontre administrative comme lieu de négociation et de fabrique des identités contrastées	569
8.1.2. La gouvernance quotidienne de l’assistance judiciaire et la négociation des normes au cœur de Maputo	577
8.2. Produire le droit, l’accès à la justice et l’étaticité dans les périphéries administratives de l’État	587
8.2.1. La fabriques de l’État par la justice à Cuamba et Montepuez : misère administrative et débrouillardise	590
8.2.2. Le chevauchement des rôles entre officiers de justice et usagers.....	604
8.2.3. Le dispositif des <i>diligências</i> dans les tribunaux et <i>procuradorias</i> et les intermédiaires	613
8.2.4. Le juge, le procureur et la territorialisation et fabrique de l’État local.....	621
8.2.5. Dans la salle des audiences (<i>sala de julgamento</i>)	622
8.2.6. Le corps du juge comme incarnation de l’État.....	628
8.2.7. Le juge et le parti dans les espaces périphériques de l’État.....	630
8.3. Les Brigades mobiles de justice à la conquête des espaces ultra périphériques	636
Conclusion du chapitre : de solutions palliatives à la mise en œuvre des réformes judiciaires : quels enjeux ?.....	640

Conclusion générale : la production de l'État par la négociation quotidienne de sa dépendance globale	642
De l'État aux pratiques, aux langages et aux images de l'État : contribuer au renouvellement de la sociologie de l'État en Afrique	646
Les acteurs non-étatiques au cœur de la projection et de la consolidation de l'État dans les périphéries	655
Deux secteurs d'action publique : Quel État ?	662
La formulation comme manifestation de l'idée de l'État au Mozambique	664
Bibliographie.....	670
Annexes 1 : Liste des entretiens	734
Annexes 2 : Photos prise sur le terrain (Montepuez et Cuamba)	746
Annexe 3 : Cartes du Mozambique	768

Épigraphe

« Votre mission n'est pas avant tout de proposer, ni de construire. Si vous pouvez le faire, faites-le. Si vous aboutissez à des contradictions insoutenables, dites-le. Car votre mission la plus profonde est de creuser vers le vrai. Vous êtes le fossoyeur, et vous êtes le cadavre. Vous êtes le corps de la société [...] pour ce qui vous concerne, dites simplement la vérité, ni plus ni moins »

Michel Houellebecq, *Rester vivant et autres textes*, Paris, Éditions J'ai Lu, 2022, p.27.

Remerciements

« À mesure que vous approchez de la vérité, votre solitude augmente. Le bâtiment est splendide, mais désert. Vous marchez dans les salles vides, que vous renvoient l'écho de vos pas. L'atmosphère est limpide et invariable : les objets semblent statufiés. Parfois vous vous mettez à pleurer, tant la netteté de la vision est cruelle. Vous aimeriez retourner en arrière, dans les brumes de l'inconnaissance ; mais au fond vous savez qu'il est déjà trop tard »

Michel Houellebecq, *Rester vivant et autres textes*, Paris, Éditions J'ai Lu, 2022, p. 27.

Le parcours du doctorat est, par essence, une poétique de l'existant. Il contient en lui-même bon nombre de contradictions, d'angoisses, d'espoirs et d'aspirations les plus profondes de notre existence tragi-comique. La thèse de doctorat est un cheminement à la fois intellectuel et humain. C'est dans cette double particularité du parcours doctoral que se trouvent aussi les incertitudes les plus profondes, qui font du doctorant un être affecté en permanence par l'idéal d'un savoir rigoureux, qui suit les canons de la science, mais aussi d'un être qui cherche à sortir des canons, sans rompre avec eux, pour mieux construire son identité intellectuelle, son idéal de connaissance. Les exigences doctorales ne diffèrent point du travail des grands compositeurs de musique, des grands peintres et écrivains, car plus que du talent, elles demandent beaucoup d'abnégation, beaucoup de circonspection, et provoquent une solitude physique et psychologique permanentes. Comme l'a montré le compositeur russe Piotr Tchaïkovski en écrivant le ballet *Le Lac des Cygnes* en 1875-1876 et *Casse-Noisette* en 1891-1892, toute production artistique ou intellectuelle est une œuvre substantiellement solitaire, mais en même temps une œuvre collaborative. Ces deux caractéristiques sont étroitement liées lorsqu'il s'agit de la production d'une œuvre qui entend, si peu soit-il, s'intégrer dans les efforts humains de production de connaissances.

C'est, après ces six années, la vision que j'ai de mon travail doctoral : résultat d'un travail individuel, produit des diverses collaborations de ces six années. Une thèse de doctorat n'est pas qu'une accumulation des connaissances, elle est surtout l'apprentissage d'un éthos, celui de l'humilité scientifique, du questionnement et du décentrement. J'aimerais ici dire que ce parcours ne fut pas facile, mais ce qui est vrai aussi c'est qu'il fut passionnant.

Dans le parcours doctoral, plus que la capacité du doctorant, autant que ses habilités ou ses compétences intellectuelles, diverses raisons jouent pour que la thèse soit réussie. La première de toutes est d'avoir de bons directeurs de thèses. Dans mon cas, j'ai eu un excellent directeur de thèse et un excellent co-directeur de thèse. Je parle ici de M. Dominique Darbon et M. Michel Cahen. Mon histoire avec les deux est ancienne. Je connais M. Darbon depuis huit ans et M. Cahen depuis dix ans. Ils ont accompagné mon parcours scolaire depuis mon arrivée en France mais relativement à M. Cahen nos échanges ont commencé avant même que je ne vienne en France. C'est dans ce cadre que j'ai travaillé avec les deux depuis mon mémoire de quatrième et cinquième année de master à Sciences Po Bordeaux.

Dans la réalisation de cette thèse, j'ai eu la chance d'avoir deux personnalités universitaires extraordinaires, chacune avec ses particularités. Je parle de mon directeur de thèse, Dominique Darbon, et de mon co-directeur de thèse, Michel Cahen. La passion pour la connaissance, l'abnégation pour la recherche, leurs qualités humaines et intellectuelles font d'eux deux directeurs de thèse uniques. Mes deux directeurs ne partageaient pas nécessairement les mêmes perspectives théoriques, et je pense qu'ils n'ont pas non plus des visions similaires sur les problèmes étudiés dans cette thèse. Mais, incroyablement, presque toutes leurs corrections, suggestions et propositions coïncidaient. Cela m'a permis d'enrichir mes réflexions sans avoir à chercher sans cesse des équilibres théoriques et herméneutiques entre les deux, car entre les deux il y avait une certaine symbiose intellectuelle. J'ai eu des deux côtés une écoute précieuse, attentive, permanente, des conseils stimulants, des relectures minutieuses qui m'ont permis, sans aucun doute, d'avancer plus sûrement dans ce parcours épuisant. Avec mon directeur Dominique Darbon, j'ai eu de très longues discussions théoriques et épistémologiques, parfois de plusieurs heures en présentiel, par téléphone ou sur zoom. Ses discussions, ses propositions de lecture furent d'une

importance capitale. Avec mon co-directeur, Michel Cahen, les choses ne furent pas différentes, même s'il y avait certainement quelques petites spécificités. Si mon directeur était très soucieux des questions théoriques, mon co-directeur était très soucieux des détails empiriques et historiques, sans oublier son « obsession » pour les questions d'ordre linguistique (correction du français dans la thèse). Avec lui, j'ai passé plusieurs heures à discuter les détails historiques, du terrain, les interprétations sur les faits historiques et sur mes données de terrain qui lui semblaient plus proches de la réalité. Comme il est fin connaisseur du Mozambique, j'ai eu à préciser beaucoup de choses dans les différents chapitres ce qui a permis d'apporter, je l'espère, des contributions utiles à la compréhension du phénomène étatique au Mozambique. Il est important de dire que M. Michel Cahen ainsi que M. Dominique Darbon furent plus que des directeurs de thèses. Ils furent mes vrais professeurs, mes vrais maîtres au sens positif de ce mot, car avec eux j'ai pu à la fois grandir intellectuellement, en approfondissant l'éthos lié à la vie d'un universitaire/chercheur, et humainement. Cette thèse est le résultat de tout ce qu'ils sont et ont pu me donner depuis le master jusqu'à présent.

Je pense, ensuite, à trois autres personnes qui furent déterminantes pour que cette thèse voie le jour. Laurent Fourchard, Josiane Tantchou et Jean-Pierre Olivier de Sardan. Les deux premiers m'ont accompagné et suivi pendant cinq ans comme membres de mon comité de thèse. Leurs conseils, leurs suggestions m'ont beaucoup aidé à construire l'objet de cette thèse et à fixer le cheminement de mon raisonnement tout au long de ces années. De plus, leurs encouragements furent d'une importance telle qu'il est impossible de la mesurer. En ce qui concerne Jean-Pierre Olivier de Sardan, que j'ai connu à Nyamey dans le cadre de l'école d'été du Lasdel en 2016, il fut, et est, une personne qui a suivi l'évolution de cette thèse avec bienveillance. J'ai eu au fil des années des discussions avec lui sur plusieurs parties. Sa passion et son enthousiasme pour les politiques publiques et les services publics au concret, pour l'application de la démarche ethnographique pour travailler sur l'État et les administrations m'ont inspiré de manière déterminante pour que je prenne le même chemin.

Je tiens aussi à remercier également à remercier à Mme Cécile Vigour, M. Didier Péclard, Mme Maria Paula Meneses, M. Jean-Pierre Olivier de Sardan d'avoir accepté de faire de mon jury de thèse.

Cette thèse a été rendu possible grâce à un contrat doctoral accordé par l'École doctorale Société, Politique, Santé Publique à Bordeaux (l'EDSP2). L'institut Français d'Afrique du Sud a également contribué, depuis le master, au financement de mes enquêtes au Mozambique. Grâce aux financements du laboratoire Les Afriques dans le Monde à SciencesPo Bordeaux et de l'EDSP2 j'ai pu participer à des manifestations scientifiques en France et à l'étranger et construire ainsi mon profil de chercheur. J'aimerais aussi remercier la chaire d'Études Africaines de Rabat et en particulier Jean-François Bayart qui m'ont donné la possibilité de faire partie du projet « Historicité du politique en Afrique » et ont rendu matériellement possibles mes séjours au Maroc. Les discussions concernant sur les réflexions sur l'État furent très utiles. Je profite aussi pour remercier à Sciences Po Bordeaux et à L'institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement (IFAID) pour m'avoir donné la possibilité d'enseigner. Cette opportunité fut importante pour mon parcours doctoral.

Cette thèse fut également marquée pendant ces années par des échanges stimulants avec des chercheurs et enseignants en France et ailleurs. Je pense particulièrement à Achille Mbembe, Alessandro Jedlowski, Alice Corbet, Baudouin Dupret, Daouda Gary-Tounkara, Elísio Macamo, Étienne Smith, Fred Eboko, Gilles Pinson, Hélène Charton, Jason Sumich, Jean-François Bayart, Mahaman Tidjani Alou, Meera Sabaratan, Rozenn Diallo, Sina Schlimmer, Sylvain Racaud, Séverine Awenengo Adalberto, Richard Banégas, Thomas Bierschenk, Veronica Gomez-Temesio, Vincent Foucher, Wilson Trajano Filho.

Au Mozambique, j'aimerais remercier très profondément, en premier lieu, Domingos Manuel do Rosário pour son indéfectible soutien et à Dacia Correia pour toute son profond soutien sans réserve. Je lui en serai éternellement redevable.

Je tiens également à remercier chaleureusement Adriano Nuvunga, Eduardo Siteo, José Jaime Macuane, João Pereira, Inês Raimundo, Sonia Chone pour leur soutien intellectuel et moral. Je remercie également Cadete Forquilha, Luis de Brito et

Sergio Chichava pour m'avoir donné la possibilité de travailler, pendant mes séjours au Mozambique, à l'Institut d'Études Sociales et Économiques et de m'avoir soutenu intellectuellement. Ils ont créé toutes les conditions pour je travaille ainsi et que je m'intègre aux activités de recherches et d'animation scientifique de leur institution.

Dès mon premier séjour de terrain au Mozambique, de nombreuses portes se sont ouvertes grâce à Chanvo Daga, Vania Manhique, Alexandre Manguele, Francisco Bonfana, Rosa Marlene Cuco dans le secteur de la santé et João Carlos Trindade, Carlos Mondlane, Elisa Samuel, Firoso Gani, Adelino Laice, Justino Ernesto Tonela, Abdul Carrimo, Norberto Carilho dans le secteur de la justice. Le succès de mes terrains dans ces deux secteurs doit beaucoup à ces personnes, surtout au niveau central et provincial.

Les enquêtes de terrain à Cuamba e Montepuez ont été rendues possible grâce à la bonne volonté et à l'amitié de Lester Manhamanha, Danilo Tiago, Victor Vilanculos, Acácio Mitilage, Argelino Zuande, Bolis Júlio, Benjamim Duce pour le secteur la justice et Emílio Chambe, Ernesto Nihoma, José Carrimo pour le secteur de la santé. Je remercie également toutes celles et tous ceux qui ont aidé, de manière directe ou indirecte, à la réalisation des enquêtes de terrain.

J'aimerais aussi remercier le soutien que j'ai pu recevoir de la part des directeurs sucessifs du LAM, Céline Thiriot, Dominique Darbon et David Ambrosetti ainsi que de Karine Bassoulet, Chantal Chaussy, Christine Andren et Sonia Le Camus. Je tiens également à remercier les personnes qui ont partagé mon quotidien à Sciences Po et à la maison des Suds et qui ont rendu mes journées de travail plus agréables. Je pense à Hugo et Laila, Francilien Bien Aimé, Roger Oyono, Emmanuelle David qui sont devenus des amis.

Je remercie très particulièrement mon ami Berges Mietté, Francilien Bien Aimé et Noel Mvou Kounta pour lesquels j'ai une amitié très profonde.

Mes recherches bibliographiques ont été facilitées par l'excellent travail de Delphine Coudrin, Ludovic, Karine et Carlos Jenart. Je remercie aussi à Philippe Vuillemin pour ton aide dans la mise en forme de la thèse et pour les solutions

optimales de gestion de la bibliographie. Je pense aussi à Aline et Bernard N'kaoua de l'école doctorale pour leur gentillesse.

Mes pensées vont ensuite à mes amis en France, au Mozambique et ailleurs qui n'ont cessé de m'encourager pendant ces six années. Je pense très chaleureusement à mes amis de Bordeaux, Florian, Thomas, Margaux, Nicolas Hilaire, Elídio, Alar que je remercie pour de nombreux moments partagés. À Dércio Tsandzana et Duarte Rafael un remerciement très chaleureux pour notre amitié indéfectible, pour nos sorties, nos soirées à Bordeaux et ailleurs.

Au Mozambique ma première pensée va à mon ami de plus de quinze ans, Zaqueu Sithole. Plus qu'un ami, c'est un camarade, un frère avec qui j'ai tout vécu. *Passos curtos, mas firmes, a nossa eterna divisa.* Merci pour cette camaraderie et pour tes encouragements et toutes les belles conversations.

Ensuite mes pensées vont à mes amis les plus chers, Lester Manhamanha, Euclides Munhisse, Arcénio Cuco, Orlando Macuacua, Hilário Chacate, David Bamo, Edgar Bernardo, Oliveira Siteo, Jaime Guiliche, Boaventura Monjane, Fernando Lima, Armando Nhantumbo, Raúl Senda, Egídio Placido, Boaventura Mucipo, Lucas Catsossa et Justo Nauva qui ont toujours fait preuve d'encouragements. *Agradeço imensamente pela vossos encorajamentos e pela vossa amizade.*

Des pensées spéciales vont au couple Mavire pour leur amitié, aux deux Bia (*clara et escurinha*) et à Jenny pour la camaraderie.

Je tiens aussi à remercier Jorge Ferrão et Isabel Casimiro pour l'amitié, les encouragements et les discussions sur le Mozambique et son histoire politique. Je tiens aussi à remercier Graça Machel qui a su se montrer intéressée par mon travail ainsi que par ma collaboration avec la Fondation Samora Machel.

Je pense aussi à mon frère Isidro et à ma sœur cadette, Carmen, pour toute votre amitié et fraternité. À Magnus, mon beau-frère et grand ami, merci pour nos conversations et tes encouragements.

Je tiens à remercier à mon papa et à ma maman, Conrado e Franscisca, qui m'ont donné la possibilité d'exister, m'ont donné une éducation. Papa merci pour tout ce que tu as fait pour que je puisse être là et pour ton soutien depuis mon arrivée en France. Je tiens au même titre à remercier très chaleureusement papa Samuel Siteo et mama Marieta Siteo, mes beaux-parents, d'abord, d'avoir mis au monde et d'avoir donné une excellente éducation à leur fille, ma fiancée, Nelvia Siteo, et deuxièmement, de m'avoir soutenu de toutes les manières depuis que je suis entré dans votre famille et troisièmement de votre bienveillance sans faille. Vous êtes des personnes simplement incroyables. Je ne saurais pas vous remercier autant.

Enfin, cette période de ma vie n'aurait certainement pas été la même sans la présence dans ma vie de ma fiancée, de ma dulcinée Nélvia Siteo. Plus qu'une fiancée, elle est mon amie, ma complice dans tout ce qu'on fait Sans son soutien, son amour, sa bienveillance, ses conseils ce travail n'aurait pas le même sens et moins encore la même qualité. Sa force, sa patience, sa ténacité, sa vision de la vie m'ont définitivement marqué depuis que, par l'intermédiation de Michel Cahen, j'ai fait sa connaissance en octobre 2016 à Bordeaux. *Serei grato pela tua eterna presença e por tudo quanto tens sido.* pour toute ta tendresse je te dédie cette thèse comme marque de mon amour éternel pour toi.

Dédicace

À mon père, Silvestre Conrado
À la mémoire de ma mère, Franscisca Manda Alimone, cette Nguni et Nhungué qui
me manque tant
Aux parents que la vie m'a donnés, Samuel Siteo et Marieta Siteo
À Nélvia Siteo, l'amour de ma vie
Cette thèse vous est dédiée

Liste de sigles et acronymes

ACLLN	Association des Aciens Combatants de la Lutte de Libération Nationale
AHM	Arquivo historico de Moçambique
Ametramo	Société Mozambicaine de Médecins Traditionnels
APD	Aide Publique au Développement
APSA	Société Américaine d'Administration Publique
BM	Banque Mondiale
CEA	Centre d'études africaines-Maputo
CR	Constitution de la République
CFJJ	Centre de Formation Juridique et Judiciaire-Moçambique
Danida	Agence danoise pour le développement international
FHI 360	Santé Internationale pour la Famille
FMI	Fond Monétaire Internationale
Frelimo	Front de libération du Mozambique
IESE	Institut d'Études Sociales et Économiques-Maputo
IPAJ	Institut d'Appui et d'Assistance Juridique-
JPIEGO	John Hopkins Program for international education in gynecology and obstetrics
Medimoc	Médicaments de Mozambique (entreprise publique)
MISAU	Ministère de la santé-Mozambique
OMS	Organisation Mondiale de la santé
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
ONU	Organisation de Nations-Unis
OMM	Organisation de la Femme Mozambicaine
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OJM	Organisation de la Jeunesse Mozambicaine
ONG	Organisation non-gouvernementale
PARPA	Plan d'Ation pour la Réduction de la Pauvreté
PRE	Programme de Restructuration Économique
PSS	Plan Stratégique de Santé
TS	Tribunal Suprême

Renamo	Resistência Nacional de Moçambique
SNS	Système Nationale de Santé
UE	Union Européenne
USAID	United Agency for International Development
UTREL	Unité Technique de Réforme Légale



Introduction générale : Penser les réformes administratives, penser l'action publique : un mariage utile ?

« Le 4 juillet 2017, j'arrive à Maputo pour démarrer mes premières enquêtes de terrain, appelées à durer dix mois, dans le cadre de ma thèse, commencée le 1er septembre 2016. Mon travail de terrain devait se dérouler principalement dans trois provinces (Tete, Cabo Delgado et Niassa), mais, après réflexion, je me suis focalisé principalement sur le Cabo Delgado, Nyassa et Maputo, la capitale étant le lieu où se concentrent les décideurs politiques et les acteurs clés. L'objectif était de rester deux mois à Maputo pour mener des entretiens approfondis avec les responsables des deux secteurs que j'étudiais : la justice et la santé. Pendant ces deux mois, je voulais acquérir une idée générale du parcours des réformes des secteurs de la santé et de la justice, mais plus particulièrement de ce dernier secteur, car mon master, achevé en juin 2016, m'avait déjà donné l'occasion de mener des recherches sur la santé. Après avoir réalisé ces entretiens, je suis parti à Montepuez, au Cabo Delgado, début septembre. Il m'a fallu deux jours pour traverser le pays en bus du sud (Maputo) au nord (Cabo Delgado). Arrivant à Montepuez, j'ai été reçu par un ami co-promotionnaire de maîtrise à l'université Eduardo-Mondlane et médecin-chef dans ce district. Le lendemain, le 5 septembre 2017, je suis allé rencontrer dans son bureau le juge Acacio Mitilage, juge-président du tribunal du district de Balama et juge qui préside la deuxième section du tribunal du district de Montepuez. À la fin de notre entretien, il me dit : « Docteur¹, le tribunal est ouvert, mes

¹ Au Mozambique, celui qui est titulaire d'une maîtrise (quatre à cinq années d'études universitaires) ou qui vient juste d'entamer un cursus universitaire, ou encore qui bénéficie d'une certaine aisance financière, est appelé docteur. Dans le monde judiciaire, depuis le plus petit fonctionnaire jusqu'au plus haut gradé, chacun reçoit le titre de docteur. C'est en vertu de cette convention qu'il m'appelle docteur. Lors des conversations, je lui ai demandé de m'appeler juste Conrado. Je lui ai dit que c'était plus pratique, pour ne pas le vexer en disant que je n'avais pas le titre de docteur. C'est un usage fréquent

sessions de jugement le sont aussi. Vous pouvez travailler sans aucun problème². » Nos conversations tournaient essentiellement autour des politiques publiques au sein de l'appareil judiciaire qui, pour lui, étaient insuffisantes pour changer l'état de la justice. Ces conversations m'ont permis de voir que la question des politiques publiques et la manière dont fonctionnait l'administration étaient étroitement liées. C'est ainsi que j'ai décidé de commencer mon enquête au sein du tribunal par sa partie administrative, le greffe (secretaria ou cartorio do tribunal), car « c'est ici que les choses se font », pour reprendre les mots d'un greffier. C'est dans ce contexte que mon idée de mener des enquêtes ethnographiques s'est affirmée dans le but de comprendre les rapports entre l'action publique et l'administration, entre l'administration et l'implantation des politiques publiques [...] ».

Extraits de nos carnets de terrains, Maputo, Juillet et aout 2017.

Ces deux secteurs sont deux visages d'une même administration publique, l'administration publique au Mozambique, et d'une même politique majeure de réforme de l'État, la Stratégie globale de la réforme du secteur public (2001-2011), dont l'objectif officiel est d'améliorer la délivrance des services publics³. Tous ces éléments m'ont donné la possibilité de m'interroger sur la manière dont l'état d'une administration influence les dynamiques de l'action publique. C'est ainsi que la question des rapports intimes entre politiques publiques et administration s'est imposée comme une question centrale pour étudier celle de l'institutionnalisation de l'État au Mozambique.

Il s'agit ici d'étudier, d'une part, le processus d'institutionnalisation de l'État et celui de l'appropriation par les citoyens, et, d'autre part, la réforme et son implantation au niveau local par les agents de l'État et à travers le regard des usagers. Deux secteurs des politiques publiques seront étudiés, celui de la justice et celui de la santé,

dans ce milieu. Il est fort possible que cela soit l'héritage des Portugais, car au Portugal il est aussi commun d'entendre presque partout les gens s'appeler mutuellement docteur.

² Entretien avec Acácio José Mitilage, juge-président du tribunal de Balama et juge de la deuxième section du tribunal de Montepuez, Montepuez, le 5 septembre 2017.

³ Comissão interministerial da reforma do sector público, « Estratégia global da reforma do sector público (2001-2011) », Maputo, Imprensa Nacional, 2001.

sous l'angle de la formulation des politiques publiques de réforme des secteurs concernés et sous celui de la configuration administrative dans laquelle ces politiques sont mises en œuvre et appropriées par les agents et usagers de l'État. La période d'analyse va de 1975⁴ à nos jours. Cependant, l'analyse de l'implantation concrète des réformes sera faite surtout pour la période qui débute en 2015⁵. On verra, plus tard, que la question des réformes des administrations publiques et des politiques publiques (formulation et mise en œuvre) en Afrique fait l'objet de controverses. Dans ces pays sous régime d'aide internationale ou en situation de fragilité, comment expliquer que les acteurs internationaux soient dépendants des administrations locales pour formuler et mettre en œuvre les politiques publiques dans les différents secteurs ? Dans un contexte où les administrations locales sont considérées comme « introuvables⁶ » ou inefficientes, comment expliquer que tous les acteurs en dépendent pour formuler ou mettre en œuvre quelque politique publique que ce soit ? Qui gouverne les politiques publiques et les réformes dans ce contexte de dépendance ? Qui a le pouvoir ? Ces interrogations initiales serviront de point de départ aux discussions théoriques et empiriques utiles à notre objet de recherche. C'est en ces termes que, dans les sections suivantes, on va retracer les rapports complexes entre l'action publique et les réformes de l'administration, entre le travail bureaucratique et les dynamiques de mise en œuvre des politiques publiques.

⁴ 1975 est l'année de l'indépendance du Mozambique. C'est à partir de cette année que les réformes politiques et administratives ont commencé, marquant le début de la construction de l'État postcolonial au Mozambique.

⁵ C'est cette année-là qu'a débuté notre enquête de terrain de master.

⁶ Dominique Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, vol. 20 / 4, 2001, p. 27-42.

La réforme de l'État au prisme des réformes des bureaucraties

« L'administration a constitué l'État [...] Par sa médiation, l'État put réaliser son ambition : imposer son ordre à un corps social qu'il domine [...] ».

François Burdeau, *Histoire de l'administration française : du 18^e au 20^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 19.

« [...] Nous, les fonctionnaires de l'État, sommes les représentants de l'État devant la population. On est l'État. C'est pour cette raison qu'on fait tout [ce qui est] à notre portée pour le bien de la population [...] ».

Entretien avec un greffier du tribunal de Cuamba, à Cuamba, le 10 novembre 2017.

Les réformes des administrations constituent depuis plusieurs siècles un objet structurel dans la trajectoire des États en Occident, en Afrique, en Asie... Le Mozambique n'y échappe pas. L'État colonial entreprend ses réformes depuis les premiers moments de la présence coloniale « effective » (1885-1918), comme le montrent certaines productions intellectuelles de l'époque⁷. L'administration publique a été depuis cette période considérée comme un élément central du succès des politiques publiques, de l'efficacité économique, de l'amélioration de l'environnement des affaires, du contrôle budgétaire, au nord comme au sud de l'hémisphère. Sa bonne « santé » est considérée comme fondamentale pour que les décisions prises par les gouvernements et d'autres acteurs impliqués dans l'action publique produisent les résultats attendus dans les processus économiques, ou dans l'amélioration de la

⁷ João Lopes Carneiro de Moura, *Administração colonial*, Lisbonne, Livraria Clássica Editora A. M. Teixeira, 1910. Albano Magalhães, *Estudos coloniais : legislação colonial, seu espírito, sua formação e seus defeitos*, Coimbra, P. França Amado, 1907. On parle d'occupation « effective » car avant cette période le Portugal n'occupait que quelques territoires tout au long de la côte, sans une véritable machine administrative. C'est notamment à partir de 1895 que le Portugal démarre les guerres ayant pour objectif l'occupation effective des territoires de l'intérieur du Mozambique.

position du pays dans les rapports du *Doing Business*⁸ (indice de la facilité à faire des affaires). Elle est au cœur des enjeux de l'efficacité et de l'efficacité de l'action publique dans presque tous les programmes de réforme au Mozambique et ailleurs. Mais il s'agit aussi de s'interroger sur les modalités d'appropriation de l'État par les populations via les politiques publiques ou encore les réformes.

Pour commencer, nous analyserons, de manière non exhaustive, la manière dont cet objet a été étudié dans la littérature. Nous partons de l'hypothèse qu'étudier le fonctionnement des administrations publiques en Afrique par la manière dont les politiques publiques sont formulées et mises en œuvre constitue un champ encore trop peu exploré, surtout au niveau local. Cela permet, entre autres, de montrer l'hétérogénéité de l'Afrique coloniale et postcoloniale, ce qui rompt avec l'essentialisme colonial et certaines études sur l'État et l'administration publique. De même, la fabrique du droit et de la justice en tant qu'élément central d'implantation concrète des politiques publiques est aussi trop peu étudiée au Mozambique, même s'il existe quelques travaux intéressants sur la justice communautaire⁹. Si l'administration publique en Afrique est un objet ancien dans les sciences sociales, une approche en termes de secteurs d'action publique est plus rare¹⁰.

Analyser l'administration publique pour comprendre la matérialité de l'État et de l'action publique : du Nord au Sud

⁸ Le *Doing Business* mesure la réglementation des affaires et son application effective dans 190 économies, depuis 2014, et dans certaines villes au niveau infranational et régional. L'indice classe les économies de 1 à 190, la première place étant la meilleure. Un classement élevé signifie que l'environnement réglementaire du pays est favorable aux activités commerciales.

⁹ Boaventura de Sousa Santos, « Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico », in João Carlos Trindade & Boaventura de Sousa Santos (eds), *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto, Edições Afrontamento, 2003, p. 47-95.

¹⁰ Voir quelques rares travaux selon cette approche : Joseph R. A. Ayee, *Public Sector Management in Africa*, Accra, African Development Bank, 2005 ; Fred Eboko, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015 ; Rozenn Nakanabo Diallo, *Politiques de la nature et nature de l'État : (re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique*, thèse de science politique, Sciences Po-Bordeaux, 2013.

L'administration publique traduit l'essentiel de l'action et de l'existence de l'État, car sans elle il devient une simple référence théorique ou abstraite, sans aucune chair ni matérialité. Si l'administration publique est considérée comme « the action part of government : the means by which the purpose and goals of government are realized¹¹ », il est donc nécessaire, pour comprendre le processus d'institutionnalisation, d'appropriation de l'État et de mise en œuvre des politiques publiques, de procéder à l'analyse détaillée de cette institution. Comme tous les grands spécialistes des administrations publiques ou de la bureaucratie, B. Guy Peters affirme, dans son livre *The Politics of Bureaucracy*, que « [the] administration is extremely important in the development of the objective component of public policy¹² ».

Notre but ici n'est pas de faire une histoire de cet objet de recherche ni d'être exhaustif sur sa construction scientifique, dont l'histoire est longue¹³. Notre intérêt est de mettre en perspective les enjeux de l'articulation entre la sociologie des réformes de l'administration, sociologie de l'État et sociologie de l'action publique. Par une analyse de la mise en œuvre des réformes de la justice et de la santé, on analysera ce que Herbert Simon, Victor Thompson et Donald Smithburg ont appelé les « pratiques de l'administration¹⁴ ». En d'autres termes, cette thèse porte sur la matérialité des réformes de l'administration publique (à savoir les politiques publiques, dans leur dimension concrète)¹⁵, au prisme des réformes de la carte judiciaire et de la politique d'humanisation de soins, comme dispositif de spatialisation de l'État et de bureaucratisation des sociétés rurales au Mozambique.

¹¹ Michael P. Barber et Roger Stacey, *Public Administration*, Londres, M&E Handbooks, 1983, p. 1.

¹² B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Londres/New York, Longman, 1989, p. 11.

¹³ Max Weber, *Économie et société 1: les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1971, p. 95. Dans ce livre, Weber entend par puissance « toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance ».

¹⁴ Herbert A. Simon, Victor A. Thompson et Donald W. Smithburg, *Public Administration*, New Brunswick/London, Transaction Publisher, 1991, p. XXVII.

¹⁵ « Practice of administration ». Dans cette thèse, on entend par matérialité des réformes de l'administration toutes les conditions concrètes qui participent à la mise en œuvre de celles-ci mais aussi les pratiques et les dynamiques des fonctionnaires et usagers qui permettent la matérialisation des réformes dans les secteurs concernés.

Depuis plusieurs siècles et surtout depuis les années 1950, l'État, l'administration et les politiques publiques constituent un objet privilégié des réflexions ou des préoccupations des penseurs, chercheurs et hommes d'État, fonctionnaires, acteurs divers. Plusieurs sciences sociales (la sociologie, la science politique, la science administrative, l'anthropologie et la science juridique dans sa diversité) se sont aussi saisies de cet objet en tant que partie centrale de leurs objets de recherche¹⁶ même si la science politique est pendant longtemps restée, en partie, muette sur celui-ci¹⁷, en particulier en ce qui concerne l'Afrique. L'État, et donc l'administration publique, constitue une institution à visages multiples, dotée d'une pluralité sans égale, en fonction des perspectives disciplinaires, des tendances idéologiques ou encore des positions théoriques. Si tout le monde peut parler de l'État, il est compliqué de préciser ce qu'est l'État ou de saisir cette institution dans ses multiples manières d'agir, d'exister, de se produire et de se reproduire. On pourrait dire que l'administration/l'État est un objet paradoxal et énigmatique car il est pratiquement connu de tous mais les connaissances à son égard restent confuses dans l'esprit des citoyens ordinaires et fait l'objet de vives discussions parmi les spécialistes les plus avisés¹⁸.

Cette situation est exacerbée dans un contexte où la séparation entre le parti et l'État, surtout dans les zones rurales, se montre ténue, voire inexistante. C'est le cas du

¹⁶ Philippe Bezes, Michel Chauvière, Jacques Chevallier [et al.], « Introduction », in Philippe Bezes, Michel Chauvière, Jacques Chevallier [et al.], *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005 (« Recherches »), p. 7-20.

¹⁷ Françoise Dreyfus, « À la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. À propos de *Notre État* », *Politix*, vol. 77 / 59, 2002, p. 171-194 ; Françoise Dreyfus, « Introduction », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 1-6.

¹⁸ Jacques Chevallier, *La science administrative*, Paris, PUF, 1986 ; Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, Paris, PUF, 1980 ; Philippe Bezes, *Reinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009 ; Michael Barber et Roger Stacey, *Public Administration*, op. cit. ; Dominique Darbon, « Administration, États et sociétés », in Daniel C. Bach, Anthony A. Kirk-Greene, *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993, p. 53-69.

Mozambique. Il est fort possible que l'État soit un objet impensable¹⁹ au sens où il est compliqué de le cerner et de le maîtriser aisément en une théorie de l'État. L'État est une entité abstraite, impossible à appréhender, à voir dans le concret si ce n'est à travers son administration son administration. On pourrait dire que l'État est à la fois un objet dont la présence est écrasante dans les esprits et en même temps qu'il est difficile à distinguer. C'est une entité paradoxale même dans les contextes d'apparente absence ou de faiblesse de l'État : c'est une institution paradoxale partout, disons-le ! Étant une entité en soi, la relation de pouvoir qu'orchestre l'État est bien une relation sociale (ou un ensemble de relations sociales) matériellement concrétisée et historiquement informée. Elle se fait dans la société par ses appareils administratifs ou bureaucratiques, à savoir son administration publique²⁰, c'est-à-dire qu'il devient concret, visible par l'action de son administration et de ses agents. C'est par le biais de cette administration que l'État peut réaliser la mise en valeur du pays et de la société, ainsi que sa domination, sa mission, son emprise sur les populations ou sur les individus²¹ et sur le territoire²². Certes, les rapports entre l'État, l'administration et le droit, par exemple, ont fait l'objet de nombreux travaux depuis le XIX^e siècle²³, à la fois comme objet de légitimation politique et de contestation politique²⁴.

Au Mozambique, depuis l'implantation de l'appareil administratif colonial, le droit positif fut intégré aux dispositifs de pouvoir pour mieux contrôler les population locales²⁵. On fait ici référence au droit en tant qu'ensemble de règles dont le respect est

¹⁹ Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012 ; Pierre Bourdieu, « Esprits d'État : genèse et structure du champ bureaucratique », in *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 100-133.

²⁰ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, op. cit., p. XXX ???

²¹ Max Weber, *La domination*, Paris, La Découverte, 2013 ; Max Weber, *Économie...*, op. cit. ; Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, 10/18, 1963.

²² Jean-François Thémès, *Savoir et savoir enseigner : le territoire*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2011.

²³ Les travaux d'Hegel, Marx, Durkheim, Weber ont été emblématiques de ce point de vue.

²⁴ Max Weber, *Économie...*, op. cit., p. XXX ; Léon Duguit, *L'État : les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 2005 ; Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 2010.

²⁵ Michel Cahen, « Seis teses sobre o trabalho forçado no império português continental em África », *África*, 2015, p. 129-155 ; Michel Cahen, « "État colonial" ... Quel État colonial ? », in Jordi Bernet, Albert

impératif et qui constitue en quelque sorte l'aspect fondamental de légitimation de l'action administrative. C'est dans cette perspective que Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat affirment que « the state has [...] emerged as a central concern in the social science²⁶ », car parler de l'État renvoie aux modalités des régulations sociales. L'État en Europe fut une affaire politique majeure, civilisationnelle depuis le Moyen Âge²⁷. Il en va de même avec l'administration, qui devint une obsession politique de la rationalité moderne, y compris pour les pays africains après leur indépendance. L'État fut considéré comme un instrument producteur d'ordre et de stabilité sociale ; sa construction et celle de son administration le furent comme un axe fondamental de l'intervention de la puissance coloniale et de la « civilisation ». Cet intérêt fut lié, d'abord, à l'idée selon laquelle l'État serait le producteur de l'ordre social et, deuxièmement, à l'association de cette institution avec l'accomplissement du progrès humain²⁸ ou comme un mécanisme d'intégration morale des individus²⁹. Il y a certainement d'autres raisons mais celles-là orientèrent l'essentiel du débat, du moins si nous acceptons les réflexions philosophiques, juridiques, sociologiques et de l'anthropologie classique sur l'État. Il suffit à ce titre de rappeler quelques auteurs classiques, qui ne partagent pas toujours la même compréhension de l'État et de l'administration (de la bureaucratie), comme Aristote, Spinoza, Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Marx, Durkheim, Weber, entre autres, qui ont fait de l'État l'un des objets les plus importants de leurs réflexions comme structure fondamentale dans l'organisation politique des sociétés humaines, pour le pire et le meilleur. Selon ces

Farré, Joan Gimeno, Jordi Tomàs, *Reis Negres, cabells blancs, terra vermella. Homenatge al professor d'història d'Àfrica Ferran Iniesta i Vernet*, Barcelone, Bellaterra, 2016, p. 129-158.

²⁶ Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat, « Introduction: state imaginations », in Th. B. Hansen et F. Stepputat (dir.), *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham-London, Duke University Press, 2001, p. 1-38.

²⁷ Quentin Skinner, « On the Person of the State », in John L. Brook, Julia C. Strauss, Greg Anderson, *State Formations: Global Histories and Cultures of Statehood*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 25-44 ; Quentin Skinner, « A genealogy of the modern state », *Proceedings of the British Academy*, 2008, p. 325-370 ; Yannis Kotsonis, « Taxes and the Two Faces of the State Since the Eighteenth Century », in John L. Brook, Julia C. Strauss, Greg Anderson, *State Formations...*, op. cit., p. 229-243 ; Joseph R. Strayer, *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Klincksieck, 2018.

²⁸ Friedrich Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, PUF, 2013.

²⁹ Émile Durkheim, *Leçons de sociologie...*, op. cit.

réflexions, l'État apparaît comme le cadre qui permet l'épanouissement des existences citoyennes ou bien comme le cadre de la paix sociale et sociétale.

C'est l'accomplissement de l'histoire ou de l'Esprit, comme le dirait Hegel³⁰ dans les moments les plus créatifs de ses réflexions philosophiques. C'est à ce titre que, dans le contexte « occidental », nul doute ne peut exister sur l'intrication entre la modernité et l'invention de l'État³¹. Autrement dit, la modernité politique en Occident (mais aussi ailleurs) est conçue comme un effort sans précédent de recherche d'un cadre politique qui pourrait garantir l'ordre social, plus ou moins unifié, structuré, civilisé³² à partir d'un centre, en dehors de la domination papale ou religieuse et d'autres formes de domination, comme l'avait bien souligné Max Weber³³. C'est pour cette raison que, pour Bertrand Badie, « le développement politique occidental est tout entier dominé par l'invention de l'État³⁴ ». L'État en tant que producteur d'ordre et de discipline est une idée qui accompagne aussi celle fonctionnaliste qui voit dans l'État le synonyme de l'ordre sociétal au même titre que la religion ou les traditions au Moyen Âge et même antérieures à cette période. C'est, en partie, la vision qui est soutenue par Durkheim dans l'essentiel de ses réflexions sur l'État³⁵, même si la place de ce dernier dans ses travaux reste.

³⁰ Pour Hegel, l'État est la maturité de la conscience historique, c'est le dépassement de l'Histoire, c'est la réalisation historique de l'Esprit. Pour lui, Napoléon marque la fin de l'absolutisme en France mais l'explication de la fin de ce régime se situait au-delà de Napoléon. L'État est l'Histoire parce qu'absolu en tant que réalisation de la conscience. Hegel a dédié toute la troisième section de la troisième partie de son livre *Principes de la philosophie du droit* à essayer de convaincre que l'État est la réalisation absolue de l'Histoire mais en même temps son dépassement. L'État est l'Esprit dans sa totalité absolue.

³¹ Bertrand Badie, *Les deux États : pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986, p. 55-106 ; Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Pluriel, 2018, p. 111-112. Autrement dit, la marque fondamentale de la modernité politique est celle de la création de l'État moderne, comme en conviennent tous les auteurs.

³² Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

³³ Max Weber, *Économie et société 2: l'organisation et les puissances dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, 1971.

³⁴ Bertrand Badie, *Les deux États...*, *op. cit.*, p. 132.

³⁵ Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, *op. cit.*, p. XXX.

Autrement dit, c'est dans le cadre de l'État et dans son rapport avec le droit que l'ordre est imaginé, pensé ou même appréhendé, pour ne pas dire structuré³⁶. Sur ce même aspect, Lagroye affirme que « ce que nous appelons “État”, avec un minimum de rigueur, correspond au type d'organisation politique qui est apparu en Europe à l'ère moderne et qui s'est en quelque sorte imposé comme modalité légitime du gouvernement des sociétés à l'époque contemporaine³⁷ ». Dans la même démarche, pour les juristes du droit constitutionnel, du droit public international et du droit administratif, la réflexion sur l'État passe par une réflexion sur la modernité de la loi comme celle qui régule les comportements sociaux et participe à la stabilité sociale. En empruntant deux concepts à Émile Durkheim³⁸, dans l'un de ses livres les plus importants sur cette institution, Bourdieu définit l'État comme « ce qui fonde l'intégration logique et l'intégration morale du monde et, par là, le consensus fondamental sur le sens du monde social qui est la condition même des conflits à propos du monde social³⁹ ». Les instruments pour que cette intégration soit possible sont, par ailleurs, variés et, à titre illustratif, nous pourrions parler du droit, mais aussi des institutions sanitaires et de la justice, comme l'a bien montré Foucault dans ses divers travaux⁴⁰. Tous ces aspects font partie des éléments privilégiés pour la production de l'ordre et du contrôle social, ou comme des mécanismes d'intégration morale⁴¹ mais aussi en tant qu'instrument d'ordonnancement⁴², de discipline et de surveillance⁴³ des pratiques existentielles des individus. C'est là que l'incorporation de

³⁶ Alain Supiot, *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Seuil, 2005 ; Beligh Nabli, *L'État : droit et politique*, Paris, Armand Colin, 2017.

³⁷ Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1991, p. 57.

³⁸ Émile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, 2003.

³⁹ Pierre Bourdieu, *Sur l'État... op. cit.*, p. 15.

⁴⁰ Michel Foucault, *Histoire de la sexualité I : la volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1971 ; Michel Foucault, *Dits et écrits II*, Paris, Gallimard, 1994 ; Michel Foucault, « Histoire de la médicalisation », Université d'État de Rio de Janeiro, 1974, p. 15 ; Michel Foucault, *Naissance de la clinique*, Paris, PUF, 2015.

⁴¹ Pierre Bourdieu, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, p. 3-19.

⁴² Jacques Chevallier, « L'ordre juridique », in Jacques Chevallier, Danièle Lochak, Raphaël Draï, Angèle Kremer-Marietti, Philippe Dupire, Danièle Bourcier et al., *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1984.

⁴³ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

l'hôpital⁴⁴, mais aussi des tribunaux en tant qu'institutions étatiques, devient l'incorporation des catégories et des imaginaires de l'État, surtout, dans les zones rurales du Mozambique où ces institutions sont parfois les seules existantes comme manifestation de la présence de l'État. Foucault l'avait montré de manière séminale dans ses recherches au courant des années 1970, avec son concept de biopouvoir démontrant comment la médecine était au cœur de la domination étatique et administrative depuis le Moyen Âge.

David Graeber dans son essai sur la bureaucratie reconnaît que Foucault fut l'un des plus importants penseurs du pouvoir et de ses rapports avec l'État, car, en analysant l'histoire des instruments de gouvernement, il a pu démontrer comment l'État se construit comme mécanisme ou dispositif d'intégration légitime. Selon Graeber, « avec les concepts comme la gouvernementalité et le biopouvoir, Foucault soutenait que les bureaucraties d'État finissaient par modeler les paramètres de la vie humaine sur ses modes plus intimes⁴⁵ ». Ces réflexions apparaissent également dans les conférences de Foucault au Brésil⁴⁶, où il avait prolongé ses réflexions sur la médecine pour parler des actes d'État et de la manière dont l'État produit ou fabrique son discours sur les individus. C'est à ce titre qu'il parla de « médecine d'État⁴⁷ ». L'État dans ce cas est conçu en tant que « lieu de gestion de l'universel, et en même temps, d'un monopole de l'universel, et d'un ensemble d'agents qui participent du monopole de l'universel, et d'un ensemble d'agents qui participent du monopole de fait de cette chose qui, par définition, est universel⁴⁸ ». Cette idée permet de penser l'État, mais, surtout, ses organes administratifs, comme une institution qui « met en ordre une société en imposant des principes de classement, une doxa qui transcende toute autre

⁴⁴ Michel Foucault, « L'incorporation de l'hôpital dans la technologie moderne », in Michel Foucault, *Dits et écrits...*, op.cit. p. 508-530.

⁴⁵ David Graeber, *Bureaucratie*, Paris, Babel, 2017, p. 69.

⁴⁶ Il s'agit de « Crise de la médecine ou crise de l'anti-médecine », « La naissance de la médecine sociale », « L'incorporation de l'hôpital dans la technologie moderne », *Dits et écrits*, t. III, textes 170, 196, 229.

⁴⁷ Michel Foucault, *Surveiller...*, op. cit., p. 29.

⁴⁸ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, op.cit., p. 166.

forme de questionnement⁴⁹ ». Cette vision est aussi partagée par les juristes-administrativistes⁵⁰.

Dans les colonies, l'État apparaît de même en tant que cadre civilisateur, producteur de progrès mais, principalement, comme lieu d'ordre sociétal⁵¹ dont le but est d'assujettir le colonisé, de le modéliser. La mise en place de l'administration devient le contexte structurant pour la mise en forme de la société dans tout ce qu'on considère comme territoire mozambicain à l'époque coloniale. L'extension de l'appareil judiciaire par exemple offre au parti-État Frelimo après 1975 les moyens pour modeler « les esprits et les corps par des moyens administratifs⁵² ». C'est dans ce cadre que le droit en tant qu'ensemble de règles auxquelles l'obéissance est impérative et qui s'applique de manière universelle, pour le cas du Mozambique, du moins dans la lettre, devient l'un des visages de cette trajectoire constitutive et constituante de l'État moderne, de sa rationalité, de son efficacité⁵³. Selon Weber, « le rôle toujours plus important que jouent les prescriptions écrites n'est, de notre point de vue, qu'un élément particulièrement caractéristique de ce processus de rationalisation et de sociation⁵⁴ » qui s'impose dans le processus de bureaucratisation des sociétés, qui se fait, pour l'essentiel, par le droit en tant qu'institution et ensemble des règles juridiques. Qui dit institution de justice ou institution médicale dit aussi, dans ce cas, État en tant que producteur de symboles et de rites dont le but est d'asseoir sa puissance. On pourrait dire que ces institutions de la justice avec tous leurs instruments codifiés constituent une forme d'encadrement des administrés, des citoyens et sont la manifestation la plus

⁴⁹ Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 2015, p. 10.

⁵⁰ Yves Gaudemet, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2005. Ramu de Bellescize, *L'essentiel du droit administratif général*, Paris, Gualino, 2017 ; Jacques Chevallier, « Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel », in Jacques Chevallier, *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993.

⁵¹ Richard Roberts, *Law, Crime... op. cit.* ; Xavier Rousseaux, *Introduction : vers... op. cit.*

⁵² David Graeber, *Bureaucratie..., op. cit.*, p. 69.

⁵³ Max Weber, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, 2007.

⁵⁴ Max Weber, *Économie et société 2 : l'organisation et les puissances dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, 1971, p. 43-44.

visible⁵⁵, si on accepte la force symbolique et matérielle du droit⁵⁶, ce qui, avec la santé, construit et fonde la légitimité de l'État. D'ailleurs, Marx rappelle à maintes reprises la fonction dominatrice que le droit exerce dans les sociétés capitalistes⁵⁷. Ce n'est pas totalement notre vision car le droit est loin de n'être, selon nous, qu'un pur instrument de domination. La réalité semble plus complexe, comme on le montrera plus tard dans ce travail. Le droit peut aussi être un haut lieu de résistance, d'opposition et même d'émancipation⁵⁸. Au-delà du droit, on pourrait aussi faire référence à la santé comme partie intégrante de l'État en tant que « lieu de mise en ordre⁵⁹ », de mise en cohérence, comme lieu d'appropriation du corps des populations, de transmission des catégories et des visions de l'État.

Cette mise en ordre traduit aussi un processus de monopolisation de la production des cadres cognitifs que les individus vont utiliser pour interpréter leur présence dans le monde et leurs rapports à eux-mêmes. Être dans le monde revient, en grande partie, à être le produit du discours et de la pratique d'État par le biais de ses multiples organisations bureaucratiques⁶⁰. On peut penser aux catégories que la médecine produit en permanence dans son rapport aux individus en les classant ou les

⁵⁵ Il faut comprendre par « domination », dans ce cas spécifique, la structuration de la société, son organisation même, mais selon une certaine logique devant répondre aux intérêts fondamentaux de la bourgeoisie ou d'une classe qui contrôle les instruments de pouvoir. Il n'y a pas une parcelle de l'État qui soit « neutre », hors domination : même l'école, même les hôpitaux font partie de la domination dans son ensemble. Cela ne veut pas dire qu'il faut simplifier l'analyse, car justement, pour Marx, c'est une position *en dernière analyse*.

⁵⁶ Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres : l'argument statistique*, Paris, Presses de Mines, 2008.

⁵⁷ Pauline Clochec, « Le jeune Marx et la question de l'origine du droit », *Droit & philosophie*, 2018, p. 41-53 ; Stefano Petrucciani, « Les multiples dimensions de la critique marxienne du droit », *Droit & philosophie*, 2018, p. 11-20.

⁵⁸ Mais cela ne change rien à l'affaire. Les mouvements sociaux peuvent avoir réussi à imposer des règles émancipatrices dans le droit, cela ne fait pas de l'État une structure « neutre » et ces conquêtes démocratiques ont toujours une existence précaire dans l'État bourgeois (et plus encore dans l'État capitaliste de la périphérie, comme c'est le cas du Mozambique !).

⁵⁹ Stefano Petrucciani, « Les multiples dimensions de la critique marxienne... », *op.cit.*, p. 11.

⁶⁰ Nicos P. Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1971.

catégorisant (malade chronique, en phase terminale, malnutrition, folie, dégénérescence, par exemple), en définissant la normalité et en réduisant chaque individu à son numéro d'identification et ses rattachements catégoriels. Il est possible de constater que, dans la sociologie de l'État, dans la théorie de l'État ou encore dans les sciences administratives⁶¹, l'État n'est pas dissociable de l'administration publique⁶², car celle-ci est considérée comme ce qui permet à l'État de mettre en œuvre ses politiques, ses projets de développements, ses instruments de gouvernamentalité. Pour cette raison, la « logique de l'État⁶³ » est traduite par l'action de l'administration publique, et en particulier par ses bureaucraties (services publics).

Dans ces termes, l'administration devient le vecteur de l'État « au concret⁶⁴ » et « en action⁶⁵ ». Cette perspective peut être résumée par la définition que Weber donne de l'État : « L'État est une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime⁶⁶. »

De l'administration publique aux réformes administratives comme manifestation concrète de l'État

« [...] Administration does make policy [...] ».

B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy...*
op. cit., p. 11.

⁶¹ Woodrow Wilson, « The Study of Administration », vol. 2 / 2, 1887, p. 197-222; Jacques Chevallier, *Science administrative*, 5, Paris, PUF, 2013.

⁶² Herbert A. Simon, Victor A. Thompson et Donald W. Smithburg, *Public Administration...*, *op. cit.* ; Michael Hill, *The Sociology of Public Administration*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1972 ; James Simmie et Roger King, *The State in Action: Public Policy and Politics*, Londres/New York, Pinter Publisher, 1990 ; Michael P. Barber et Roger Stacey, *Public Administration...*, *op. cit.*

⁶³ Pierre Birnbaum, *La Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.

⁶⁴ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

⁶⁵ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

⁶⁶ Max Weber, *Économie et société 2...*, *op. cit.*, p. 96-100.

Dans les travaux sur l'État et ses manifestations concrètes, l'administration apparaît comme un élément central. « Penser l'action publique »⁶⁷ sans prendre en considération l'administration publique, le contexte institutionnel et matériel de la mise en œuvre, serait ignorer l'essentiel de l'implantation, ses modalités d'action ou même ses pratiques, ce que les *sciences of implementation* avaient déjà souligné⁶⁸. C'est à ce titre que, pour nous, entre l'administration publique et l'action publique, il n'y a pas de séparation si l'objectif est de mieux comprendre la manière dont les politiques publiques sont formulées et mise en œuvre. Ce sont deux réalités entremêlées. B. Guy Peters dit à ce propos que « administration and policy, instead of being discrete phenomena, are actually interrelated. In both, an objective and a subjective manner, the nature of the administrative system can influence the policy outputs of the political system⁶⁹ ».

C'est à ce titre qu'une partie de la réflexion portant sur l'État s'est concentrée sur l'analyse de l'administration⁷⁰ ou encore des actes administratifs⁷¹ ou bien sur l'action administrative des bureaucrates, *la rencontre administrative*⁷². C'est en ces termes qu'étudier l'administration publique revient à étudier la manière dont une

⁶⁷ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010.

⁶⁸ Michael Hill, *The Public Policy Process*, Edimburgh, Pearson Longman, 2005. Michael Hill et Peter Hull, *Implementing Public policy*, Californie, Sage publication, 2014.

⁶⁹ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy...*, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰ Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956 ; Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*, New York, American Elsevier Publishing Co., 1971 ; Roscoe Coleman Martin, « Political science and public administration: a note on the state of the union », *American Political Science Review*, 1952, p. 660-676 ; Woodrow Wilson, *Public Administration...*, *op. cit.* ; Renaud Payre, « L'État vu d'en haut : la réforme de l'État au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, vol. 120/4, 2006, p. 651-666.

⁷¹ Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006 ; Philippe Bezes, *Réinventer l'État...*, *op. cit.* ; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 ; Woodrow Wilson, *Public Administration...* *op. cit.*

⁷² Daniel Katz, Barbara A. Gutek, Robert L. Kahn [et al.], *Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation of Government Services*, Michigan, Institute for Social Research, University of Michigan, 1975 ; Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol-Chicago, Policy Press-University of Bristol, 2016.

société s'organise pour gérer ses problèmes⁷³. On pourrait dire que penser l'administration publique revient à penser la manière dont une société déterminée agit sur elle-même ou encore à la manière dont chaque société s'organise en tant que communauté politique (*polity*) et trouve les mécanismes de réponse aux problèmes collectifs de son temps (l'administration britannique n'est pas l'administration française ni l'administration américaine et les trois émergent pour résoudre les problèmes particuliers de leurs sociétés respectives). Jacques Chevallier et Danièle Lochak disent la même chose à propos de l'administration lorsqu'ils montrent que les histoires politiques et institutionnelles expliquent, en partie, les modèles administratifs existants⁷⁴. Pourtant, malgré leurs diversités, ces administrations puisent l'essentiel de leurs valeurs ou finalité dans la tradition latine.

Autrement dit, pour l'essentiel, ces administrations se construisent autour des mêmes valeurs. C'est la manière dont ces valeurs s'organisent qui varie. On peut, en ces termes, dire que l'invention de l'administration publique est aussi l'invention des dispositifs du gouvernement des individus dans un moment historique singulier, celui de la complexification des sociétés occidentales. Lorsque le Mozambique décide en 1975 de réformer l'administration coloniale en essayant de modifier la machine judiciaire, ce n'était pas autre chose qu'une réponse aux questions que la société postcoloniale posait. La même chose peut être dite des réformes néolibérales de la machine bureaucratique à partir de 1990. Et, parce qu'une grande partie des solutions de l'après-guerre civile (1977-1992) furent celles de bailleurs de fonds déconnectés des réalités locales, nombreuses furent les réformes qui n'ont jamais fonctionné ou qui ont fonctionné de manière inversée. Ceci est arrivé parce que les solutions proposées ne correspondaient pas aux dynamiques sociales et politiques locales. De plus, analyser la mise en œuvre des politiques publiques comme partie intégrante de l'action de l'administration revient à analyser les modalités spécifiques des rapports entre l'État et la société dans un contexte historique singulier. Dès lors, aucune réforme administrative ne peut être apolitique, comme le voudraient quelques juristes inspirés

⁷³ Philippe Bezes, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009;

⁷⁴ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, *op. cit.*

par une démarche venant du positivisme juridique⁷⁵. Au contraire, toute réforme est par essence politique et nul ne peut travailler sur l'administration sans prendre en considération les enjeux politiques et de pouvoir⁷⁶, comme le montre l'essentiel de la littérature depuis Weber et plus récemment, par exemple, Nicolas Grandguillaume⁷⁷, Aurélien Buffat⁷⁸, Sylvie Trosa⁷⁹, Michael Hill⁸⁰, entre autres.

Encore à propos de l'administration, Jacques Chevallier, mais aussi Pascale Laborier⁸¹, affirme que l'avènement de la science de la police, une première réflexion systématique sur l'administration, « vise à mettre l'administration monarchique mieux à même de remplir les fonctions éminentes qui lui incombent de veiller sur le bien-être collectif »⁸². De plus, l'administration, dans ces études, est considérée comme un instrument au service de l'« intérêt général ». Mais cette opinion n'a pas été toujours consensuelle parmi ceux qui étudient cette institution.

⁷⁵ Léon Duguit, *L'État, le droit...op. cit.*

⁷⁶ Au Mozambique, par exemple, la réforme de la justice et de la santé fut la conséquence du besoin politique des élites d'avoir la maîtrise du territoire, des populations, principalement dans les zones rurales. C'est ainsi que le Frelimo, au niveau local, fonctionne, aujourd'hui comme dans le contexte passé de parti unique (1975-1990), comme un véritable parti-État.

⁷⁷ Nicolas Grandguillaume, *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1996.

⁷⁸ Aurélien Buffat, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, vol.1, 2009, p. 69-92.

⁷⁹ Sylvie Trosa, « Les réformes vues d'en bas », *Pyramides*, vol. 1 / 17, 2009, p. 111-140.

⁸⁰ Michael Hill, *The Public...*, *op. cit.* Ces réformes qui, selon les bailleurs occidentaux, devaient réduire l'emprise de l'État sur la société, sur le processus de développement, deviennent une opportunité pour le Frelimo d'étendre la présence de l'État et de l'administration sur tout le territoire, en fortifiant en même temps son emprise sur la machine étatique.

⁸¹ Pascale Laborier, « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État », in Pascale Laborier, Frédéric Audren, Paolo Napoli, Jakob Vogel, *Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011, p. 81-101.

⁸² Jacques Chevallier, *Sciences administratives*, Paris, PUF, 1986, p. 10. OU avec Danièle Lochak : *La science administrative*, Paris, PUF, 1980.

D'une administration « normative » à la science de l'administration : quels enjeux ?

Il ne serait pas envisageable d'avoir une vision unique, linéaire sur le fondement de la création de l'administration en Europe ou en Afrique, sur l'invention de la bureaucratie⁸³, ses logiques de fonctionnement, sur ses trajectoires politiques et même sur ses fondements idéologiques. En tout état de cause, force est de constater que pour les spécialistes, les inventeurs de la science de la police (juristes mais aussi praticiens), l'administration apparaît comme une réponse à la fois scientifique, morale et politique aux problèmes publics ou collectifs. C'est en ces termes qu'on peut dire qu'une première tentative d'étudier l'administration fut normative, au sens philosophique du terme, car ces études visaient avant tout à donner les meilleures consignes pour « assurer une bonne gestion des affaires publiques⁸⁴ » par « la publication de “codes de police”, dictionnaires administratifs rédigés par des juristes et des praticiens⁸⁵ » ou par la publication des « principes d'administration publique » de Charles-Jean Bonnin⁸⁶, dont le but était d'« améliorer l'efficacité de l'action administrative⁸⁷ ». Cette tendance normative et pratique est aussi reconnue par Woodrow Wilson⁸⁸, l'un des premiers à reconnaître la pertinence d'étudier l'administration publique scientifiquement pour comprendre l'action de l'État⁸⁹.

Pour Wilson, les travaux précédents sur l'administration étaient le produit d'une certaine philosophie politique ou « science » morale dont la préoccupation centrale était de trouver les essences du bon gouvernement, la nature de l'État, l'essence de la souveraineté, les fins du gouvernement, entre autres. Ces visions, dans les termes de

⁸³ Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grand-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XXe siècles)*, Paris, La Découverte, 2000.

⁸⁴ Jacques Chevallier, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Charles-Jean Bonnin, *Principes d'administration publique*, 3, Paris, Renaudiere, Imprimeur-librairie, 1829.

⁸⁷ Jacques Chevallier, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁸ Woodrow Wilson, *Public Administration...*, *op. cit.*

⁸⁹ Christian Rosser, « Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory », *Public Administration Review*, vol. 70/4, 2010, p. 547-556.

Wilson, ne permettaient pas de comprendre scientifiquement l'administration, ce qu'elle était véritablement, ce qu'elle était en dehors des spéculations métaphysiques ou essentialistes. Une même constatation fut faite par Charles-Jean Bonnin, qui dans les premières lignes de l'introduction à ses *Principes d'administration publique*, reconnaissait que « la science de l'administration est nouvelle⁹⁰ ». Ce faisant, il admettait qu'il y avait déjà une abondante réflexion sur l'administration avant lui, mais que cette littérature ne lui semblait pas capable de donner une compréhension scientifique (« réaliste ») de cette organisation. Et c'est pour cette raison que, dans son effort pour traiter l'administration d'un point de vue scientifique, il insista sur la nécessité d'une étude systématique et positive de l'administration publique, distincte à la fois des « vaines théories » hypothétiques et abstraites et des compilations juridiques.

À la suite de Bonnin, Wilson pensa qu'il fallait disposer d'une science administrative (*science of Government*) capable de rendre compte des problèmes concrets que celle-ci rencontrait sans pour autant chercher les essences, les substances, les finalités ultimes. C'est en ces termes qu'il affirma que « no one wrote systematically of administration as a branch of the science of government until the present century had passed its first youth and had begun to put forth its characteristic flower of systematic knowledge⁹¹ ». Cet effort d'étudier l'État à travers son administration était une reconnaissance que l'activité de l'administration est le synonyme de l'action étatique et, plus précisément, de l'action publique comprise en tant que prérogative de l'État d'abord, et d'acteurs non étatiques ensuite, dans ce contexte de l'« État postmoderne⁹² », de l'« État stratège⁹³ », des acteurs multiples dans la « fabrique politique des politiques publiques⁹⁴ ».

⁹⁰ Charles-Jean Bonnin, *Principes de l'administration publique*, Paris, Aux archives du droit français, chez Clément frères, 1812, p. 9.

⁹¹ Woodrow Wilson, « Public administration... », *op. cit.*, p. 198.

⁹² Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDT, 2014, 265 p.

⁹³ Lamine Tirera, *L'État stratège*, Paris, L'harmattan, 2018. Pierre Bauby, *Le marxisme et l'État stratège*, IEP-Paris, 1990.

⁹⁴ Philippe Zittoun, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

Il nous semble raisonnable d'affirmer que, en prenant l'administration comme entrée pour étudier l'État et ses modalités d'action, la science administrative déplace le regard de l'État en tant qu'essence vers ses « actions », ses actes, ses manières de se faire voir ou d'agir sur les autres acteurs ou institutions. C'est à la complexité des actions de l'État que la science administrative va s'intéresser, de Wilson à Morstein-Marx⁹⁵. D'ailleurs, Wilson affirmait à la fin du XIX^e siècle que l'« administration is the most obvious part of government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself⁹⁶ ». Travailler sur les administrations ne fut jamais aisé car chaque discipline envisage cette institution à sa manière. Ceci fait que l'administration devient un lieu de tensions, de rapprochements et de conflits disciplinaires.

L'administration publique à la croisée des disciplines : les contributions États-Uniennes et françaises. Leçons pour l'Afrique et pour le Mozambique

Dans cette section, notre but est de dégager les grandes contributions des différentes sciences sociales à la compréhension de l'administration publique et les espaces de connexion entre cette dernière, l'État et les politiques publiques.

«Scholarly literature on bureaucracies (institutions, complex organizations, and the civil service) is diverse across disciplines and over time. Fields such as organizational studies, public administration, sociology, political science, and anthropology have all contributed to our understanding of bureaucracies [...] ⁹⁷».

L'administration publique est un objet de la science politique, mais elle est traversée par de nombreuses approches disciplinaires qui peuvent expliquer, en partie, l'autonomisation de la public Administration de la science politique dès 1942 avec la

⁹⁵ Fritz Morstein-Marx, *Elements of public administration*, Englewood Cliffs-NJ, Printice Hall, 1946.

⁹⁶ Woodrow Wilson, « Public administration... », *op. cit.*, p. 198.

⁹⁷ Collin Hoag et Matthew Hull, « A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service », workink paper, Washington, D.C, 2017, p. 35.

création de l'American Society for Public Administration (ASPA). Mais cela peut aussi provenir de la complexité constitutive de cette institution⁹⁸. Cette autonomisation était une tentative de dépolitiser l'administration publique. Cette distanciation n'est plus de mise aujourd'hui en Occident ni même en Afrique, dans une certaine mesure. L'administration est devenue de plus en plus un objet privilégié de la science et de la sociologie politiques⁹⁹.

Pour les tenants de cette perspective, comme l'a souligné Jean Mercier¹⁰⁰, cette mise à distance du politique et de l'administration provint d'une extrapolation abusive des premiers travaux disponibles. L'administration censée être neutre devait donc être formatée comme une structure qui ne fonctionne qu'à partir de normes préétablies. Étudier « l'administration revenait à s'intéresser à l'exécution des volontés politiques donc à la mise en œuvre¹⁰¹ » des volontés des hommes ou des sphères politiques sans être sous l'influence de ces derniers. Regarder l'administration publique en tant que « lieu neutre » ou institution à part était le produit de la conception juridique et positiviste qui voit dans l'administration publique « une institution spécifique et irréductible à toute autre organisation¹⁰² ». Cette lecture pourrait être aussi trouvée chez Hegel qui autonomise l'État de la société civile (espace privé). Marx, dans son ouvrage *Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel*¹⁰³, devait critiquer cette perspective.

⁹⁸ Herbert Alexander Simon, *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, The Free Press, 1997.

⁹⁹ Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri, *La sciences politique de l'administration...op. cit.*; Philippe Bezes, *op. cit.*; Michael Hill, *Public... op. cit.*; Dominique Darbon, *L'administration et le paysan en Casamance : essai d'anthropologie administrative*, Paris, Pedone, 1988, 222 p.

¹⁰⁰ Jean Mercier, *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Québec, Presse d'Université de Laval, 2002.

¹⁰¹ Philippe Bezes et Frédéric Pierru, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 41-87, p. 53.

¹⁰² Jacques Chevallier, *La science...op. cit.*, p. 43.

¹⁰³ Karl Marx, *Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel*, Paris, Édition la Dispute, 2018.

En effet, elle prône une séparation de l'administration du politique et une approximation, en termes d'objet, entre la science administrative et le droit administratif, avec la prééminence de ce dernier, qui ignore toutes les dynamiques politiques autour de l'administration. L'administration publique étudiée par ses organes formels permettait, selon les tenants de cette perspective, de l'étudier sans « moralisme » et sans idéologie, ce qui pourtant s'avère compliqué lorsqu'on travaille sur les « réalités bureaucratiques¹⁰⁴ ». Cette vision connaît aujourd'hui des limites, même si elle est encore partagée par quelques juristes¹⁰⁵ et parfois quelques politistes africanistes¹⁰⁶. D'une part, l'activité administrative ne peut être totalement dissociée des questions politiques, au sens de *polity* et de *politics*. Dans ces deux pays comme partout ailleurs toute réforme implique des clivages politiques majeures et de rapports de forces sociétales importants, portant aussi bien sur les enjeux, les solutions, les conditions d'implantation. Car la réforme de l'administration peut être la traduction de tensions sociales ou à l'inverse du consensus social entre les groupes constitutifs de la société. La réforme administrative ne pas que l'ensemble d'éléments formels qui constituent une politique de réforme, elle est aussi, et surtout, l'outil politique ayant pour objectif un meilleur exercice de l'autorité publique et un meilleur contrôle des populations.

C'est ce que, d'ailleurs, une partie de la sociologie des organisations en France et ailleurs a essayé de démontrer¹⁰⁷ en soulignant comment cette vision formaliste,

¹⁰⁴ François Burdeau, François Burdeau, *Histoire de l'administration française : du 18 au 20 siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 1.

¹⁰⁵ Yves Gaudemet, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2005; Danièle Lochak, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 2005; Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito administrativo*, Coimbra, Almedia, 2018; Marcelo Caetano, *Manual de Direito administrativo*, Coimbra, Coimbra editora, 1947; Camille Broyelle, *Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2018; Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, 2018; Ramu Bellescize, *L'essentiel du droit...*, *op. cit.*

¹⁰⁶ Patrick Chabal et Jean-Paul Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1998; Patrick Chabal, « "Who Speaks for Africa?" », *Cahiers d'études africaines*, vol. 204 / 4, 2011, p. 979-988.

¹⁰⁷ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963; Michael Hill, *Public...*, *op. cit.*; Nicos P. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy...*, *op. cit.*

caractéristique du positivisme juridique¹⁰⁸, réduit l'administration publique à des « tâches d'exécution¹⁰⁹ » (une partie de la critique concernant les administrations africaines se fondait sur cette perspective, consistant en une administration réduite à l'implantation technique non maîtrisée). Toute caractérisation des administrations africaines comme dysfonctionnelles, corrompues, inconséquentes, faibles, sous perfusion, entre autres, partait d'une vision simplifiée de l'administration, d'une mauvaise interprétation des travaux de Max Weber, de la non-prise en compte des travaux de la sociologie des organisations et de la sociologie de l'administration développées depuis les années 1950 aux États-Unis. L'administration était considérée comme un ensemble de tâches formelles parfaitement standardisées, réalisées par des agents totalement neutres et parfaitement compétents. On ignorait tout ce que Simon et ses collègues appellent « the real world of government¹¹⁰ ». Cette vision ignorait l'essentiel des pratiques non reconnues formellement par le droit administratif. En réduisant l'administration à ses tâches formelles (administration as a formal activity¹¹¹), cette conception classique ne fait que donner une vision partielle ou même irréaliste, pour ne pas dire idéaliste, de l'administration¹¹². C'est dans ces termes qu'on voit naître une critique venant de la sociologie des organisations, particulièrement en France avec Crozier¹¹³ et son centre de sociologie des organisations, Thoenig et Crozier¹¹⁴, Thoenig et Dupuy¹¹⁵ ou encore de Grémion¹¹⁶, entre autres, qui va mettre en échec, dans une certaine mesure, l'idée chère au droit administratif hégémonique, ou une certaine science administrative, qui consistait à voir dans l'administration un

¹⁰⁸ Jacques Chevallier, « Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel », in Jacques Chevallier, *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993; Max Weber, *Économie...*, *op. cit.*

¹⁰⁹ Jacques Chevallier, *La Science...*, *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁰ Herbert Simon, Victor Thompson et Donald Smithburg, *Public...*, *op. cit.*, p. XXVII.

¹¹¹ Jan Hatting, *Governmental relations: an introduction*, Pretoria, University of Pretoria, 1988, p. 10.

¹¹² Michael Hill, *Public Policy op. cit.*, p. 34-60.

¹¹³ Michel Crozier, *Le phénomène...*, *op. cit.*

¹¹⁴ Jean-Claude Thoenig et Michel Crozier, *Où va l'administration française ?* Paris, Éditions d'Organisation, 1974.

¹¹⁵ Jean-Claude Thoenig et François Dupuy, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983. Jean-Claude Thoenig et François Dupuy, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

¹¹⁶ Pierre Gremion, *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

corps où toute influence politique, c'est-à-dire toute possibilité de politisation ou d'influence des questions politiques et idéologiques sur l'administration ou sur son action, était impossible. Pour ces sociologues des organisations, il est impossible de tracer une « frontière étanche entre la sphère administrative et la sphère politique¹¹⁷ », donc ces deux sphères s'entrecroisent, s'entremêlent. Les réflexions produites dans ce domaine vont aider à mieux comprendre le fonctionnement de l'administration, ses rapports au politique, les logiques du pouvoir bureaucratique, les rapports de pouvoir au sein de l'administration et leur impact dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

La *sociologisation* de l'administration présente l'administration comme un lieu de pouvoir, de concertation politique et de visions idéologiques, parfois antagonistes sur le présent et le futur d'une nation (la réforme de la santé et de la carte judiciaire en France montre qu'une administration est un lieu dense de pouvoir et de conflits entre visions idéologiques). La thèse selon laquelle un fonctionnaire serait un « pur » représentant désintéressé visant objectivement l'intérêt général est remise en question. Penser l'administration via une perspective sociologique permet aussi de la considérer comme un ensemble des pratiques et des rapports produits par les acteurs qui y participent. L'ouvrage *Le phénomène bureaucratique*¹¹⁸ de Crozier, surtout son troisième chapitre (« Le phénomène bureaucratique du point de vue de la théorie des organisations »), est un excellent exemple de ce point de vue, même si les réflexions de l'auteur ne concernent pas les administrations régaliennes, comme la justice. En effet, il rejette l'idée que l'administration publique serait enfermée sur elle-même pour en faire une organisation intégrée dans son environnement. C'est le cœur de cette nouvelle perspective. Le fonctionnaire devient un acteur, bien intégré dans les luttes politiques et de pouvoir, internes et externes.

La réflexion sur l'administration publique et, surtout, sa bureaucratie fut une partie structurante de l'œuvre de Max Weber¹¹⁹. Il faut, probablement, préciser que Weber n'a pas véritablement développé ses réflexions sur l'administration publique en

¹¹⁷ Jacques Chevallier, *La science...*, *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁸ Michel Crozier, *Le phénomène...* *op. cit.*

¹¹⁹ Max Weber, *Économie...*, *op. cit.*; Max Weber, *La domination...*, *op. cit.*

tant que telle mais davantage sur sa forme bureaucratique. Ses travaux sur l'organisation bureaucratique sont d'une importance séminale pour qui travaille sur l'administration et le « monde bureaucratique », principalement lorsqu'il est question des politiques publiques dans les contextes « fragiles ». Ce sociologue allemand a fait de l'autorité légale rationnelle l'élément le plus important pour analyser les sociétés occidentales, en tout premier lieu à partir de l'expérience bureaucratique prussienne. Cette réflexion de Weber permet de réfléchir sur les rapports entre l'administration, la bureaucratie et l'État et de voir que l'action de l'État passe par l'activité administrative, qui intègre aussi l'action publique ou gouvernementale, pour parler à l'américaine. Les définitions que Weber donne de l'État, et de la bureaucratie notamment, montrent le « lien étroit » entre l'État et l'administration (direction administrative). Les « governmental relations¹²⁰ » se réalisent *via* ses administrations. Dire cela ne doit pas cacher l'existence de difficultés concernant ces liaisons, comme l'ont montré Philippe Bezes et Frédéric Pierru¹²¹. La sociologie de l'administration et même celle des professions soutiennent que travailler sur l'administration revient à s'intéresser au « monde bureaucratique », avec tous ses secrets, compris non seulement comme la manifestation la plus visible de l'État mais aussi comme un « microcosme de la société¹²² » ou comme la traduction de l'État en actes¹²³. La sociologie de l'administration conçoit l'administration comme « un mode de gestion disposant d'un corpus de méthodes, de procédures et de normes partiellement spécifiques, différenciée sectoriellement par son insertion dans les enjeux sociaux et l'environnement pertinent qu'elle gère et qu'elle incorpore, traversée de rapports de force et en interaction constante avec des coalitions des politiques publiques multi-acteurs auxquelles elle est confrontée et auxquelles elle participe¹²⁴ », et abandonne,

¹²⁰ Jan Hatting, *Governmental Relations: An Introduction*, Pretoria, University of Pretoria, 1988.

¹²¹ Philippe Bezes et Frédéric Pierru, *État...*, *op. cit.*

¹²² Shahaduz Zaman, « L'hôpital comme microcosme de la société : Ethnographie d'un hôpital du Bangladesh Shahaduz Zaman », *Anthropologie et Société*, vol. 37 / 3, 2013, p. 45-62.

¹²³ Dominique Darbon, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du "phénomène bureaucratique" », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2002, p. 1-25.

¹²⁴ Dominique Darbon, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la répolitisation du projet administratif », in Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Espaces du Services Public : mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 111-149, p. 141.

en quelque sorte, les travaux classiques sur l'administration pour donner plus d'importance aux questions ignorées par la science administrative classique ou la *public administration*. Cette nouvelle perspective fait de l'administration, et surtout de son fonctionnement, l'aspect le plus important pour comprendre ce monde resté jusque-là « un monde à part ».

À la suite de Max Weber, de nombreux sociologues et politistes ont considéré l'administration comme étant l'expression de la direction administrative de l'État¹²⁵ permettant à l'État d'agir. L'administration en tant que champ administratif devient « l'espace des rapports de force entre les différentes espèces de capital¹²⁶ », entre les différents acteurs qui y participent, ayant ainsi une influence importante dans la manière dont une politique ou une action publique est fabriquée et implémentée¹²⁷. Dans ces termes, l'administration publique dispose d'un pouvoir d'agir et de matérialiser les finalités de l'État mais aussi de traduire les conflits, les rivalités idéologiques dans une société ou encore de conforter les stratégies politiques de domination de la population ou de mainmise sur celle-ci. C'est l'administration publique en tant que champ où se matérialisent les politiques publiques de l'État qui devient finalement un enjeu important dans la sociologie de réformes, de l'administration¹²⁸ et dans les études des bureaucrates de la rue¹²⁹. C'est dans cette même perspective que Françoise Dreyfus reconnaît, que « l'administration est

¹²⁵ Max Weber, *Économie...*, *op. cit.*. Woodrow Wilson, « *Public Administration...* », *op. cit.*

¹²⁶ Pierre Bourdieu, « Espace social et champs du pouvoir », in Pierre Bourdieu, *Raison pratique : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 53-57, p. 56.

¹²⁷ Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*, California, University of California Press, 1984. Michael Hill et Peter Hupe, *Implementing Public Policy...* *op. cit.* ; Philip Selznick, *TVA and grass roots: A Study of Politics and Prganization*, New Orleans/Louisiana, Quid Pro, 2011.

¹²⁸ Marc Olivier Baruch et Philippe Bezes, « Généalogies... », *op. cit.*; Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? », *Critique internationale*, vol. 35 / 2, 2007, p. 9-29; Philippe Bezes et Frédéric Pierru, *Sociologie de l'État et politiques publique*, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de SciencesPo, 2019, p. 584-593.

¹²⁹ Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel sage foundation, 1980. Aurélien Buffat, *op. cit.*; Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, *Understanding Street Level-Bureaucracy...*, *op. cit.*; Daniel Katz [et al.], *Bureaucrats...*, *op. cit.*

l'instrument dont dispose le pouvoir politique (État) pour mettre en place ses décisions¹³⁰ ». Si l'administration est un champ de pouvoir, au sens de Bourdieu¹³¹, il est important de l'analyser à travers la complexité des rapports de pouvoir qui y sont produits lors de son activité. Ceci pour bien comprendre les dynamiques de l'action publique depuis sa formulation jusqu'à sa mise en œuvre, principalement dans le contexte africain, où celle-ci est considérée comme faible, voire inexistante par quelques chercheurs¹³². Selon Françoise Dreyfus, « l'administration, en tant qu'institution de pouvoir, a en effet assez peu mobilisé l'attention des politistes, qui ont, en revanche, investi le terrain des politiques publiques, c'est-à-dire des modes d'action de l'État¹³³ ». Cette critique de Françoise Dreyfus est d'autant plus notable en ce qui concerne le continent africain, où les travaux sur l'administration publique sont, dans une grande mesure, chargés de moralisme, de condamnation¹³⁴ ou encore nient totalement l'existence de l'administration, de la fonction publique ou des fonctionnaires¹³⁵.

C'est dans cette perspective qu'une science politique de l'administration publique qui articulerait les sociologies de l'administration, de l'action publique et des réformes permettrait de mieux saisir l'action publique dans toute sa complexité sur le continent africain. L'action publique traduisant l'État au concret¹³⁶ ou l'État en

¹³⁰ Françoise Dreyfus, *Science politique de l'administration...*, *op. cit.*, p. 1.

¹³¹ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, *op. cit.*; Pierre Bourdieu, *Le pouvoir symbolique...*, *op. cit.*

¹³² Dominique Darbon, *Reformer ou reformer...*, *op. cit.*; Théodore Trefon, « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, pp. 735-755.

¹³³ Françoise Dreyfus, « Introduction », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, pp. 1-6, p. 1.

¹³⁴ Théodore Trefon, « Introduction : réformes et désillusion, la réhabilitation d'un État : une véritable alchimie », in Théodore Trefon *Réforme au Congo (RDC): attentes et désillusions*, Paris, L'harmattan, 2009, pp. 15-48; Thierry Vircoulon, « Réforme de la justice. Réalisation, limites et questionnements, une justice entre fragilité structurelle et transition institutionnelle : faillite et errance de la justice congolaise », in Théodore Trefon *Réformes au Congo (RDC) : Attentes et désillusions*, Paris, L'harmattan, 2009, pp. 87-102.

¹³⁵ Jean Copans, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, vol. 20 / 4, 2001, pp. 11-26.

¹³⁶ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret...*, *op. cit.*

action¹³⁷ ne peut être analysée sans prendre en considération l'administration publique comme espace producteur de sens¹³⁸, d'autorité, créateur d'instruments de domination, de résistance, de puissance¹³⁹, de mise en œuvre des politiques publiques¹⁴⁰ ou encore d'intégration sociale. La réforme administrative étant aussi un élément central dans le processus de légitimation de l'État local¹⁴¹, de régulation sociale, elle est intrinsèquement liée au travail administratif¹⁴². La réforme administrative et le travail administratif sont ainsi deux aspects du même processus politique. Le second est intimement associé à l'amplification de la présence de l'État dans les milieux et les contextes sociaux car « la puissance d'État rayonne à travers l'administration tout entière¹⁴³ ». C'est ainsi qu'on peut trouver quelques travaux sur les administrations visant à mieux comprendre l'action publique¹⁴⁴ ou encore l'historicité de cette dernière¹⁴⁵. Ces travaux permettent d'analyser l'administration

¹³⁷ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État...*, *op. cit.*

¹³⁸ Françoise Dreyfus, *À la recherche...*, *op. cit.*. Marc Olivier Baruch et Philippe Bezes, *Généalogies...*, *op. cit.*. Aurélien Buffat, *op. cit.*. Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, *Understanding...*, *op. cit.*

¹³⁹ On peut dire, pour résumer, que l'administration n'a que très peu mobilisé l'attention des africanistes pendant quelques décennies.

¹⁴⁰ S.X. Hanekom et Chris Thornhill, *Public Administration in Contemporary Society : A South Africa Perspective*, Pretoria, Southern Books publisher, 1988. Michael Barber et R. Stagey, *Public Administration...*, *op. cit.*

¹⁴¹ Rebecca Kay, « Relationship, Practices, and Images of the Local State in Rural », in Tatjana Thelen, Larrisa Vettters & Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy: Toward Relational Anthropology of the State*, New York, Berghahn books, 2018, pp. 56-72.

¹⁴² Jean-Marc Weller, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science Politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006, pp. 253-268. Jean-Marc Weller, *L'État...*, *op. cit.*

¹⁴³ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁴ Jean-Marc Weller, *L'État au guichet...*, *op. cit.*; Vincent Dubois, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999; Vincent Dubois et Delphine Dulong, *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999; Philippe Bezes et Frédéric Pierru, *État, administration...*, *op. cit.*; Marc Olivier Baruch et Philippe Bezes, *Généalogies...*, *op. cit.*

¹⁴⁵ Pascale Laborier, « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État », in Pascale Laborier, Frédéric Audren, Paolo Napoli & Jakob Vogel, *Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011, pp. 81-101.

comme un lieu chargé de conflits et de rapports de pouvoir complexes. Selon Lochak¹⁴⁶, l'action administrative exprime non seulement les actes d'État, mais aussi, et pour l'essentiel, sa puissance et, on pourrait l'ajouter, sa capacité d'agir et de faire agir en agissant sur celui qui agit. C'est pour cette raison que les travaux plus récents sur les administrations renvoient toujours à l'action de l'État ou encore aux rapports entre l'État et les différents publics des politiques publiques¹⁴⁷ dans le processus de production des politiques des réformes, de la fabrication des politiques publiques¹⁴⁸, parmi d'autres aspects similaires.

Le cas du Mozambique vu à travers des réformes de la justice et de la santé (le programme « Un district, un hôpital, un district, un tribunal ») est emblématique de cette liaison entre l'administration et l'action publique, l'administration et l'expansion de l'État (et du Frelimo. Ces nouvelles perspectives reprennent, en partie, une idée classique selon laquelle « l'administration est un appareil de gestion spécialisé, professionnalisé et hiérarchisé, dont le rôle est d'appliquer les décisions prises par le pouvoir politique¹⁴⁹ » en intégrant les travaux de l'anthropologie et de la sociologie de l'État sur les pratiques et le fonctionnement quotidien des différentes bureaucraties¹⁵⁰. Cela étant, travailler sur l'administration revient à travailler sur ses pratiques et ses manières de résoudre les problèmes « collectifs¹⁵¹ » ou individuels, ou encore sur la manière dont elle met en place les politiques ou les décisions politiques. En s'intégrant dans son milieu, elle intègre à son tour le milieu dans son giron, devenant parfois plus dominante que le milieu lui-même, sans pour autant l'absorber ou l'effacer totalement. Il existe une dialectique entre les deux. C'est le cas du fonctionnement de l'administration judiciaire dans les districts ruraux au Mozambique, où nous pouvons constater une tentative d'imposer les règles du droit positif, surtout lorsqu'on parle de la procédure civile et pénale. La réalité est que le juge est quelquefois obligé de négocier

¹⁴⁶ Danièle Lochak, *L'essentiel...*, *op. cit.*

¹⁴⁷ Calliope Spanou, *Citoyens et administration : les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 15-92.

¹⁴⁸ Dominique Darbon, *Les administrations africaines paradoxales...*, *op. cit.*

¹⁴⁹ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁵⁰ Didier Fassin, *La force de l'ordre : une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil, 2015. Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*

¹⁵¹ Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet...*, *op. cit.*

la norme ou autour de la norme et des procédures, quitte à abandonner quelques règles issues du Code de procédure civile et pénale au nom du contexte, sans pour autant perdre totalement la face, au sens goffmanien¹⁵² du terme.

Selon François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, « l'administration ne s'éloigne pas du tissu collectif qu'elle gère, elle s'y intègre. Elle s'éloigne des textes qu'elle a à appliquer. Elle invente des parades aux contradictions bureaucratiques¹⁵³ ». L'administration matérialise son action *via* des dispositifs concrets en soumettant les pratiques sociales considérées comme déviantes par rapport aux normes légales mais qui tendent à se structurer en tant que logique d'action plus ou moins normalisée. C'est en ces termes que la sociologie de l'administration et des organisations, et aujourd'hui la sociologie de l'action publique, dans leur diversité, aident à mieux comprendre l'administration dans son ensemble comme lieu par excellence permettant d'analyser l'action publique et les réformes comme la traduction des enjeux et des luttes politiques qui structurent la société. Pour le cas du Mozambique, cette démarche est importante non seulement parce que les travaux sur l'administration sont rares, mais aussi du fait que le Mozambique est l'objet depuis quelques décennies de plusieurs réformes simultanées.

Travailler sur l'administration dans ce contexte revient ainsi à analyser cette organisation comme un champ social traversé de contradictions, de conflits de pouvoir, de jalousie entre les acteurs qui y sont impliqués (la compétition entre les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques, le jeu des apparences entre les administrés et l'administration, entre les administrés et les fonctionnaires, par exemple), comme le montrent, entre autres, les travaux de Crozier et Friedberg¹⁵⁴ et de Friedberg¹⁵⁵ lorsque ces auteurs analysent les dynamiques du pouvoir dans les organisations. C'est un monde avec ses propres règles mais toujours intégré dans son contexte social, culturel et politique, sans lequel il n'est pas possible de l'étudier sérieusement. Bref, comme un véritable lieu de pouvoir du point de vue interne, et comme lieu de production de la

¹⁵² Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Éditions de minuit, 1973; Erving Goffman, *La présentation de soi: Les relations publiques*, Paris, Éditions de minuit, 1979.

¹⁵³ François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

¹⁵⁴ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

¹⁵⁵ Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle : la dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.

contrainte du point de vue externe, du sens et des significations. L'administration publique est le lieu par excellence pour travailler sur le « *state at work* », le « *state in action*¹⁵⁶ » ou les « *dynamics of the bureaucracy*¹⁵⁷ » ou encore sur la matérialité des politiques publiques.

Aujourd'hui, il est pratiquement acquis que l'administration n'est ni extérieure à la politique ni neutre¹⁵⁸. Comme l'énoncent Chevallier et Lochak, « au lieu d'être pensée comme extérieure à la politique, l'administration devient non seulement une de ses composantes essentielles, mais encore son principe fondateur, son point nodal, l'instrument d'impulsion et de régulation indispensable à son équilibre et à sa survie¹⁵⁹ ». Ceci est vrai pour les pays dits occidentaux comme pour les pays africains, dans le moment colonial ou postcolonial, et pour les pays asiatiques¹⁶⁰, car l'administration est toujours au centre de l'exercice du pouvoir politique, de la spatialisation de l'État dans le territoire national¹⁶¹ ou encore dans le processus d'étatisation ou de bureaucratisation des sociétés. Par exemple, au Mozambique, depuis le moment colonial, l'administration et ses réformes furent toujours partie structurante de l'exercice du pouvoir, participant à l'économie de justification ou de

¹⁵⁶ James Simmie et Roger King, *The State in Action...*, *op. cit.*

¹⁵⁷ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *State at Work : Dynamics of African Bureaucracy*, Leiden/Boston, Brill, 2014.

¹⁵⁸ Pierre Lascousmes et Patrick Le Galès, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascousmes & Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Science Po, 2004, p. 11-44. Pierre Lascousmes & Patrick Le Galès, « Instrument », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po, p. 325-335.

¹⁵⁹ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science administrative*, *op. cit.*, p. 31-32.

¹⁶⁰ Aly Farazmand, *Administrative Reform in Developing Nations*, USA, Praeger publisher, 2002; Constantine Danapoulos, Dongsung Kong et Ronald Sylvia, « Administrative Reform Difficulties and the Role of Religion : Greece, South Korea, and Thailand" in Constantine Danapoulos, Dongsung Kong et Ronald Sylvia, *Administrative Reforms in Developing Countries*, USA, Praeger publisher, 2002, p. 237-258.

¹⁶¹ Denise Pumain et Thérèse Saint-Julien, *L'analyse spatiale : localisations dans l'espace*, Paris, Armand Colin, 1997; Denise Pumain et Thérèse Saint-Julien, *Les interactions spatiales*, Paris, Armand Colin, 2001; Annette Ciattoni et Yvette Veyret, *Les fondamentaux de la géographie*, Paris, Armand Colin, 2003.

légitimation des élites du et au pouvoir, coloniales comme postcoloniales. En ce qui concerne la France, par exemple, selon Philippe Bezes, « la réforme de l'État est un *leitmotiv* des élites administratives¹⁶² » dans le corpus social mais aussi des élites politiques (l'élection d'Emmanuel Macron en constitue l'exemple paradigmatique. Il fait de son mandat un mandat de réformes dites « majeures »). Observer l'administration dans une perspective sociologique revient à s'intéresser aux modes d'action de l'État et de ses agents, tous niveaux confondus. En résumé, toute l'administration est politique, réformer l'administration est politique, il existe une dialectique entre son action et l'action de la société et cela s'est vérifié sur la terre entière, y compris pour le Mozambique. L'une des explications les plus convaincantes pour justifier, par exemple, la lenteur des réformes du système de la justice ou encore la décentralisation des services de santé au Mozambique est que, pour le parti au pouvoir, toute réforme radicale dans ces deux secteurs mettrait en danger la politique de l'appareil étatique et administratif, élément essentiel pour la survie du parti Frelimo.

Articuler la sociologie des réformes administratives, de l'État et celle des politiques publiques pour étudier l'État au concret au Mozambique

Voir dans les réformes de l'État ou encore celles de l'administration une source de légitimation des élites administratives et politiques traduit ce que les réformes signifient dans l'univers des transformations sociales ou dans les enjeux sociétaux. Elles ont un statut particulier dans les dispositifs de légitimation. Pour le cas de la France, les recherches à ce sujet démontrent que les réformes sont une source privilégiée de légitimation, de mise en scène du pouvoir de faire et de ne pas faire des élites¹⁶³. Au Mozambique, toutes les réformes de l'État sont un véritable enjeu de politisation partisane, de « frélimisation » de la société ou d'anéantissement de

¹⁶² Philippe Bezes, *Reinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009, p. 1.

¹⁶³ Jean-Michel Eymeri et Geert Bouckaert, *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013, 701 p.

l'opposition (pensons à la loi de décentralisation de 2019)¹⁶⁴. Les réformes jouent toujours le rôle d'un dispositif qui justifie le pouvoir du parti qui contrôle l'appareil étatique dans nombre de pays africains¹⁶⁵. L'administration devient, en ces termes, un lieu stratégique, au sens de Crozier et Friedberg¹⁶⁶, pour la consolidation du pouvoir des élites et, dans les pays à faible pénétration étatique, de territorialisation de l'État et de l'action publique¹⁶⁷. Les réformes de l'administration sont au cœur du dispositif de maillage du territoire et peuvent ainsi permettre de penser les mécanismes les plus efficaces pour toucher ce que Veena Das et Deborah Poole appellent « the margins of the state¹⁶⁸ », ces lieux où l'administration en tant que cadre régulateur ou producteur de sens existe par petit morceaux, par fragments (c'est le cas dans des zones rurales à l'extrême nord du Mozambique). Si les « superstructures sont toujours ambiguës¹⁶⁹ », ce que les pratiques et les infrastructures administratives (tribunaux, hôpitaux, cabinet du procureur, etc.) véhiculent est loin d'être ambigu car toute réforme d'un service ou d'un point particulier de l'administration est le produit de conflits entre différents groupes du monde administratif et politique.

Ces luttes politiques et idéologiques permettent de voir les acteurs dominants, ceux qui arrivent à faire de leur vision le cadre interprétatif de l'action publique réformatrice. Au Mozambique, la réforme de la carte judiciaire et des pratiques

¹⁶⁴ Après une guerre civile sanglante, le Frelimo, le parti au pouvoir, avait perdu le contrôle d'une partie importante des zones rurales. Dans le contexte de la refondation de l'État dans ces zones, la réforme de la carte judiciaire et sanitaire a joué un rôle important pour la récupération de ces régions sous administration de la Renamo, mais aussi pour réduire la puissance symbolique de ce mouvement rebelle. Ainsi, réformer ne visait pas seulement à améliorer les conditions de la population, mais également et surtout à récupérer les territoires perdus pendant la guerre civile. C'est dans ce cas que les réformes ont été transformées en instrument politique de frémisation de ces régions rurales.

¹⁶⁵ Luc Sindjoun, *L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.

¹⁶⁶ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

¹⁶⁷ Anne-Gaëlle Rimbert-Pirot, *Analyse du processus de territorialisation de l'action publique : construction d'un territoire et appropriation d'un outil pour agir collectivement: cas des programmes territoriaux de santé*, Aix-Marseille Université, 2015, p. 14-16; Pierre Bauby, *Territorialiser l'action publique*, Paris, La fondation Jean Jaurès, 2015.

¹⁶⁸ Veena Das et Deborah Poole, *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fé, School of American Research Press, 2004.

¹⁶⁹ Cornelius Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975, p. 33.

judiciaires fut un moment clé de communication politique lors de la création de l'État postcolonial et de refondation de l'État post-guerre civile (1992)¹⁷⁰. La réforme du système de santé par sa nationalisation au lendemain de l'indépendance fut aussi un exemple de la manière dont une réforme devient un dispositif clé dans le processus de mise en scène des élites politiques et administratives. Ensuite, dans le contexte de la réforme néolibérale du système national de santé, le maintien de la gratuité des services de santé fut un autre moment majeur de la communication politique, dans un contexte de « dégraissage de l'État ». Ce maintien est l'un des éléments les plus paradoxaux de la réforme du système de santé au Mozambique, et par conséquent de son administration, car le but était d'appliquer les principes du « nouveau management public » à travers la participation du citoyen aux coûts des services publics : pourtant, c'est la politique de gratuité, phare de la période « socialiste », qui fut maintenue, c'est l'idéologie de l'État social qui sembla être au cœur même d'une réforme globalement néolibérale. Ce paradoxe soulève la question de la nature de l'État post-guerre civile au Mozambique, dans le contexte de réformes néolibérales, de « néo-managérialisation » de l'administration publique.

La fabrication de la réforme de l'administration comme de n'importe quelle politique publique est traversée par le jeu d'acteurs, par les conflits de référentiels¹⁷¹, la juxtaposition de finalités. Comprendre les cadres cognitifs¹⁷² des réformes de l'administration devient ainsi fondamental dans l'analyse de la manière dont les politiques réformatrices sont formulées et mises en œuvre. La réforme de l'administration, dans toute son histoire, montre que le fonctionnaire « n'est pas un produit social passif... au contraire [il est] un agent actif¹⁷³ » et que, dans le milieu social, l'administration devient l'ensemble des « systèmes de catégorisation formalisés, codifiés et objectivisés, développés¹⁷⁴ » pour asseoir le pouvoir de l'État et

¹⁷⁰ Le Mozambique a connu une guerre civile pendant seize ans. Cette guerre a débuté en 1976 et a pris fin en 1992, avec un accord de paix entre le Frelimo, parti au gouvernement depuis l'indépendance en 1975, et la Renamo, mouvement rebelle.

¹⁷¹ Pierre Muller, « Référentiel », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses SciencePo, 2014, p. 555-562.

¹⁷² Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, n° 2, p. 189-208.

¹⁷³ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science...*, *op. cit.*, p. 100.

¹⁷⁴ Jacques Chevallier et Danièle Lochak, *La science...*, *op. cit.*

de ceux que le dirigent. Ces processus de catégorisation, qui passent par la construction de catégories juridiques, sanitaires, statistiques¹⁷⁵, font partie du travail bureaucratique dont toute réforme est porteuse. Une réforme de l'administration est, avant tout, une machine à produire de nouvelles catégories capables d'intégrer la réalité sociale et politique dans le discours administratif, qui est le discours sur la réalité de l'administré tenu par les entrepreneurs des réformes, dans sa diversité. Au Mozambique, à travers celles, néolibérales, qui se sont imposées dès la fin de 1980, les réformes ont servi à introduire le vocabulaire ou la grammaire des sociétés libérales et de l'économie de marché. Les termes efficience, réduction budgétaire, dynamique du marché, entre autres, ont changé la perception des individus sur l'État, le service public, entre autres.

Lucien Nizard, lorsqu'il montre, dans ses réflexions sur les rapports entre l'administration et la société, que l'administration est institutionnellement liée à son environnement social¹⁷⁶, permet de prolonger la réflexion sur les rapports complexes entre les administrations et les administrés, entre l'État et la société, et de remarquer qu'une réforme de l'administration est non seulement un « apprentissage institutionnel¹⁷⁷ », comme le dirait Crozier, mais un apprentissage « normatif et éthique¹⁷⁸ ». Ainsi, étudier l'administration, c'est, dans une perspective de *social learning theory*¹⁷⁹, reconnaître non seulement que les réformes de l'administration sont un processus d'appropriation mutuelle entre l'administration et l'administré, d'apprentissage social réciproque, mais aussi que la réforme peut être conçue comme une recherche de diversification des sources de légitimité de l'administration elle-même, variant selon les appareils bureaucratiques¹⁸⁰. La diversité des appareils bureaucratiques, selon Lucien Nizard, ne doit pas mener à négliger le fait qu'il y a dans

¹⁷⁵ Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres : l'argument statistiques*, Paris, Presses de Mines, 2008.

¹⁷⁶ Lucien Nizard, « Administration et société : planification et régulation bureaucratique », *Revue française de science politique*, vol. 23 / 2, 1973, p. 199-229, p. 211-212.

¹⁷⁷ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique...*, *op. cit.*

¹⁷⁸ Lucien Nizard, *Administration et société...*, *op. cit.*, p. 227.

¹⁷⁹ Albert Bandura, *Social Learning Theory*, Englewood Cliffs-NJ, Prentice-Hall, 1977.

¹⁸⁰ Lucien Nizard, *Administration et société...*, *op. cit.*, p. 210-211.

l'administration une certaine matrice d'action administrative commune, même si elle se manifeste de manière différente selon les secteurs concernés.

Ainsi, penser la réforme de l'administration par la mise en place de réformes sectorielles – dans notre cas, le secteur de la justice et de la santé au Mozambique – revient à penser une coconstruction de sens concernant l'activité administrative issue du discours et de la pratique de la réforme elle-même dans un contexte à forte incohérence dans la politique de réforme de l'État. Travailler sur les administrations publiques, c'est prendre conscience que l'État n'est pas qu'un objet abstrait mais qu'il est aussi un objet qui a sa matérialité et que c'est à travers celle-ci que l'action publique trouve sa réalisation. C'est aussi prendre conscience que l'action publique ne se réalise pas dans le vide et qu'elle se réalise dans les secteurs d'action publique concrets. « C'est en effet à l'administration qu'il revient d'appliquer les options retenues, en mobilisant l'ensemble des moyens juridiques, matériels et humains qu'elle détient ; or c'est précisément cette mise en œuvre qui confère à l'action publique sa véritable portée, en transformant ce qui n'était que pure intentionnalité en réalité concrète¹⁸¹ ». Ainsi, la matérialité de l'État et de son action, qui se manifestent *via* sa bureaucratie, ses bureaux (guichets), qui constituent l'axe essentiel de sa mise en valeur dans la société, occupe une place importante dans l'analyse de l'administration et de l'action publique. Quelques auteurs¹⁸² se donnent même comme tâche d'analyser les bureaucraties comme enjeu fondamental dans le processus de modernisation des administrations et pour mieux comprendre la logique de l'action publique et de l'action administrative qui, dans une certaine mesure, est « la logique de l'État¹⁸³ ». C'est dans cette perspective qu'analyser les administrations permettrait d'analyser la matérialité des interactions entre l'administration et les administrés et la capacité de l'administration à mettre en place les politiques même dans des contextes comme celui du Mozambique.

¹⁸¹ Jacques Chevallier, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », in Nicole Belloubet-Frier, Spyridon Flogaitis, Pascale Godon, Etienne Picard, *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 267-292, p. 273.

¹⁸² Nicolas Grandguillaume, *Théorie générale de la bureaucratie...*, *op. cit.*

¹⁸³ Pierre Birnbaum, *La logique de l'État...*, *op. cit.*

Cela nous semble d'autant plus important au Mozambique, où l'administration connaît diverses difficultés. Ce dernier aspect semble un point aveugle dans les travaux sur l'action publique en Afrique, même s'il existe déjà quelques tentatives¹⁸⁴ non négligeables qui montrent combien il est pertinent de travailler sur les administrations pour mieux interroger l'action publique. Dans leurs réflexions sur l'administration, Rosenbloom, O'Leary et Chanin¹⁸⁵ montrent comment la justice, en tant qu'« administration régalienn¹⁸⁶ », est l'espace fondamental pour observer les rapports entre l'administration et les citoyens. L'administration, l'action publique et l'État étant connectés de manière complexe, il est important de réfléchir sur ces connexions, comme on a essayé de le montrer ci-dessus. Ce n'est pas toujours aisé de le faire, mais il est important d'aller dans ce sens, du moins c'est ce qu'on espère parvenir à faire au cours de ce travail. Si cette question est posée dans les pays du Nord, à savoir travailler sur les administrations pour mieux comprendre les dynamiques de l'action publique (formulation et mise en œuvre, principalement), ce n'est pas nécessairement le cas pour le continent africain, où les administrations publiques restent marginales dans les études africanistes. Plus encore, lorsqu'on parle des politiques publiques en Afrique, cette question apparaît de manière plus ou moins marginale.

Après avoir donné un aperçu de la place des réformes des administrations comme moyen d'étudier l'État et l'action publique, il est important, désormais, d'analyser la bureaucratie comme étant un élément central pour penser l'administration en acte (*government in action*). Ainsi, dans la section suivante, nous allons, de manière succincte, présenter la bureaucratie comme une forme organisationnelle particulière qui permet d'affiner encore plus le travail de l'État et de *policy implementation*.

¹⁸⁴ Vincent Dubois, « The state, Legal Rigor, and the Poor : The Dayly Prattice of Welfare Control », in Tatjana Thelen, Larrisa Vettters, Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy : Toward a Relational Anthropology of the State*, New York, Berghahn books, 2018, p. 38-55.

¹⁸⁵ David Rosenbloom, Rosemary O'leary et Joshua Chanin, *Public Administration and Law*, Londres, Routledge, 2010.

¹⁸⁶ Nicolas Grandguillaume, *Théorie générale...*, *op. cit.*, p. 20.

La bureaucratie au cœur de l'action étatique dans la mise en œuvre des politiques publiques

La bureaucratie – dans cette thèse, on entend par bureaucratie l'ensemble des différents corps qui constituent l'administration (justice, santé...) – est au cœur des réflexions sur l'action étatique car c'est par elle que l'administration se met en relation avec les administrés. Toute réflexion sur la réforme de l'État passe objectivement par l'analyse des bureaucraties (secteurs de l'administration) qui le constituent, car c'est là que se joue l'essentiel dans la transformation ou le conservatisme de l'État. C'est pour cette raison que B. Guy Peters, dans son livre *The Politics of Bureaucracy*, affirme que « the bureaucracy represents the majesty of the state¹⁸⁷ ». L'importance de la bureaucratie avait été aussi reconnue par Weber dans plusieurs de ses travaux de sociologie politique.

Selon Mouzelis, « Weber's ideal type of bureaucracy has been, especially since the war, the starting point and the main source of inspiration for many students of organisation¹⁸⁸ ». Comme on l'a dit plus haut, Weber est une référence majeure lorsqu'on parle de la bureaucratie¹⁸⁹, de ses dynamiques, de ses rationalités, de son économie politique, notamment. Ses travaux sur la bureaucratie s'intègrent dans sa sociologie politique, qui ont fait de la bureaucratie l'un des éléments les plus importants de la modernité. Pourtant, Weber n'est pas le seul à s'intéresser à la bureaucratie. Au-delà de Weber, Marx, Lénine, Trotsky (les marxistes), Robert Michels, pour des raisons différentes, ont dédié une partie importante de leur réflexion à penser la bureaucratie de manière systématique et ont inspiré plusieurs chercheurs contemporains.

¹⁸⁷ B. Guy Peters, *The Politics...* op. cit., p. 182.

¹⁸⁸ Nicos P. Mouzelis, *Organization and bureaucracy...*, op. cit.

¹⁸⁹ Hubert Treiber, *État moderne et bureaucratie chez Weber...*, op. cit.; Jaques Elliott, *A general theory of bureaucracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1976. Madeleine Péron, « La bureaucratie est-elle efficace ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 18 / 1, 2016, p. 119-122; Nicolas Grandguillaume, *Théorie générale...*, op. cit.

La bureaucratie constitue le fondement de l'existence de l'administration en tant qu'organisation qui agit, régule, discipline et gouverne concrètement. Une administration publique agit par ses organisations bureaucratiques (bureaux et fonctionnaires). Sans ses bureaucraties, ses secteurs spécifiques d'activité, son action devient impossible. Thomas Bierschenk, à la suite d'autres auteurs, dans ses travaux sur la police, la justice, l'État, voit dans la bureaucratie un élément central pour étudier les activités de l'État. Les administrations publiques sont structurées selon le mode bureaucratique (mode de gestion légal-rationnel). Dans ce travail, on considère la justice et la santé comme deux bureaucraties étatiques, deux services de l'État, qui lui permettent de mettre en œuvre concrètement ses politiques publiques d'accès à la justice et à la santé. La forme bureaucratique de l'administration se présente, pour Weber, comme une machine efficace, techniquement avancée et structurante pour asseoir le pouvoir étatique. La bureaucratie constitue un élément fondamental dans le processus de domination¹⁹⁰, dans le sens où celle-ci régule et transforme les sociétés¹⁹¹.

Encore selon Weber, la bureaucratie, en tant qu'instrument de « sociation » des relations de domination, a été et demeure un instrument de pouvoir de toute première importance pour ceux qui peuvent disposer de l'« appareil bureaucratique¹⁹² ». Pour le cas du Mozambique, les bureaucraties judiciaire et sanitaire furent depuis la colonisation jusqu'à présent utilisées comme des outils au cœur du projet de domination étatique et d'expansion de l'autorité étatique. L'empire portugais au Mozambique puis le gouvernement du Frelimo ont mis en place une structure judiciaire dans presque toutes les régions du nord du Mozambique (sans pour autant arriver à les imposer dans tous les districts), pour assurer sa présence physique mais aussi symbolique.

Le processus de domination étatique passe par le contrôle d'une machinerie capable de réguler et imposer la « paix sociale » et le contrôle du territoire et des individus qui y habitent. Pourtant, comme le reconnaît Bierschenk, « les bureaucraties

¹⁹⁰ Max Weber, *La domination...*, *op. cit.*, p. 285.

¹⁹¹ Max Weber, « La domination bureaucratique », in Max Weber, *La domination*, Paris, La Découverte, 2013, pp. 62-118, en particulier p. 100.

¹⁹² *Ibidem*, pp. 100-101.

modernes sont en permanence menacées par des processus d'hybridation¹⁹³, de médiation, qui peuvent faire régresser vers des formes d'administration prébendière et féodale ». L'administration du Mozambique n'échappe pas à cette situation, car, depuis le moment colonial jusqu'à nos jours, elle est engagée dans un processus long de fabrication à base d'hybridation des logiques de domination, d'exercice du pouvoir ou même de fonctionnement. L'administration de la justice au Mozambique fonctionne sur des bases légales et rationnelles mais la distribution des juges dans les districts du pays obéit à des logiques plutôt prébendières, clientélistes et néo-patrimoniales. Il est commun de voir que les enfants ou les proches des élites politiques qui gravitent autour ou sont membres du Frelimo sont envoyés dans les tribunaux des villes ou encore dans les districts mieux placés en termes de conditions matérielles. Un cousin de l'ancien président de l'Assemblée de la République se trouve aujourd'hui en poste dans l'une des provinces qui font l'objet de cette enquête (ou recherche) alors même qu'il devrait normalement être dans un district.

Ceux qui ne sont pas proches du parti, de manière générale, peuvent se trouver dans les régions les plus reculées du pays, comme un ami et ancien camarade d'université, sans soutien et influence politique, qui se trouve à Namuno, un district pauvre de la province de Cabo Delgado, au nord du pays. L'importance de la bureaucratie dans la société moderne est très grande selon Weber. Il affirme que ni le fonctionnaire ni les dominés ne peuvent se passer d'elle. Elle est constitutive et constituante des sociétés modernes et l'ordre social en dépend. C'est à ce titre que, au Mozambique, malgré les difficultés de fonctionnement des administrations, elle est demandée par les populations et par les bailleurs de fonds, qui voient en elle une forme de progrès, de modernité et surtout d'accès, aussi imparfait soit-il, aux biens et aux services. Anastacio Mohamade, 23 ans, l'un de nos interlocuteurs à Cuamba, nous dit, à propos de la pertinence de l'administration :

« [...] Nous sommes contents de voir que le gouvernement est en train de mettre en place les tribunaux, les hôpitaux, l'agence de services sociaux, puisque ça montre qu'il prend soin de nous. Il s'inquiète de notre sort. Ces institutions sont très importantes

¹⁹³ Thomas Bierschenk, « La police, la bureaucratie et l'État », Francfort, Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2019, 23 p., p. 6.

pour nous. Elles changent beaucoup notre vie. On peut résoudre nos problèmes, demander de l'aide et éviter ainsi d'aller à Nampula pour accéder à ces services. C'est important d'avoir les institutions de l'État près de chez nous [...]»¹⁹⁴.

Ceci montre que la conscience de l'État est présente dans l'esprit des individus même dans les situations où l'administration est peu performante, essentiellement via les biens et services qu'il délivre.

Ce modèle étatique constitue pratiquement le socle de toute imagination d'organisation politique dans les pays africains¹⁹⁵, et le Mozambique n'y fait pas exception. C'est à ce titre qu'on y a vu le gouvernement colonial portugais mettre en place tout un ensemble de structures judiciaires, sanitaires, scolaires, entre autres, dans les régions occupées comme stratégie d'inscription territoriale ou de territorialisation de la présence de l'État. Ceci répondait au paradigme de domination de la société par la couverture territoriale et humaine réalisée par les appareils administratifs et leur mode de gestion bureaucratique restructurant des aspects considérés comme fondamentaux de la société (judiciarisation des pratiques sociales indigènes, par exemple). L'effort de mise en place d'une administration et donc de plusieurs organisations bureaucratiques a joué un rôle important dans la mise en scène du pouvoir colonial dans les territoires. La colonisation fut, en ces termes, importante pour le processus de bureaucratisation des sociétés africaines et donc de la mise en place des administrations, comme le dit Dominique Darbon¹⁹⁶. Le processus de mise en place des structures bureaucratiques était une réponse à la question « how to broadcast power over sparsely settled land ? »¹⁹⁷. Cette question est encore d'actualité dans plusieurs pays africains.

¹⁹⁴ Entretien avec Francisco Mazile, Cuamba, le 20 décembre 2017.

¹⁹⁵ Jean-François Bayart, Ibrahima Poudiougou et Giovanni Zanoletti, *L'État de distorsion en Afrique de l'Ouest : des empires à la nation*, Paris, Karthala-AFD, 2019; Bertrand Badie, *Quand le sud réinvente le monde : essai sur la puissance de la faiblesse*, Paris, La Découverte, 2018, pp. 53-57; Bertrand Badie, *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, 332 p; Daniel C. Bach et Anthony Kirk-Greene, *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993.

¹⁹⁶ Dominique Darbon, *Des administrations africaines paradoxales...*, *op. cit.*

¹⁹⁷ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: comparative lessons in authority and control*, Princeton, New York-Princeton University Press, 2000, p. 3.

En ce qui concerne l'administration, Dominique Darbon, dans son travail sur la Casamance, soutient aussi la même idée¹⁹⁸. En 1975, avec l'indépendance du pays, le gouvernement mozambicain fit de la machine bureaucratique, surtout de la justice et de la santé, deux piliers de sa domination étatique en brousse, et cela dure jusqu'à présent. Les brousses mozambicaines ne furent jamais totalement assujetties à la domination étatique. Leur intégration dans l'État reste encore largement à faire. Un signe clair en est que les populations des régions les plus reculées comme Mapupulo, au Cabo Delgado, parlent davantage du Frelimo que de l'État. C'est un défi politique majeur pour les élites gouvernementales. Avec l'insurrection djihadiste au Cabo Delgado depuis octobre 2017, on voit combien le gouvernement a du mal à contrôler son territoire.

Le gouvernement n'arrive pas à combattre ces groupes armés, qui, après avoir attaqué, disparaissent facilement dans la brousse, très dense. La capacité topographique et cartographique de l'État au Mozambique est loin d'être satisfaisante. Ceci montre bien que la « bureaucracy as vocation¹⁹⁹ » est structurante pour capter les dynamiques d'étatisation au Mozambique, car elle y est vue comme l'instrument de développement social, politique et économique mais aussi comme une forme particulière d'intégration de la population dans le giron de l'État. La justice en tant qu'appareil bureaucratique y est ainsi au cœur des processus de légitimation de l'action étatique et administrative, dans le sens où elle pérennise la « parole » et le « faire » de l'État dans un contexte mozambicain où plusieurs de ses services sont souvent absents d'une partie du territoire ou, s'ils existent, sont peu structurés. Selon Antoine Vauchez, dans son article sur la justice comme institution politique, « la justice constitue une "institution politique" à part entière, c'est-à-dire une institution centrale de la construction et de la légitimation d'un système de pouvoirs²⁰⁰ ». C'est d'ailleurs pour cette raison que le Frelimo fait de la justice, et du juge en particulier, un élément

¹⁹⁸ Dominique Darbon, *L'administration et le paysan...*, op. cit.

¹⁹⁹ Thomas Osborne, « Bureaucracy as a Vocation: Governmentality and Administration in Nineteenth Century Britain », *Journal of historical sociology*, vol. 7 / 3, 1994, pp. 289-313.

²⁰⁰ Antoine Vauchez, « La justice comme « institution politique » : retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », *Droit et société*, vol. 2 / 63_64, 2006, pp. 491-506, p. 493.

politique clé au niveau local de sa quête de domination, de légitimation et de contrôle social des populations. Dans un État « en défaut » dans plusieurs secteurs, la justice et la santé sont les sources les plus emblématiques pour garantir la continuité de l'État dans les régions les plus reculées du pays²⁰¹.

Nous pensons même que la survie du Frelimo en tant que parti-État dépend de sa capacité à gérer de manière étroite ces deux bureaucraties. James Fessler avait montré que le contrôle des territoires ne pouvait pas se passer de l'administration²⁰² en tant que production de services utiles aux populations. Il affirme par ailleurs:

«[...] distribution of governmental authority is one of the oldest and abiding problems of society. By our solutions of this distributive problem we determine whether the government will be stable or unstable; whether we shall have the rule of law, the rule of men, of the rule of men under law [...]»²⁰³.

La question du contrôle des populations par le biais des structures administratives sur le continent africain est soulignée par Jeffrey Herbst lorsqu'il explique que le « control is assured by developing an infra-structure to broadcast power and by gaining the loyalty of citizens²⁰⁴ ». Cette perspective est aussi partagée par Catherine Boone, qui conçoit le contrôle des zones rurales comme stratégique pour les États²⁰⁵ afin d'asseoir leur autorité.

²⁰¹ Je ne veux en aucun cas dire que ces deux secteurs fonctionnent de manière efficace. Au contraire, ils connaissent divers problèmes. La démonstration la plus emblématique de la fragilité de cette situation est le coronavirus. Le système de santé du Mozambique s'est montré totalement incapable de prendre les mesures adéquates, faute de moyens, de capacités, entre autres. Pourtant, les citoyens mozambicains, connaissant ces insuffisances, se sont résignés à accepter d'être soignés ou diagnostiqués dans ce même système.

²⁰² James Fessler, *Area and Administration*, Birmingham, University of Alabama Press, 1949.

²⁰³ *Ibidem*, p. 1.

²⁰⁴ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa...*, *op. cit.*, p. 3.

²⁰⁵ Catherine Boone, *Political Topographies of the African states: Territorial Authority and Institutional Choice*, New York-Cambridge, Cambridge university press, 2003, p. 4-11.

Si l'administration bureaucratique sous une autre forme (patrimoniale) existait avant l'époque moderne – l'Égypte ancienne, la Chine, le Japon, le règne des Ashantis, divers États précoloniaux de l'actuel espace mozambicain (Mwenemutapa par exemple) –,

« [...] it is only with the emergence of the modern state –the closest exemple of the legal type of domination– that bureaucracy prevailed on such large scale...It is not only public administration which becomes more bureaucratised. Bureaucracy, as a type of organisation, has gradually penetrated all social institutions [...]»²⁰⁶.

La bureaucratisation²⁰⁷ des sociétés si situe en Afrique au cœur du processus de pénétration et d'appropriation de l'État dans les zones rurales, comme le montre la littérature depuis les années 1980²⁰⁸. La bureaucratie a pénétré les aspects les plus intimes de la vie individuelle²⁰⁹, même dans les contextes où l'on parle d'État « faible » ou de faible capacité, comme c'est le cas du Mozambique²¹⁰.

Entre refus et acceptation de l'existence de l'État en Afrique : le nouveau souffle par la sociologie de l'action publique et de l'administration

Les administrations publiques et leurs réformes peuvent être considérées, dans une certaine mesure, comme l'angle mort des travaux sur les politiques et des actions publiques en Afrique dans les sciences sociales, surtout en science politique de langue française. Les travaux sur le politique en Afrique se sont, à notre connaissance,

²⁰⁶ Nicos P. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy...*, *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁷ Dans *Économie et sociétés*, Weber permet de comprendre la bureaucratisation comme siège de formes d'agir et de penser qui ne se trouvent pas que dans les contextes organisationnels mais dans tous les aspects de la vie sociale. Weber relie le terme de bureaucratisation au terme de rationalisation. [Max Weber, *Économie et Sociétés*, Paris, Plon, 1995]

²⁰⁸ Je pense au travail de Florence Brisset-Foucault sur les assises sociales de l'État en Ouganda, dans les zones rurales. Voir aussi le numéro 3 (2018) de la revue *Genèses* « Citoyens de papier en Afrique », dirigé par Séverine Awenengo Dalberto et Richard Banégas.

²⁰⁹ David Graeber, *Bureaucratie...*, *op. cit.*

²¹⁰ Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique Since Independence: Confronting Leviathan*, Athen-Ohio, Ohio University Press, 1997.

très peu dédiés, du moins en France, aux administrations publiques, comme le confirment d'ailleurs Jean Copans²¹¹ et Dominique Darbon²¹². Copans affirme que « le nombre d'articles ou d'ouvrages qui comportent le terme de fonctionnaire dans leur titre ou dont l'entrée dans un index se fait sous cet intitulé est ridiculement minuscule dans le domaine des sciences sociales africanistes²¹³ ». La sociologie des organisations et la sociologie américaine des administrations et des organisations publiques ont été très peu exportées en Afrique pour analyser les administrations ou les fonctions publiques africaines²¹⁴, et leurs rapports avec les politiques publiques encore moins²¹⁵. Cette question se pose avec plus d'acuité encore dans le cas du Mozambique, un pays peu ou mal connu dans le champ universitaire français. S'il est vrai que les administrations publiques ont été négligées par la science politique classique, et plus spécifiquement dans les études africaines, il n'en demeure pas moins que quelques travaux ont été réalisés à ce sujet depuis une vingtaine d'années²¹⁶.

²¹¹ Jean Copans, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, vol. 20 / 4, 2001, pp. 11-26.

²¹² Dominique Darbon, « Administration, États et Sociétés », in Daniel C. Bach, Anthony Kirk-Greene, *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993, pp. 53-69.

²¹³ Jean Copans, *Afrique noire...*, *op. cit.*, p. 13.

²¹⁴ Jean Copans, *Afrique noire...*, *op. cit.*

²¹⁵ Sur cet aspect, si nous regardons les thèses en science politique soutenue à Science Po Bordeaux-LAM de 2008 à ce jour, très peu d'entre elles articulent les politiques publiques avec les administrations publiques. La majorité de ces thèses parlent plus d'État que d'administration. Le projet « Faire les politiques publiques en Afrique » (FAPPA) reconnaît aussi une certaine absence de l'administration dans les travaux portant sur les politiques et les actions publiques en Afrique.

²¹⁶ Dominique Darbon, *De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques...*, *op. cit.*; 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 / 1-2, 2003, p. 135-152; Nicholas Awortwi, « Doter les administrateurs et gestionnaires publics de nouvelles compétences à l'époque des réformes du secteur public : le cas du Mozambique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, pp. 757-782; Théodore Trefon, « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 735-755; Jamil Jreisat, « L'administration publique comparée et l'Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, pp. 645-664; Robert Cameron, « L'administration publique en Afrique. Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, pp. 637-643.

Si le continent africain est approché et étudié, trop généralement pour ses aspects négatifs, comme l'affirment quelques grands noms de la pensée africaine d'aujourd'hui²¹⁷, l'État et l'administration ne sont pas épargnés par cette orientation épistémologique car, dans notre perspective, nous ne pouvons pas parler de l'État sans parler de l'administration dans toute sa complexité. Dans cette thèse, l'administration sera donc le lieu où l'on peut étudier les pratiques de l'État au quotidien, ses capacités, ses insuffisances, ses incohérences, ses stratégies de domination, les interprétations dont les fonctionnaires et les administrés font des règles ou des normes administratives, la diffusion des catégories idéologiques, sociales, etc. Bref, il s'agira de l'institution par laquelle les politiques publiques sont mises en place et appropriées par les administrés²¹⁸, mais aussi où se produisent les instruments de standardisation sociale et politique et où s'organisent les rapports sociaux.

Par exemple, la mise en œuvre de la politique « Un district, un tribunal », portée par Armando Guebuza, président du Mozambique (2004-2014), financée pour l'essentiel par la Danida²¹⁹ comme moyen d'universaliser l'accès à la justice dans les zones rurales, ne peut pas être comprise sans analyser les dynamiques du fonctionnement concret des tribunaux, des bureaux des procureurs, les rapports des administrés à ces bureaucraties et toute l'idéologie qui fonde l'idée de la justice de proximité. De plus, il serait compliqué d'étudier la mise en œuvre des politiques publiques sans analyser les stratégies locales d'appropriation politique des politiques publiques par ces administrations locales financées en partie ou totalement par les bailleurs de fonds ou par les autres acteurs sociaux. Pour cela, il s'impose – c'est la position que nous défendons ici – d'analyser comment les *street-level bureaucrats* s'approprient ou manipulent le contenu des politiques publiques nationales ou

²¹⁷ Achille Mbembe, *Critique de la raison nègre*, Paris, La Découverte, 2013; Souleymane Bachir Diagne et Jean-Loup Amselle, *En quête d'Afrique(s): universalisme et pensée décoloniale*, Paris, Albin Michel, 2018; Alain Mabanckou, *Penser et écrire l'Afrique aujourd'hui*, Paris, Éditions le Seuil, 2017.

²¹⁸ Michael Hill et Peter Hupe, *Implementing Public Policy...*, *op. cit.*; Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation...*, *op. cit.*

²¹⁹ Agence danoise pour le développement international. La Danida a financé la construction de palais de justice, de tribunaux, de bureaux de procureurs, et la formulation des plans stratégiques dans le secteur de la justice, entre autres.

internationales pour mieux les ajuster aux intérêts politiques du parti Frelimo, mais aussi pour capter des opportunités de ressources à titre personnel et pour ajuster la norme aux besoins des administrés et leur faciliter la vie.

Dominique Darbon affirmait en 1985 que, « si de nombreux travaux ont été et sont encore consacrés aux institutions et aux organisations administratives, ils restent polarisés sur des approches valorisant les rapports de l'administration avec les autres pôles institutionnels du pouvoir... Ce type d'approche laisse inexploré le comportement de l'administration et des populations, le vécu administratif²²⁰ ». Dans un texte plus récent²²¹, il reconnaît qu'il y a une certaine absence de travaux sur les administrations, surtout sur la vie des administrations, des bureaucrates, les rapports entre les administrations et les administrés, les représentations culturelles et politiques des populations relatives à l'État et à l'administration, les dynamiques de résistance des populations à la puissance publique dans leur quotidien, alors même que les travaux sur l'État, de manière générale, sont déjà importants à cette époque-là. Dominique Darbon critique, modérément selon nous, la non-appropriation des travaux de la sociologie du travail, des organisations et des approches ethnographiques développés en France²²² et aux États-Unis. Ces travaux ont beaucoup contribué à considérer

²²⁰ Dominique Darbon, « Pour une socio-anthropologie administratif », *Revue française d'administration publique*, 1985, pp. 457-468.

²²¹ Dominique Darbon et Ivan Crouzel, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in Mamadou Gazibo et Céline Thiriot, *Le politique en Afrique*, Paris, Editions Karthala, 2009 (« Hommes et sociétés »), p. 71-101.

²²² Gwenaëlle Perrier, « “Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif” ? Regards croisés sur quatre maisons départementales des personnes handicapées », *Terrains & travaux*, vol. 23 / 2, 2013, p. 93-112; Philippe Warin, « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, vol. 1 / 34, 1993, p. 69-95; Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice, Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité.*, Paris, LGDJ, 2002; Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État: une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, 2018, 313 p; Jean-Marc Weller, « Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif », in Jean-Michel Eyemeri-Douzans, Geert Bouckaert ans, *La France et ses administrations: un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013; Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986–1996). », *Sociologie du travail*, vol. 40 / 2, 1998, pp. 365-392; Jean-Marc Weller, « Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », in Didier Demazière et Charles Gadéa, *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, 2009, p. 321-331; Steven Maynard-Moody

l'administration dans sa situation concrète, dans la « diversité des pratiques²²³ » des administrations, des fonctionnaires, des administrés ou des usagers. Lorsque Dominique Darbon fait référence au comportement de l'administration et des populations, au vécu administratif, il prétend, selon notre interprétation, mettre en avant qu'il manque dans les travaux sur les administrations en Afrique « l'analyse des relations et interactions de guichet » ou encore « l'analyse des activités quotidiennes accomplies par les agents, en lien avec les usagers, avec les politiques publiques qu'ils développent ou avec les dispositifs techniques et matériels dans lesquels ils se trouvent enchâssés »²²⁴.

Cette situation souligne à la fois le désintérêt et la non-légitimité des administrations publiques africaines comme objet scientifique pour ceux qui étudient l'Afrique, même si aujourd'hui la situation s'améliore. Le même auteur, en 2001, fait le même constat dans un autre article. La majorité des travaux sur l'État, le politique, entre autres, continuent d'ignorer les administrations publiques comme porte d'entrée pour analyser « les modes de gouvernement des sociétés africaines²²⁵ ». Darbon déplore cet état de fait :

«[...] L'analyse du pouvoir et de l'État dans les Afriques présente plusieurs caractéristiques très particulières. Parmi elles, la plus singulière est certainement constituée par le contraste saisissant entre une pléthore de textes consacrés à l'État et à l'énonciation du politique par le haut et par le bas et le faible nombre de travaux consacrés aux administrations publiques et notamment aux fonctions publiques. À l'extrême finesse des analyses sur les expressions du politique s'appuyant sur les registres de la réappropriation, de

et Michael Musheno, *Cops, Teachers, Counselors : Stories from the Front Lines of Public Service : Narratives of Street-level Judgement*, Michigan, University of Michigan Press, 2003.

²²³ Vincent Dubois, « Action publique et processus d'institutionnalisation : sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère », Université Paris 1-Pathéon-Sorbonne, 2001, 267 p., p. 160.

²²⁴ Philippe Bezes et Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations : Analyser des actes administratifs constitutifs », *Sociologie du travail*, vol. 52 / 2, 2010, pp. 133-150, en particulier pp. 139-140.

²²⁵ Patrick Quantin, *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Paris, Karthala-CEAN, 2005, p. 13.

la vernacularisation, de la subjectivation et de la gouvernabilité des conduites individuelles, répond et s'associe la trivialité des références aux organisations bureaucratiques ignorant pour l'essentiel aussi bien les dynamiques des institutions, la différenciation des trajectoires historiques des bureaucraties en Afrique que la production sociale des acteurs du jeu administratif[...]»²²⁶.

Dominique Darbon critique de manière directe les travaux sur l'État en Afrique, non pas parce qu'ils sont inutiles, mais parce qu'ils ignorent, dans une grande mesure, cette partie active de l'État, les dynamiques de la mise en œuvre des politiques dans ces administrations, les marges d'action de ces administrations « sous régime d'aide », entre autres aspects. Nous pouvons voir qu'il prolonge les réflexions de la *public administration* américaine²²⁷ ou de la sociologie des organisations à la française, dans un dialogue avec l'anthropologie politique, de la sociohistoire, qui prennent la construction des bureaucraties au sérieux, qui voient dans l'étude de l'administration une manière d'étudier les actions de l'État ou du gouvernement en action, le savoir-faire administratif, la diffusion des modèles d'organisation bureaucratiques. À partir de ces constatations, on peut dire que l'administration publique, les fonctions publiques, les fonctionnaires, les bureaucraties africaines n'ont pas *véritablement* intéressé les chercheurs travaillant sur les dynamiques sociales et politiques de l'Afrique, les politiques publiques, les projets de développement, les réformes des services publics. Ces réflexions furent, pour reprendre le terme de Dreyfus, « oubliées de l'administration²²⁸ ».

Pourtant, depuis une vingtaine d'années, la situation a relativement changé²²⁹. Mais l'épistémologie ne l'a pas totalement fait. « Les concepts clés de l'épistémè

²²⁶ Dominique Darbon, *De l'introuvable à l'innomable...*, *op. cit.*, p. 27.

²²⁷ Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington (DC), Public Affairs Press, 1965; Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957; Elliott Jaques, *op. cit.*; Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration...*, *op. cit.* ; Herbert A. Simon, Victor A. Thompson & Donald W. Smithburg, *Public Administration...*, *op. cit.*; Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making processes in administrative organisation...*, *op. cit.*

²²⁸ Françoise Dreyfus, *La science politique...*, *op. cit.*

²²⁹ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *State at work...*, *op. cit.*; Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Pourquoi le malade anonyme est si "maltraité" : culture bureaucratique commune et culture

dominante²³⁰ » concernant l'administration n'ont connu, à notre connaissance, qu'un relatif déplacement dans les travaux politologiques.

Lorsqu'elles apparaissent dans les travaux des africanistes, les administrations sont associées de manière rapide à une notion abstraite de l'État, souvent qualifié de « failli » », « faible »²³¹, « sous perfusion²³² », « rogue state²³³ », « criminel²³⁴ », « felonious²³⁵ », « prédateur²³⁶ », « illusoire²³⁷ », « congestionné²³⁸ » « state at risk », « patrimonial »²³⁹, « neo-patrimonial²⁴⁰ », « clientéliste²⁴¹ », « sourcier²⁴² »... La vision négative ou pessimiste concernant l'État, et donc, les administrations africaines ne se termine pas là. Par exemple, Robert Rotberg parle de « state failure²⁴³ », de

professionnelle de la santé », in Yannick Jaffré et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003, p. 165-184; Thomas Bierschenk, « La police, la Bureaucratie et l'État », Mainz: Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2019, 23 p; Joseph Ayee, *Public sector management in Africa ...*, *op. cit.*

²³⁰ Felwine Sarr, *Afrotopia*, Paris, Édition Philippe Rey, 2016, p. 16.

²³¹ Robert Jackson & Carl Rosberg, « Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and Juridical in Statehood », *World politics*, vol. 1 / 35, 1982, pp. 1-24.

²³² Jean-Pierre Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, 2004, pp. 139-162.

²³³ Robert Rotberg, « The failure and the collapse of nations-states: Breakdown, prevention and repair », in R.I. Rotberg (éd.) *When States Fail: causes and consequences*, Princeton (NJ), Princeton University press, 2004.

²³⁴ Jean-François Bayart, Stephen Ellis & Béatrice Hibou, *The criminalization of the state in Africa*, Indiana, Indiana University Press, 1999.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 1-30.

²³⁶ Dominique Darbon, « L'État prédateur », *Politique africaine*, 1990, pp. 37-45.

²³⁷ *Ibidem*, p. 37.

²³⁸ *Ibidem*, p. 40..

²³⁹ Jean-François Médard, « L'État patrimonial », *Politique africaine*, 1990, pp. 25-36.

²⁴⁰ Jean-François Médard, *États d'Afrique noire, formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.

²⁴¹ Jean-François Médard, « L'État clientéliste transcédé », *Politique africaine*, 1981, pp. 120-124.

²⁴² Bernard Hours, *L'État sourcier : santé publique et société au Cameroun*, Paris, L'harmattan, 1985.

²⁴³ Robert. I Rotberg, *State failure and state weakness in a time of terror*, Washington (DC), Brookings Institution press, 2003.

« state weakness²⁴⁴ ». Dans une réflexion différente mais qui aide à bien comprendre la vision sur les administrations africaines, Jean-Fidèle Omgba parle d'« administration de contradictions²⁴⁵ », Théodore Trefon d'une administration d'« illusions et mascarade²⁴⁶ », Dominique Darbon d'« administrations africaines paradoxales²⁴⁷ » ou encore d'administrations en « situation de sous-capacité administrative²⁴⁸ » et d'« administrations projetées²⁴⁹ ». Tous ces classifications établissent une histoire du futur de l'État, c'est-à-dire que leurs explications se consacrent davantage à observer ce que ces États du Sud n'ont pas et moins à comprendre ce que font ces États. Épistémologiquement, ces classifications partent d'une définition aprioristique de l'État.

De plus, elles partent du principe qu'il y a un modèle unique d'État qu'il faudrait trouver partout dans le monde. C'est l'application mécanique de l'idéal-type de Weber sans analyse de l'histoire de chaque société. Ainsi, les conséquences de ces classifications sont évidentes : mépris de l'histoire, culturalisme, négativisme, pessimisme. De plus, nous pourrions dire que ces classifications ne permettent pas de voir comment ces États/administrations ont évolué dans l'histoire, leurs processus d'apprentissage, leurs dynamiques de fonctionnement et leurs modalités de formation dans le quotidien. Les classifications négatives – inefficacités, sous-capacités, délinquance administrative, « privilégisme », mépris des usagers, culture d'impunité, corruption systémique, improductivité, fonctionnaires démotivés, incompétence généralisée, entre autres – concernant les administrations africaines sont nombreuses, comme on peut le constater dans le livre coordonné par Théodore Trefon *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusions*²⁵⁰. Dans un autre livre dirigé par Robert Rotbert, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, la partie dédiée aux États, et donc aux administrations, faibles ou faillies, ne traite que d'États africains (République démocratique du Congo, Sierra Leone, Soudan et Somalie).

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 5-11.

²⁴⁵ Jean-Fidèle Omgba, *Re-penser l'administration...*, *op.cit.*

²⁴⁶ Théodore Trefon, *Réforme au Congo (RDC) : attentes et désillusion*, Paris, L'harmattan, 2009.

²⁴⁷ Dominique Darbon, « Des administrations... », *op. cit.*

²⁴⁸ Dominique Darbon, « Réformer ou Réformer... » *op. cit.*

²⁴⁹ *Ibidem*

²⁵⁰ Théodore Trefon, *Réforme au Congo (RDC)...*, *op. cit.*

On peut en déduire que, pour les auteurs de ces chapitres, l'Afrique est le lieu par excellence pour parler d'États/administrations faibles ou faillis. Il y a même une tentative de généralisation de ces traits à toute l'Afrique, ce qui est méthodologiquement erroné puisque le continent africain est divers socialement et historiquement, au même titre que l'Europe. Pour justifier les raisons de l'utilisation de ces qualificatifs exclusivement négatifs concernant ces États (et administrations), Rotberg nous dit que ceux-ci sont faibles

« [...] because they are convulsed by internal violence and can no longer deliver positive political goods to their inhabitants. Their governments lose legitimacy, and the very nature of the particular nation-state itself becomes illegitimate in the eyes and in the hearts of a growing plurality of its citizens[...]»²⁵¹ ».

En lisant ces lignes, on a l'impression que Rotberg fonde ses propos sur un long travail empirique « dans des sites d'observation susceptible de fournir des informations sur les dynamiques *des administrations et des États*²⁵² en Afrique au sud du Sahara », à la manière d'Étienne Le Roy²⁵³ ou de Bruno Latour²⁵⁴ lorsqu'ils étudient le droit ou les différentes formes de régulation de conflits pour comprendre et capter les perceptions, les pulsions des cœurs, les visions des populations concernant leur propre État ou administration. Même si le travail de Rotberg sur les États/administrations africains, comme de ceux qui suivent cette démarche, semblent ne pas reposer sur des enquêtes anthropologiques et sociologiques, leurs conclusions cependant paraissent largement dominées par leurs propres visions idéologiques et par le vieil institutionnalisme classique qui n'a permis que peu de compréhension des États africains, même si quelques-uns des problèmes décrits sont une réalité.

²⁵¹ Robert Rotberg, «The Failure and the Collapse...», *op. cit.*, p. 1.

²⁵² Les mots soulignés ont été ajoutés par nos soins.

²⁵³ Étienne Le Roy, *Le jeu des lois : une anthropologie dynamique du droit*, Paris, LGDJ, 1999.

²⁵⁴ Bruno Latour, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004, 320 p.

Cette constatation est aussi partagée par le sociologue et politiste africaniste Jean Copans²⁵⁵. S'ils ont pu mener des enquêtes « denses²⁵⁶ », on n'est pas sûr de pouvoir dire que leurs conclusions sont le produit d'une enquête qualitative sur le mode de fonctionnement quotidien de ces États/administrations, sur les capacités dynamiques et complexes de produire de la légitimité, de la reconnaissance aux yeux de leurs populations respectives, comme le font, par exemple, les auteurs qui ont participé à *States at Work*²⁵⁷, *Negotiating Statehood*²⁵⁸, *Twilight Institutions*²⁵⁹, parmi d'autres ouvrages qui sont aujourd'hui de plus en plus le produit de travaux ancrés sur les terrains²⁶⁰, pour travailler sur les administrations et politiques publiques en Afrique. Pourtant, Rotberg, malgré toutes les insuffisances de ses explications, prend quelques précautions louables. Il se refuse à réduire ces problèmes aux questions culturelles²⁶¹, qu'il considère insuffisantes²⁶² pour expliquer ce qui se passe, selon lui, en Afrique, comme Chabal et Daloz l'ont fait dans leur livre *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*²⁶³. Selon Rotberg, « state failure is largely man

²⁵⁵ Jean Copans, *Afrique noire...*, *op. cit.*

²⁵⁶ Clifford Geertz, « La description dense : vers une théorie interprétative de la culture », *Enquête*, n°6, 1998, pp. 73-105.

²⁵⁷ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *State at Work...**op. cit.*

²⁵⁸ Tobias Hagmann et Didier Peclard, *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, UK, Wiley-Blackwell, 2011.

²⁵⁹ Christian Lund, *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford, Blackwell publishing, 2007.

²⁶⁰ Véronique Gomez Témesio, *L'État sourcier: Eau et politique au Sénégal*, Lyon, Éditions de l'École normale supérieure de Lyon, 2019; Gerhard Anders, *In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*, Leiden/Boston, Brill, 2009; Bjorn Enge Bertelsen, *Violent Becomings: State Formation, Sociality, and Power in Mozambique*, New York, Berghahn books, 2016.

²⁶¹ Pour plus des détails sur les approches culturalistes en Afrique, voir : Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Le culturalisme traditionaliste africaniste. Analyse d'une idéologie scientifique », *Cahiers d'études africaines*, vol. 198-199-200 / 2-3-4, 2010, pp. 419-453; Jean-François Bayart, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996; Patrick Chabal, « "Who Speaks for Africa?" », *Cahiers d'études africaines*, vol. 204 / 4, 2011, pp. 979-988.

²⁶² Robert. I Rotberg, *When States Fail : Causes and Consequences*, New Jersey, Princeton University Press, 2004.

²⁶³ Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1998.

made, not accidental. Cultural clues are relevant, but insufficient to explain persistent leadership flaws²⁶⁴ ». En tout état de cause, ce que l'on retient de Rotberg et de ceux qui partagent ses approches (quelquefois de manière dissimulée), c'est que l'État (l'administration) en Afrique est une institution foncièrement négative et inapte à garantir la sécurité de ses populations. Cependant, même si une partie des éléments qu'ils estiment fondamentaux pour caractériser les États africains sont vérifiables sur le continent²⁶⁵, mais aussi ailleurs²⁶⁶, on défend, dans cette thèse, que ces approches sont essentiellement normatives et présentent peu de valeur heuristique pour penser les administrations/ États africains dans leur action concrète. Cette position vaut aussi pour tous ceux qui défendent que les administrations africaines soient fondamentalement incompétentes ou inaptes à mettre en œuvre les politiques publiques. Notre enquête et celles conduites au sein du projet Fappa (« Faire des politiques publiques en Afrique ») menées au sein du laboratoire Les Afriques dans le Monde et d'autres laboratoires de recherche²⁶⁷ (sur le Mali, le Sénégal, le Malawi, le Mozambique, entre autres) permettent de voir que les politiques publiques dans ces États sont faiblement efficaces, peu efficientes et cohérentes et, finalement, moins pertinentes par rapport aux objectifs initiaux. Mais elles montrent aussi que ces politiques sont bien appropriées par les autorités locales et par les populations et débouchent sur des activités, des produits, des résultats contribuant à renforcer la

²⁶⁴ Robert. I Rotberg, *When States Fail...*, *op. cit.*, p. 25.

²⁶⁵ Pour des raisons certes bien différentes de Rotberg, je considère personnellement que l'État en Afrique, parce qu'il s'agit de l'État capitaliste de l'ultra-périphérie, est en grande partie incapable d'apporter progrès, bien-être et sécurité aux populations.

²⁶⁶ Nasrin Dadmehr, « Tajikistan : Regionalism and Weakness », in Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 2003, pp. 245-262; Marlye Gélín-Adams et David M. Malone, « Haiti : A Case of Endemic Weakness », in Robert. I Rotberg, *State Failure and State weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2003, p. 287-304; Harvey F. Kline, « Colombia : Lawlessness, Drug Trafficking, and Carrying un the State », in Robert. I Rotberg, *State Failure and State Weakness in aTime of Terror*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2003, p. 161-183; Oren Barak, « Lebanon, Failure, Collapse and Resuscitation », in Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure...*, *op.cit.*, p. 305-339.

²⁶⁷ Bénédicte Fischer, *Les relations entre l'administration et les administrés auMali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Université de Grenoble, 2011, 479 p.; Véronique Gomez Témesio, *L'État...*, *op. cit.*. Gerhard Anders, *Civil Servants...*, *op. cit.*. Bjorn Enge Bertelsen, *Violent Becomings...*, *op. cit.*

capacité étatique sans pour autant augmenter ses capacités pour le bien-être des populations. Autrement dit, ces enquêtes permettent de voir que ces politiques peuvent répondre, parfois de manière erratique, aux objectifs de leurs cibles. Ces administrations construisent des espaces de domination, d'allégeance, d'adhésion, de reconnaissance politique et symbolique.

On reviendra plus tard, à travers quelques exemples, pour montrer combien celles-ci sont non seulement actives mais fonctionnelles dans un pays comme le Mozambique, qui connaît quelques éléments considérés comme constitutifs de « faiblesse », de « fragilité » des États/administrations africains qui permet de le caractériser comme un État de « limited statehood²⁶⁸ ». Pour Risse, « areas of limited statehood concern those parts of a country in which authorities (government) lack the ability to implement and enforce law²⁶⁹ ». Dans le cas du Mozambique, « areas of limited statehood » signifie plus précisément l'ensemble des incapacités techniques, matérielles et en termes de ressources humaines que l'État ou l'administration mozambicaine connaissent lorsqu'ils doivent implanter ou formuler une politique publique dans certains secteurs ou territoires. Depuis nos premières enquêtes en juin 2015, nous avons observé et documenté ces situations de pénurie en termes de ressources humaines, de compétences techniques, matérielles, de fragilités ; en même temps, nous avons pu observer la logique de construction, d'invention, de création de capacités internes et locales pour arriver à faire fonctionner l'administration (les tribunaux, les bureaux des procureurs, les dispensaires, les hôpitaux). Mais réduire les administrations africaines à ces insuffisances revient à ignorer l'essentiel de leurs activités, leurs modalités d'action et les interactions entre elles et les administrés.

²⁶⁸ Thomas Risse, *Governance Without a State: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press, 2011, pp. 1-35.

²⁶⁹ Thomas Risse, *Governance Without State...*, op. cit. p. 4.

À propos des contributions concernant l'étude des administrations, on pourrait, de plus, citer d'autres travaux en France comme ceux de Weller²⁷⁰, Sylvain Laurent²⁷¹, Eymeri-Douzans²⁷² qui pénètrent au « cœur » des administrations, dans une approche sociologique et anthropologique, pour analyser ce que Weller appelle l'« énigme du travail administratif²⁷³ » ou des « actes d'État²⁷⁴ ». Même les travaux sur les rapports entre l'administration publique et les politiques publiques produites en langue française²⁷⁵ sont peu mobilisés dans nombre de recherches sur les politiques et l'action publiques en Afrique, sauf ceux de Dominique Darbon²⁷⁶, Jean-Pierre Olivier de Sardan²⁷⁷, Thomas Bierschenk²⁷⁸, Giorgio Blundo²⁷⁹, Rozenn Diallo²⁸⁰, parmi d'autres.

²⁷⁰ Jean-Marc Weller, « Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations : un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

²⁷¹ Sylvain Laurent, « Une sociologie de la note administrative : notations sur un instrument du pouvoir administratif », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations : un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

²⁷² Jean-Marc Weller, « Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations : un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

²⁷³ Jean-Marc Weller, *Enquêter sur les administrations...*, *op. cit.*

²⁷⁴ Jean-Marc Weller, *Fabrique des actes...*, *op. cit.*

²⁷⁵ David Giaque et Yves Emery, *L'acteur et la bureaucratie au XXIème siècle*, Québec, Presse d'Université de Laval, 2016; Philippe Bezes et Frédéric Pierru, *État, administration...*, *op. cit.*; P. Bernier, « L'organisation de la fonction administrative de l'État », in N. Michaud, *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presse d'Université de Laval, 2011, p. 263-293; Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presse de l'Université de Montréal, 2010.

²⁷⁶ Dominique Darbon, « *De l'introuvable...* », *op. cit.*; Dominique Darbon et Ivan Crouzel, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in Mamadou Gazibo et Céline Thiriot, *Le politique en Afrique*, Paris, Editions Karthala, 2009, p. 71-101.

²⁷⁷ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, vol. 20 / 4, 2001, p. 61-73.

²⁷⁸ Thomas Bierschenk, « Doing the state: ethnographic explorations among primary school teachers in the Republic of Benin », Francfort: Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2009. Thomas Bierschenk, *State...* *op. cit.*

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ Rozenn Nakanabo Diallo, *Politiques...*, *op. cit.*

Dans le cas du Mozambique, Rozenn Diallo constitue l'une des premières références à relier politiques publiques et administration publique, en travaillant, principalement, sur les élites administratives au sein de l'administration centrale du ministère du Tourisme²⁸¹.

La réalité des États et des administrations africains est plus complexe et requiert beaucoup plus que des affirmations ou des classifications génériques et abstraites. Elle exige d'aller enquêter et de voir concrètement comment ces institutions si décriées fonctionnent « réellement » et produisent de l'ordre et de la légitimité, ou du désordre et de l'illégitimité. Ce qui se passe aujourd'hui au Cabo Delgado est largement le produit de l'« action » de l'État. Le Mozambique étant un vaste territoire – deux fois plus grand que l'Allemagne –, dépendant de l'aide internationale pour fonctionner²⁸², pour financer ses services publics (santé, justice, éducation, entre autres), il constitue un cas qui pourrait se prêter, théoriquement, à ces classifications, du moins en partie²⁸³. Il s'agit d'un pays « sous régime d'aide²⁸⁴ ». Pourtant, lorsque nous nous intéressons à l'implantation des politiques publiques dans les régions où l'administration serait la moins performante (dans les zones rurales pour le cas du Mozambique) à cause des problèmes déjà mentionnés, nous constatons une tout autre réalité concernant ses capacités, ses arrangements, au sens de Patrice Duran²⁸⁵, pour mettre en place les politiques publiques. Par exemple, dans le cadre des réformes de l'administration considérées par les bailleurs internationaux (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Fonds monétaire international, USAID, entre

²⁸¹ Rozenn N. Diallo, « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 126 / 2, 2012, p. 143-161; Rozenn Nakanabo Diallo, *Politiques...*, *op.cit.*

²⁸² Nicholas Awortwi, *Doter les administrateurs...*, *op.cit.*; Malyn Newitt, *A short history of Mozambique*, UK, C.Hurst&Co. Publishers, 2017.

²⁸³ Le « Mozambique is one of the poorest countries in the world and has been a major recipient of aid for much of the last four decades » voir in Inge Tvedten et Aslak Orre, « Mozambique », Oslo, NORAD, 2016, p. 38.

²⁸⁴ Rozenn Nakanabo Diallo, *op.cit.*; Philippe Lavigne Delville, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie et développement*, 2016, pp. 33-64.

²⁸⁵ Patrice Duran, *Penser...*, *op.cit.*, p. 138.

autres) comme la clé du développement, le Mozambique fut mis sous pression à partir des années 2000 pour mettre en place la politique d'humanisation des soins, dans le cadre des réformes du secteur public, dont les résultats restent à ce jour modestes.

Le problème est que cette politique est trop complexe pour être mise en place par un pays comme le Mozambique structurellement dépendant de l'aide internationale pour exister comme *État viable*, comme le montrent Rozenn Diallo à propos de la politique de conservation²⁸⁶, le livre de Meera Sabaratnam²⁸⁷ sur l'impact négatif ou paradoxal de l'aide publique au développement au Mozambique, ou encore le livre de Ramah McKay²⁸⁸ sur la dépendance à l'aide internationale du système de santé mozambicain. Pour autant, une politique nationale d'humanisation des soins fut bel et bien formulée²⁸⁹. Après avoir été conçue en copiant le modèle nord-américain et brésilien, c'est sa mise en œuvre qui s'est trouvée confrontée aux difficultés des contextes, ce qu'Olivier de Sardan appelle la « revanche des contextes ». J'ai suivi de près cette politique dans deux districts situés dans deux provinces du Mozambique parmi les plus pauvres, Cabo Delgado et Niassa, pour analyser la capacité de l'administration mozambicaine à mettre en œuvre cette politique.

Ainsi, j'ai notamment choisi un centre de santé excentré du district de Montepuez pour analyser cette question. La réalité est que ce centre de santé, le *centro de saude de Nihula*, ne réunit pas, à première vue, les conditions objectives pour implanter cette politique. Pourtant, conscients de cette réalité, les membres du personnel de santé décident de mettre en œuvre tout un ensemble d'activités dont l'éducation à la santé pour matérialiser, au moins partiellement, cette politique. Ils ont choisi ce qu'ils considèrent comme important pour l'ensemble de la politique d'humanisation. C'est la fameuse « marge d'action » des *street-level bureaucrats* dans

²⁸⁶ Rozenn N. Diallo, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, vol. 165 / 1, 2014, pp. 51-63.

²⁸⁷ Meera Sabaratnam, *Decolonising intervention: international statebuilding in Mozambique*, Londres/New York, Rowman/Littlefield International, 2018.

²⁸⁸ Ramah McKay, *Medicine in the meantime: the work of care in Mozambique*, Durham, Duke University Press, 2018.

²⁸⁹ Cette politique fut bel et bien formulée, comme on le verra *infra*.

l'implantation des politiques publiques, comme l'ont montré Lipsky²⁹⁰, Pressman et Wildavsky²⁹¹, Vincent Dubois²⁹², Jean-Marc Weller²⁹³, Michael Hill et Peter Hupe²⁹⁴, entre autres, à propos des États-Unis et de la France.

Comme le rappelle Jacques Chevallier, « les comportements administratifs sont assortis d'une marge d'incertitude. Le fonctionnaire chargé de l'application n'est pas en effet un simple exécutant passif : il dispose toujours d'un éventail de choix possibles, entre application rigide de la règle, adaptation en fonction des circonstances et des situations locales, arrangement négocié avec les assujettis ; l'attitude concrète adoptée dépendra des dispositions et intérêts des agents en cause²⁹⁵ ». Sur les marges de manœuvre des fonctionnaires responsables des politiques publiques, le propos de Bourdieu est intéressant :

« [...] La règle qui, comme on l'a vu, a été produite dans la confrontation et la transaction entre des intérêts et des visions du monde social antagonistes, ne peut trouver son application qu'au travers de l'action des agents qui sont chargés de la faire respecter et qui, disposant d'une liberté de jeu [ou, comme on dit, d'une marge de manœuvre] d'autant plus grande qu'ils occupent une position plus élevée dans la hiérarchie bureaucratique, peuvent travailler à son

²⁹⁰ Michael Lipsky, *Street-Level...*, *op. cit.*; Michael Lipsky, « The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy », in Michael. Adler, *The Sociology of Social Security*, Edimburgh, Edimburgh University Press, 1991.

²⁹¹ Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation...*, *op. cit.*

²⁹² Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*; Vincent Dubois, *Politique au guichet, politique du guichet...*, *op. cit.*; Vincent Dubois, « Le rôle des street level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », in Jean-Michel Eyemeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations: un état des savoirs* : Bruxelles, Bruylant Editions, 2013. Le titre de l'article ici n'est celui qu'on peut trouver sur le livre. Ce titre est de l'article avant sa publication dans le livre. Pourtant le contenu reste pratiquement le même.

²⁹³ Jean-Marc Weller, *Fabriquer...*, *op. cit.*; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet...*, *op. cit.*

²⁹⁴ Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, *op. cit.* ; Michael Hill et Peter Hupe, *Implementing Public Policy...*, *op. cit.* ; Michael Hill, *The Public Policy Process*, Edimburgh, Pearson Longman, 2005.

²⁹⁵ Jacques Chevallier, *Science administrative...*, *op. cit.*

exécution ou, au contraire, à sa transgression, selon qu'ils ont plus de profit matériel ou symbolique à se montrer stricts ou indulgents[...]»²⁹⁶.

L'installation de deux puits d'eau, d'une salle de bains avec toilettes (construite avec les matériaux locaux) et une stratégie de mobilisation des usagers et des populations locales pour participer au nettoyage du centre de santé de Nihula, dans le district de Montepuez, illustre combien l'administration en contexte mozambicain, loin d'être un corps stable, est malléable, et c'est précisément cette malléabilité qui permet son fonctionnement quotidien. De plus, la construction de ces puits d'eau et des toilettes a été faite grâce à une collecte d'argent parmi les populations locales et les usagers et, selon l'infirmier-chef de ce centre, « la participation fut très grande. Les gens se sont mobilisés plus qu'on ne s'y attendait. Les populations ont senti que tout ceci était pour leur propre bien²⁹⁷ ».

Si on analyse cette description, on remarque que le constat ne peut se résumer à pointer l'incapacité des administrations locales, un aspect certes à prendre en considération, mais qu'il s'agit de repérer quels sont les mécanismes/stratégies au niveau des divers services qui permettent de mettre en œuvre les politiques publiques, surtout au niveau le plus bas de l'administration, que nous pouvons appeler celui des administrations locales d'interface²⁹⁸. Dans ces cas, on constate que cette unité sanitaire souffrait de problèmes que l'on peut trouver dans presque toutes les administrations locales de services de santé ou de justice au Mozambique. Cependant, au lieu de se résigner à être en butte à ces difficultés, les bureaucrates locaux (*street-*

²⁹⁶ Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, p. 86-96, p. 87.

²⁹⁷ Entretien avec l'infirmier-chef du centre de santé de Nihula, Catia Salimo, Nihula, le 06 octobre 2017.

²⁹⁸ Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*, p. 7-14; Vincent Dubois, « The State, Legal Rigor, and the Poor: the Daily Practice of Welfare Control », in Tatjana Thelen, Larrisa Vetter, Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*, New York, Berghahn books, 2018, p. 38-55; Vincent Dubois, « Action publique et processus d'institutionnalisation : sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère », Université Paris 1-Pathéon-Sorbonne, 2001, p. 148-170; Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture... », *op. cit.* Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Le soignant face au soigné anonyme en Afrique », *Santé publique et sciences sociales*, 2002, pp. 91-118, p. 70.

level bureaucrats) ont trouvé quelques solutions à l'échelon local adaptées à ce qu'ils considèrent comme fondamental dans la politique d'humanisation de soins. L'*agentivité* de ces « fonctionnaires de la rue²⁹⁹ » peut signifier que le fonctionnement ou la capacité de l'administration sont moins le seul produit de la disponibilité de moyens matériels et humains que la manière dont les fonctionnaires se définissent eux-mêmes et définissent leur rôle dans la communauté et au-delà. Le fait de trouver des solutions, en dehors de toute disposition légale, montre combien la marge d'action de ces fonctionnaires est cruciale pour comprendre comment, dans les contextes « à faible capacité » ou encore à « *limited statehood*³⁰⁰ », les politiques publiques arrivent à être implantées ou encore comment l'administration parvient à réaliser ses objectifs, à délivrer les services publics sans pour autant s'éloigner significativement des règles ou du contenu des politiques publiques formulées.

L'administration n'est plus, dans ce cas, une bureaucratie rigide, qui suit à l'aveugle des règles strictes, mais elle est plus flexible, plus dynamique, plus autonome dans l'action, plus créative, comme le montre d'ailleurs Patrice Duran dans ses réflexions sur les rapports entre l'administration et l'action publique³⁰¹. Ceci contredit les théories négativistes sur les administrations et leur (in)capacité à mettre en œuvre les politiques publiques sur le continent africain. Un autre aspect qui mérite l'attention est la participation des populations, surtout les volontaires, aux solutions imaginées pour faire fonctionner cette unité sanitaire. Notre interprétation est que, malgré les carences de ces administrations, les populations voient en elles une organisation structurellement importante pour leur reproduction sociale, économique et même biologique. L'administration apparaît comme la « toile de fond de la vie sociale³⁰² » sans laquelle l'imagination sociale, dans le contexte du projet de construction de la nation mozambicaine, devient intenable. Le rapport à l'administration devient le rapport à soi-même, l'autoconsécration en tant qu'individu disposant d'une identité au-delà de son espace communautaire et individuel.

²⁹⁹ Aurélien Buffat, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de ... », *op. cit.*

³⁰⁰ Thomas Risse, *Gouvernance...*, *op. cit.*, p. 4-5.

³⁰¹ Patrice Duran, *Penser l'action ...*, *op. cit.*, p. 85-180.

³⁰² Marc Abélès, *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Colin, 1990, p. 65.

De plus, nous pouvons dire que les populations ont intégré la carence administrative comme un problème qui est aussi le leur. Autrement dit, la misère de l'hôpital ou de l'appareil judiciaire est perçue comme le prolongement de leur propre misère, dont la responsabilité à en atténuer les effets revient à chacun d'entre eux en tant qu'usager et citoyen. Nous observons chez ces populations la conscience de l'importance de l'État et de ses bureaucraties dans leur vie mais aussi la manifestation de leur respect envers l'administration en tant qu'institution et organisation. Dans cette perspective, nous pouvons affirmer que cette administration pauvre, incapable de remplir toutes ses fonctions avec efficacité, se fabrique dans le quotidien en contestant parfois ses propres règles dans la mesure où elle saisit les opportunités qui existent pour remplir ses fonctions.

L'État dans ce cas ne peut pas être réduit à ses capacités matérielles puisqu'il est aussi une entité symbolique³⁰³ dont le pouvoir peut se montrer par l'acceptation et l'intégration de sa misère et de ses discours par les populations. Comme l'a noté Marc Abélès, « l'activité politique est toujours simultanément activité symbolique³⁰⁴ » ou, comme le dirait Bourdieu, « une des fonctions les plus générales de l'État est la production et la canonisation des classifications sociales³⁰⁵ » qui sont mobilisées par les populations pour penser leur propre État. Il ne serait pas abusif de comparer l'État avec l'institution religieuse, surtout, dans le cas du Mozambique, avec l'Église catholique, car cette dernière, en visant le contrôle des âmes, parvient, dans certaines situations, à obtenir le contrôle presque totalisant des corps des individus, qui se trouvent appropriés par un discours qui n'est pas le leur mais qui devient l'objet et le support de leur imaginaire, de leurs projections en tant qu'êtres dans le monde.

En outre, les populations, en acceptant l'autorité des « fonctionnaires du sacré³⁰⁶ », ne le font pas parce qu'elles craignent le recours à leur encontre de la force physique ou bien espèrent la possibilité de s'enrichir dans la cité des hommes, pour

³⁰³ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, *op. cit.*, p. 20.

³⁰⁴ Marc Abélès, *Anthropologie...*, *op. cit.*, p. 117.

³⁰⁵ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, *op. cit.*, p. 25.

³⁰⁶ Achille Mbembe, *Afrique indociles : christianisme, pouvoir et État en société post-coloniale*, Paris, Karthala, 1988, p. 16.

reprendre les termes de Saint Augustin. C'est bien par la capacité de l'administration à se faire vérité acceptable et désirable que celle-ci peut être capable de dominer ou bien d'être acceptée. Il n'y aurait aucune possibilité d'adhésion aux politiques de vaccination, de « grossesse humanisée » ou de planning familial si les catégories idéologiques, philosophiques ou politiques de cette administration, considérée comme faible, n'avaient pas pénétré les esprits des individus au point d'être leur propre référence intellectuelle et culturelle, pour ne pas dire existentielle, au sens de Sartre³⁰⁷. L'État ainsi que l'institution religieuse veulent exercer un « magistère incontesté³⁰⁸ » sur leurs sujets, assujettis ou administrés et sur leurs territoires (l'Europe est l'exemple le plus abouti de ces types de conflit, des conflits entre pouvoir temporel et pouvoir divin³⁰⁹ pour le contrôle des territoires et des corps qui y habitent). Concernant les conflits, les logiques de pouvoir, les appropriations réciproques entre les pouvoirs divin et séculier en France, on peut considérer que l'ouvrage récent (2019) de l'historien François-Marin Fleutôt *Les rois de France excommuniés*³¹⁰ permet de voir que toute réflexion sur le pouvoir politique, étatique ou administratif qui ne prendrait pas en compte son caractère sacré et liturgique risquerait d'oublier l'un de plus importants traits du pouvoir séculier et des hommes qui l'incarnent (les juges par exemple). Ces caractéristiques ne sont pas qu'européennes !

L'État mozambicain postcolonial fut un producteur habile de catégories (comme celle du *xiconhoca*, « celui qui exploite le peuple », antipatriote, ennemi du peuple, réactionnaire, marginal, notamment). Chris Alden³¹¹ et l'anthropologue Jason Sumich³¹² montrent comment l'État mozambicain indépendant a fait de l'idéologie nationaliste un instrument de consolidation de sa légitimité et de son assise politique.

³⁰⁷ Jean-Paul Sartre, *L'être et le néant*, Paris, Gallimard, 2008, 675 p.

³⁰⁸ Achille Mbembe, *Afrique indociles...*, *op. cit.*, p. 23.

³⁰⁹ Myriam Soria Audbert et Cécile Treffort, *Pouvoirs, Eglise, société - Conflits d'intérêts et convergence sacrée (IXe-XIe siècles)*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2009.

³¹⁰ François-Marin Fleutôt, *Les rois de France excommuniés : aux origines de la laïcité*, Paris, Éditions du Cerf, 2019, 534 p.

³¹¹ Chris Alden, *Mozambique and the Construction of the New African State : From Negotiation to Nation Building*, New York, Palgrave, 2001.

³¹² Jason Sumich, *The Middle Class in Mozambique: the State and the Politics of Transformation in Southern Africa*, Cambridge, Cambridge university press, 2018.

Ainsi que le note Achille Mbembe, « il faut peut-être rappeler que la construction de l'hégémonie ne s'effectue pas seulement par des contraintes physiques, économiques et matérielles. Il existe aussi des formes de coercition symbolique³¹³ ». Au Mozambique, dans les régions où j'ai enquêté, l'administration locale, par ses fonctionnaires, se montre apte à produire la vérité sur le monde, propage tout un ensemble de représentations sur le bien-être (les politiques nutritionnelles, les campagnes de vaccination), la maladie, le bonheur, le bon comportement sexuel (le planning familial), le bien-vivre collectivement, entre autres. Par exemple, lors des consultations médicales dans diverses unités sanitaires de Montepuez, nous avons pu observer le processus d'« incorporation des structures³¹⁴ » étatiques à travers le contact entre l'infirmier et l'usager. Dans la salle de consultation, sans aucun instrument médical pour faire les consultations, seule la parole de l'infirmier constituait la vérité. L'infirmier est l'une des figures emblématiques de la présence de l'État dans la brousse au Mozambique depuis la période coloniale³¹⁵. C'est l'infirmier qui se trouve partout au Mozambique avec sa blouse blanche, ses lunettes, un stylo, un cahier – signes d'un fonctionnaire de l'État du secteur de la santé –, qui prononce, après avoir regardé et touché attentivement le patient, son diagnostic. Le diagnostic de l'infirmier devient, dans ce cas précis, le diagnostic de l'État. « Ne vous inquiétez pas, votre bébé n'a qu'une petite fièvre. Prenez cette ordonnance et achetez les médicaments à côté, à la pharmacie³¹⁶ ».

La confiance en l'infirmier est moins faite à sa personne qu'au représentant de l'État, celui que l'État autorise à agir en son nom et pour sa gloire. Mais cette interprétation pose aussi quelques limites³¹⁷. C'est avec l'État que les populations se

³¹³ Achille Mbembe, *Afrique indociles...*, op. cit., p. 27.

³¹⁴ Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Éditions du Seuil, 2000, 432 p., p. 285.

³¹⁵ Gil Walt et A. Melamed, *The evolution of the health policy in Mozambique: Mozambique towards people's health service*, Londres, Zed Books, 1983; Martin Fredrich Shapiro, *Medicine in the service of colonialism: Medical care in the Portuguese Africa 1885-1974*, Los Angeles, University Press of Virginia, 1990.

³¹⁶ Notes de terrain à l'hôpital rural de Cuamba (salle de consultation dans la maternité), le 15 novembre 2017.

³¹⁷ Cela fonctionne tant que la population croit que l'État est « l'idéal du bien public » (Christian Geffray). Si elle ne le croit plus, elle refuse, par exemple, les campagnes de vaccination, tue les techniciens venus proposer des latrines pour lutter contre l'épidémie de choléra, etc. Voir les travaux de

sentent en confiance. On peut dire que cette situation révèle que cela fonctionne quand l'État jouit de l'hégémonie et pas seulement d'une domination sans hégémonie. Les diagnostics de l'infirmier étaient plus ou moins toujours les mêmes. Les patients ne questionnaient jamais la pertinence de ces diagnostics faits sans aucune machinerie médicale. Ils les acceptaient sans poser des questions. Cela ne veut pas dire qu'ils croyaient l'État ou étaient d'accord avec lui. Il est important de distinguer *le respect dû à l'État* et *l'accord avec ce même État*. L'idéal du bien public peut être brisé et entraîner une résilience ou une résistance, voire une rébellion ouverte. La seule parole des infirmiers suffisait à contrer les maladies ou les problèmes de santé. L'absence d'interrogation ne peut pas être vue comme une pure adhésion. Elle peut aussi montrer une certaine résignation, et parfois une prise de position stratégique vis-à-vis de la présence d'un enquêteur perçu comme un membre des élites du Frelimo. Lorsque je demandais aux usagers – le public donc – comment ils pouvaient se fier à ces diagnostics établis par les infirmiers sans instruments appropriés, ils me répondaient : « Nous leur faisons confiance. Ils sont là parce que l'État les a nommés. Ils sont expérimentés. Ils ne se trompent pas. Après tout, je n'ai jamais eu de problèmes. Je m'en suis toujours bien sorti en suivant leurs recommandations³¹⁸. » Cette réponse doit être accueillie avec prudence, car il est possible que ma présence ait pu décider mon interlocuteur de modifier son discours, du moins momentanément, concernant l'État.

Ces salles de consultation sont autant d'espaces d'observation de la construction de la légitimité de l'action de l'État sur les populations mais aussi d'appropriation de l'administration par les populations, voire d'*ingestion* de l'administration par les populations. Ce fut donc un bon guichet d'observation, au sens de Dubois³¹⁹, de la productivité de l'administration³²⁰ et, surtout, de la mise en œuvre

Carlos Serra sur le choléra, engagés après que des techniciens de santé eurent été assassinés par la population au Cabo Delgado et à Nampula. Il y a aussi un rapport de l'Arpac sur le même sujet (Note de Michel Cahen).

³¹⁸ Entretien avec Zenaida Francisco, à Montepuez (*centro de saude urbano de Montepuez*), le 27 septembre 2017.

³¹⁹ Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, op. cit.

³²⁰ Dans cette thèse, nous ne prenons pas ce terme dans sa seule dimension quantitative, nous l'envisageons aussi dans sa dimension qualitative. Autrement dit, tous les aspects symboliques, comme

de politiques publiques dans le secteur de la santé. On le voit, nous n'adhérons pas aux thèses négativistes (voir plus haut) sur les administrations africaines qui ne prennent pas en considération les aspects symboliques et qualitatifs de ces dernières. Ces approches ont beaucoup appauvri la compréhension du « phénomène bureaucratique³²¹ » ou du « phénomène administratif³²² » en réduisant les administrations publiques à une logique de nombres (nombre de fonctionnaires, nombre de cas traités, nombre de politiques produites, nombre d'usagers reçus..., entre autres critères d'évaluation). C'est tout un pan d'aspects pertinents pour comprendre l'action de ces administrations qui sont ignorés. L'homme n'est pas qu'un être biologique, il est aussi psychique. Cette complexité ne doit pas être négligée dans les analyses des phénomènes sociaux et politiques. C'est la dialectique entre l'être social et l'expression subjective de cette réalité dotée d'une autonomie envers ce même être social qui est ici en question.

Tous ces aspects montrent combien il est important de prendre en compte les pratiques des agents de l'État comme élément central pour entrer dans le monde administratif tel qu'il est et non pas tel que nous le souhaiterions. Dans ce travail, on va donc privilégier les pratiques pour mieux comprendre les dynamiques de la mise en œuvre des politiques publiques dans le contexte d'un État à faible capacité, l'État mozambicain.

Penser le fonctionnement de l'administration au prisme de la sociologie de l'action publique : approches théoriques

Depuis 1975, année de l'indépendance, le Mozambique a entrepris plusieurs réformes de l'administration et de ses services publics (santé, justice, entre autres) dont l'objectif était non seulement de permettre à l'État d'être partout sur le territoire (réformer pour territorialiser l'État), mais aussi de construire sa légitimité politique (faire reconnaître l'autorité du nouvel État et de ses dirigeants du Frelimo en transformant les habitants en sujets intégrés au paternalisme autoritaire de la nation

l'inculcation d'un certain type d'habitus, de catégories médicales et juridiques aux populations, doivent aussi être considérés comme partie prenante de la productivité de l'administration.

³²¹ Michel Crozier, *Le phénomène...*, *op. cit.*

³²² Jacques Chevallier, *Science Administrative...*, *op. cit.*

à construire et non en citoyens³²³). C'est pour ces raisons que réformer l'administration coloniale et ses services au Mozambique n'a jamais été seulement une question de fournir *plus* de services publics aux habitants.

La question des réformes de l'administration et de ses services a été considérée comme une manière de construire une nouvelle société³²⁴, une nouvelle manière d'investir politiquement le territoire récemment conquis et d'intégrer la population (à travers la mise en place de *groups dinamizadores*, de *juizes populares*, la nationalisation des services de santé, celle de la justice, entre autres). : « É preciso organizar o povo » (« Il faut organiser le peuple ») était le slogan central de l'époque. Réformer veut dire, dans ce cas, produire une nouvelle sociabilité qui consisterait à faire de l'administration le lieu où l'indigène devenu administré trouverait une nouvelle manière de vivre ses relations avec l'État et ses dirigeants. Ainsi, les politiques de réforme de l'administration furent au Mozambique, sans doute comme ailleurs, d'une part, au service de la reconfiguration de l'image de l'administration aux yeux des administrés, et, d'autre part, un instrument par le biais duquel l'État et le Frelimo s'approprièrent le territoire et ses populations pour exercer leur pouvoir et leur domination.

Le but de cette section est de proposer un cadre théorique qui pourra aider à mieux analyser la mise en place des réformes des administrations judiciaire et sanitaire au Mozambique, par une analyse du fonctionnement concret de ces deux services. La finalité ne sera pas ici de mettre en perspective les aspects théoriques qui orientent ce travail, car nous l'avons déjà fait plus haut, mais de proposer les lignes théoriques qui

³²³ Un citoyen a la garantie de l'autonomie. Le parti unique et la fusion parti-État sont antagonistes avec la citoyenneté. Aujourd'hui (en situation de pluralisme), il y a un mélange des deux, les mêmes personnes pouvant, selon les contextes, passer de l'état de sujet à celui de citoyen, et vice versa. Le grand succès de la dernière fraude électorale (2019) provient du fait que l'État-Frelimo a réussi à intimider massivement les citoyens et à les ramener à l'état de sujets. Ils ont préféré rétrograder à l'état de sujets afin de pouvoir vivre, plutôt que d'affirmer leur citoyenneté en refusant l'intimidation et la fraude, au risque de subir une répression violente. Phénomène classique de la servitude volontaire.

³²⁴ Jason Sumich, *The Middle class in Mozambique...*, op. cit.; Chris Alden, *Mozambique and the construction...*, op. cit.

nous ont semblé les plus adéquates pour mener notre analyse des pratiques administratives et des dynamiques de mise en œuvre des réformes de l'administration au Mozambique.

Il est communément admis qu'une grande partie des catégories conceptuelles sont produites en Europe de l'Ouest et aux États-Unis, comme l'ont montré, après d'autres, quelques intellectuels africains récents³²⁵. Cette situation a, depuis longtemps, posé divers problèmes épistémologiques lorsqu'il s'est agi d'appliquer ces concepts pour appréhender, comprendre ou analyser les réalités africaines, comme l'a montré l'économiste et philosophe Felwine Sarr à propos du concept de développement³²⁶. Autrement dit, l'importation acritique de ces concepts mène toujours à la simplification des réalités complexes et à un réductionnisme important mettant en péril toute exigence de pensée rigoureuse³²⁷. C'est pour cette raison que, dans cette thèse, les approches et les concepts ne seront pas utilisés sans une confrontation au contexte et à des cas précis, produits de nos propres enquêtes et de

³²⁵ Achille Mbembe, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000; Achille Mbembe, *Sortir de la grande nuit: Essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, La Découverte, 2010; Achille Mbembe, *Afriques indociles...*, op. cit.; Kwasi Wiredu, « Toward Decolonizing African Philosophy and Religion », *African Studies Quarterly*, vol. 1 / 4, 1998, p. 17-46; Valentin. Yves Mudimbe, *The Invention of Africa: Philosophy and the Order of Knowledge*, Bloomington-Indianapolis, Indiana University Press, 1988; Alain Mabanckou, *Penser et écrire l'Afrique...*, op. cit; Souleymane Bachir Diagne et Jean-Loup Amselle, *En quête d'Afrique(s) : universalisme et pensée décoloniale*, Paris, Albin Michel, 2018.

³²⁶ Felwine Sarr, *Afrotopia...*, op. cit.

³²⁷ Est-ce l'importation de ces concepts qui provoque le péril ou le fait que les élites africaines se reconnaissent bien dans ces concepts et les importent, certes, mais pour faire leur politique ? N'y a-t-il pas un peu des deux ? Si le Frelimo a opéré son tournant néolibéral entre 1987 et 1990, ce n'est pas seulement à cause de la « pression impérialiste » mais parce que son élite politique, au départ non bourgeoise (mais bureaucratique), était en voie de transformation en élite rentière. Rappelez-vous le cri du cœur de Chissano en 1989 : « Essa questão do marxismo estava a nos trazer problemas » (Cette question du marxisme nous causait des ennuis). Et le Frelimo a abandonné le « marxisme-léninisme » (le marxisme stalinisé) avant la chute du mur de Berlin, par initiative propre (Note de Michel Cahen).

celles d'autres chercheurs. La vigilance épistémologique³²⁸ et la réflexivité³²⁹ seront au cœur de notre réflexion. Nous essaierons de nous y tenir jusqu'à la fin.

À partir de la démarche choisie, nous cherchons à comprendre, selon une approche ethnographique, comment et dans quelles conditions, dans les deux secteurs, les politiques de réformes sont formulées et mises en œuvre dans un contexte de fragilité, comment se construit l'idée même de l'État à partir des rapports entre son administration et l'environnement. L'ethnographie détaillée de l'action des fonctionnaires et des usagers sera la porte d'entrée privilégiée même elle ne sera pas la seule. Les pratiques administratives³³⁰ dans ces deux secteurs (santé et justice) infirment que l'on doive parler d'une logique unique de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques au Mozambique, même si quelques aspects structurants (par exemple la misère matérielle et humaine qui pose problème à la mise en œuvre) peuvent être trouvés dans la majeure partie des secteurs. C'est du « travail d'État », comme le dirait l'historien Gérard Noiriel³³¹, qu'il est question ici.

Les différents secteurs de l'action publique n'ont ni les mêmes dynamiques de formulation ni la même mise en œuvre. Par exemple, au Mozambique, dans le secteur de la santé dès la formulation de la mise en œuvre, les acteurs internationaux sont structurellement présents. Ce n'est pas le cas pour le secteur de la justice, malgré l'action de la Danida. Leur influence se mesure différemment, illustrant bien que, en

³²⁸ Gaston Bachelard, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, J Vrin, 1993; Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 2010; Max Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket, 1992..

³²⁹ Damon Golsorkhi et Isabelle Huault, « Pierre Bourdieu : critique et réflexivité comme attitude analytique », *Revue française de gestion*, vol. 165 / 6, 2006, pp. 15-34.

³³⁰ Les pratiques administratives sont ici pensées comme les pratiques qui contribuent au fonctionnement des services concernés ou à la mise en œuvre des politiques publiques en question ici dans cette thèse. De plus, les pratiques administratives ne se limitent pas à celles des fonctionnaires, elles relèvent aussi des usagers. Ainsi, tout ce que les usagers font et qui contribue au fonctionnement d'un service quel qu'il soit sera considéré comme partie intégrante des pratiques administratives. Par exemple, un usager qui sait qu'il faut apporter un drap à l'hôpital pour se couvrir lorsqu'il se trouve interné est une pratique administrative qui participe au fonctionnement de ce service.

³³¹ Gérard Noiriel, *L'identification : genèse d'un travail d'État*, Paris, Belin, 2007.

fonction du secteur, les capacités d'un État peuvent changer³³². Cela impose une lecture plus nuancée des capacités des administrations africaines. Autrement dit, les faiblesses connaissent divers degrés en fonction des secteurs. L'administration étatique, responsable de la mise en place des politiques publiques, loin d'être toujours dans des situations décrites comme « fragiles » ou d'étatité limitée (*limited statehood*³³³), ne relevant que d'un ensemble de volonté disparates sans cohérence, peut être, au contraire, une organisation avec certes des insuffisances, mais capable de produire des résultats conformes aux dynamiques locales.

C'est à ce titre que, au-delà des discours sur leurs actions, ces administrations, à travers leurs agents, mobilisent des espaces d'incertitude, dans une formulation et une mise en œuvre dont la maîtrise est loin d'être acquise pour les acteurs internationaux défendant ce qu'ils pensent être le plus utile stratégiquement et politiquement, ou même selon leurs critères d'efficacité. Ces espaces d'incertitude – des espaces dont les rouages ne sont pas facilement maîtrisables sans une connaissance du terrain³³⁴ – permettent à ces administrations de maîtriser non seulement une partie significative du contenu (on montre ici que les administrations conservent un certain pouvoir d'agir malgré les instances internationales) mais aussi la manière et le sens qu'il faut donner à une politique publique *a priori* sous l'égide d'acteurs internationaux (la politique de la réforme de la carte judiciaire en fut un exemple paradigmatique dans le sens où les bailleurs internationaux n'ont pas pu avoir d'influence sur la forme que celle-ci devrait prendre).

Même si ces actions à la marge connaissent, comme toujours, des limites, ces administrations ont eu la capacité de faire semblant, de faire croire, à maintes reprises, qu'elles adhéraient aux discours des acteurs internationaux, alors même qu'elles s'en moquaient partiellement ou totalement. En effet, ces acteurs nationaux savent qu'il

³³² Jay Rowell, « Historicités de l'action publique », *Critique internationale*, vol. 22 / 1, 2004, pp. 157-160.

³³³ Thomas Risse, *Governance without a state...*, *op. cit.*

³³⁴ Nos entretiens avec les représentants de plusieurs organisations internationales depuis 2015 travaillant dans le domaine de la santé et de la justice à Maputo montrent que ces acteurs étrangers maîtrisent peu ou mal le terrain et sont quelquefois dominés par l'illusion d'une puissance qu'ils n'ont pas véritablement dans la pratique.

faut adoucir leur langage, faire semblant de se soumettre, de se montrer incapables devant les acteurs internationaux pour pouvoir obtenir leur financement ou l'expertise nécessaire pour faire avancer leurs propres projets. Ils savent d'expérience à partir d'où ils peuvent avoir la maîtrise de la direction d'une certaine politique publique. Ils savent aussi que les bailleurs ne seront pas là éternellement, qu'ils changent³³⁵. Un ancien ministre de la Santé résume bien cette situation :

«[...] Ils pensent qu'on fait tout ce qu'ils disent ou veulent qu'il soit fait parce qu'on signe des documents. Pourtant, ils se trompent car qui contrôle la mise en œuvre est de tenir le rôle principal dans le succès de l'action publique. Qui contrôle la présentation au public d'une politique est celui qui a le plus de chance de devenir le plus important. On joue avec leur volonté d'imposer. On n'a jamais perdu notre capacité de faire ce qu'on considère comme prioritaire, malgré les pressions qu'on subit de la part de bailleurs[...]»³³⁶.

On sait à propos de la justice, surtout en ce qui concerne la mise en place de la carte judiciaire en France, comment les logiques de formulation et de mise en œuvre ne peuvent pas être appréhendées *sérieusement* si les analyses se limitent à la simple affirmation de l'impossibilité de réformer la justice dans le pays ou encore de la volonté du pouvoir politique d'avoir plus de contrôle sur la machine judiciaire. Jacques Commaille, dans plusieurs de ses travaux sur le droit et la justice³³⁷, a montré combien il est important, pour comprendre l'institution judiciaire, de travailler sur ses pratiques, son fonctionnement et ses logiques de territorialisation.

³³⁵ Par exemple, selon les bailleurs internationaux, l'investissement fait pour humaniser les maternités devrait bénéficier uniquement aux maternités, et surtout aux maternités modèles. Pourtant, la réalité montre que, au sein des hôpitaux, des dispensaires, les ressources allouées sont aussi utilisées dans tous les services considérés comme prioritaires par les administrateurs de ces unités sanitaires.

³³⁶ Entretien avec un ancien ministre de la Santé, Maputo, le 12 juillet 2017.

³³⁷ Jacques Commaille, « Les nouveaux enjeux épistémologiques. De la mise en contexte du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 70 / 1, 2013, p. 62-69; Jean-Claude Thoenig, « Vues rétrospectives sur l'État et le juridique », in François Chazel, Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p.171-173; Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.

Dans le cas du Mozambique, ceci semble encore plus évident car, depuis les premières années de l'indépendance, même durant la lutte de libération nationale (1964-1974), les réformes de la santé et de la justice furent intégrées dans les stratégies politiques et idéologiques dont l'objectif était de projeter l'État dans les territoires contrôlés. C'est d'ailleurs à ce titre que l'organisation judiciaire au Mozambique coïncida avec la division administrative. Bien sûr, l'administration mozambicaine n'est pas capable de faire fonctionner ses services ni de mettre en place ses politiques publiques sans la capacité de négocier, d'intégrer, de manipuler, de stimuler, de jouer avec, d'instrumentaliser, d'exclure, de trier les acteurs multiples impliqués dans l'action publique pour répondre à ses besoins d'extension et d'ancrage territoriaux. C'est probablement là que nous pourrions trouver une autre perspective d'analyse de la capacité d'action de ces administrations africaines, définies non par ce qu'elles devraient faire mais par ce qu'elles peuvent faire ou *faire faire* ou font réellement.

De l'action publique à travers les pratiques administratives : secteurs d'action publique en contexte de fragilité

« Le 13 novembre 2017, à 8 h 48, j'arrive au tribunal du district de Cuamba pour y poursuivre mon enquête de terrain. En arrivant, je monte les escaliers du tribunal – c'est un bâtiment d'un étage – et je me dirige vers le bureau des huissiers. En arrivant, je trouve sept huissiers assis en train de bavarder. Les conversations portaient sur la vie, des questions familiales, des conditions de travail, des salaires, des perspectives d'évolution. Ces types de conversation sont les plus communes. Après m'avoir aperçu, ils m'ont proposé une chaise. La chaise sur laquelle je devais m'asseoir était cassée comme la totalité des meubles dans le bureau. Pourtant, j'ai dû m'asseoir. Après l'avoir fait, j'ai salué les huissiers (*oficiais de justiça*), qui me connaissaient déjà. J'étais comme l'un d'entre eux. Dans le bureau des huissiers (et autres auxiliaires de la justice), il n'y avait aucun ordinateur, seulement une vieille machine à écrire. Tous les huissiers devaient partager cette machine.

[...]

Pour pouvoir rédiger un document, ils devraient aller dans l'un des bureaux des deux juges du tribunal ou sortir pour se rendre au bureau du procureur, à quelques centaines de mètres de là. Dans quelques cas, quelques huissiers

avaient leur propre ordinateur. Une partie d'entre eux étaient en licence de droit à l'Université catholique du Mozambique et c'est dans ce cadre qu'ils pouvaient utiliser leurs ordinateurs. Dans les cas où il n'était pas possible d'utiliser les ordinateurs des juges ou du bureau des procureurs, tous les documents étaient écrits à la main sur des feuilles de cahiers, car les feuilles A4 étaient très rares en raison de difficultés budgétaires du tribunal (et du système de justice lui-même). Pourtant, ces huissiers travaillaient comme si de rien n'était, recevaient les usagers du tribunal, rangeaient les papiers, entre autres. Toutes les archives des procès étaient entassées dans un placard très vieux, datant de plus de trente ans. Chacun d'entre eux savait où se trouvait chaque procès recherché. À aucun moment je n'ai vu le travail paralysé. Le lieu, le bureau donc, était très dynamique. Le juge recevait les procès écrits à la main ou sur la vieille machine et les jugements se déroulaient dans les jours prévus ou avec seulement quelques jours de retard. Ces fonctionnaires du tribunal mettaient en œuvre différentes stratégies pour que les jugements aient lieu, que les justiciables soient notifiés, ou encore pour que le tribunal « n'arrête jamais » de « travailler ». Toutes les conditions matérielles étaient créées pour que ce tribunal fonctionne, sachant que le bureau des huissiers est la clé de tout ce qui se passe dans les tribunaux au Mozambique, car ce sont les huissiers qui font une grande partie du travail pour que le jugement ait lieu. En effet, ils développaient tout un ensemble de mécanismes pour mettre en place la politique d'accès à la justice avec les moyens du bord. Même les cahiers, les stylos, le crayon, le thé, entre autres éléments, sont fournis par les fonctionnaires eux-mêmes, puisque le tribunal ou le bureau du procureur ne disposent pas de ressources suffisantes [...] ».

Extrait de notre carnet de terrain, Cuamba,
le 13 novembre 2017.

Cet extrait de mon carnet de terrain permet d'entrevoir un exemple des pratiques qui, dans de nombreuses administrations mozambicaines, contribuent, d'une part, à la mise en œuvre des politiques publiques et, d'autre part, à procéder à des micro-réformes locales³³⁸ dont l'objectif est d'adapter les politiques des

³³⁸ Nous entendons par micro-réformes, dans cette thèse, l'ensemble des pratiques inventives qui détournent ou adaptent la macro-réforme formulée dans la capitale, Maputo, ou encore au niveau international, aux conditions matérielles ou encore aux visions locales dont l'objectif est de permettre la mise en œuvre la plus réaliste et contextuelle possible.

administrations aux enjeux locaux. Dans ce cas, la mise en œuvre des politiques publiques ne se limite pas à appliquer mécaniquement la politique telle qu'elle a été formulée à Maputo ou dans les capitales des pays occidentaux. Notre analyse prendra aussi en compte ce qui se passe au niveau du ministère de la Santé et à l'Institut d'assistance à la justice (*Instituto de Apoio et Assistência Juridica*), au niveau central, pour voir comment ces administrations centrales fonctionnent et comment elles ont un impact sur le processus de formulation des politiques publiques.

À l'autre bout de la chaîne, lorsqu'un juge de la province du Niassa, dans le district isolé de Metarica, prend sa voiture et part en brousse pour réaliser quelques jugements à ciel ouvert, sans que ceux-ci soient prévus par les dispositifs de la politique d'accès à la justice, ou encore tient ses audiences dans quelques installations privées (dans les jardins de particuliers, par exemple), cela permet de constater que ces pratiques contribuent à fabriquer l'État mais aussi à produire une notion de « justice de proximité³³⁹ », ce qui constitue l'un des objectifs des réformes de la justice au Mozambique. En plus de cela, c'est une certaine image de l'État qui est projetée, un État proche de ses administrés. Mais l'approche par les pratiques administratives pour étudier l'action publique est loin de se réduire à étudier le « bas³⁴⁰ », c'est-à-dire les destinataires ou les petits fonctionnaires.

Pour nous, travailler sur l'action publique à travers l'examen des pratiques administratives suppose l'articulation entre les deux niveaux – celui des hauts fonctionnaires qui sont en lien direct avec les bailleurs de fonds, des experts nationaux et internationaux, des logiques d'action des acteurs non étatiques et souvent étrangers dans les différentes bureaucraties étatiques centrales, des fonctionnaires

³³⁹ Voir divers chapitres de l'ouvrage de Jacques Faget et Anne Wyvekens, *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, ERES, 2001, 176 p., (« Trajets ») : Nathalie Bornoz et Julien Knoepfler, « La justice de proximité en Suisse. Vers une nécessaire redéfinition », pp. 65-91; Yves Cartuyvels et Philippe Mary, « Justice de proximité ou proximité de la justice ? États des lieux en Belgique », pp. 101-130; Jacques Faget, « Justice de proximité et modernisation des services publics », pp. 145-153; Anne Wyvekens, « La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice », pp. 17-36.

³⁴⁰ Jean-François Bayart, Achille Mbembe et Comi Toulabor, *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.

intermédiaires, entre autres ; et celui des fonctionnaires de terrain. C'est l'articulation entre ces deux niveaux qui permettra de mieux appréhender la complexité du système. L'entrée par les pratiques administratives fut, depuis une vingtaine d'années ou davantage, privilégiée par un petit groupe d'anthropologues, de sociologues et de politistes. Même si leurs objectifs n'étaient pas *nécessairement* les mêmes lorsqu'ils envisagèrent les pratiques administratives comme un élément central pour étudier l'action publique, ils partagèrent l'idée selon laquelle les pratiques permettent de voir la manière dont les administrations et les politiques publiques sont investies de significations variées en fonction des acteurs impliqués et de leur niveau d'action (central, intermédiaire et local).

De plus, ces chercheurs montrèrent que l'administration, par ses logiques d'action et de fonctionnement, participait à la fabrication des cadres cognitifs³⁴¹ qui orientent non seulement la manière dont les politiques publiques sont mises en œuvre mais aussi formulées. Autrement dit, l'administration publique fut vue comme un lieu de rencontre ou d'ajustement dense de significations, entre elle-même et les administrés.

Par exemple, les séances de jugement à l'intérieur du district de Cuamba, dans les *postos administrativos* E'Étatara et du Lurio, sont nées d'une demande des populations sans pour autant que celles-ci s'interrogent sur le cadre dans lequel ces séances étaient réalisées (une bonne partie se déroulant en plein air sous la frondaison). Le déplacement du juge est considéré comme une extension du tribunal lui-même, et donc de l'État qui se fait proche non pas par ses bâtiments mais au travers du corps du juge, du procureur et des huissiers. Les pratiques de ces agents de l'administration judiciaire aux yeux de la population sont l'incarnation la plus immédiate de l'État. Les mêmes dynamiques sont observables dans le secteur de la santé, même si dans ce dernier secteur les rapports sont différents.

La figure du médecin, de l'infirmier ou de l'agent polyvalent de santé vient conforter l'idée de l'État en tant qu'administrateur de la situation sociale souvent

³⁴¹ 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.

misérable ou fragile de l'usager, mais aussi du numérotage, de l'étiquetage, de l'isolement, de la quarantaine, alors que le juge et le procureur apparaissent comme ceux qui viennent mettre en place l'ordre social. L'« amour » ou la « passion » à l'égard du médecin ou de l'infirmier n'est pas exactement transposable lorsqu'il est question du juge ou du procureur. Ainsi, en fonction des pratiques caractéristiques dans chacun de ces deux secteurs, les perceptions et les rapports à l'État se construisent différemment. Les pratiques administratives varient en fonction des secteurs, l'action publique traduit l'État de manière *différentielle* et même contradictoire. Son image se transforme en permanence. À ce propos, Jean-Marc-Weller nous éclaire :

« [...] En suivant les bureaucrates dans leur travail, on constate que les énoncés ou les objets sur lesquels ils opèrent sont sans cesse transformés. De nombreux auteurs soulignent depuis le début du XX^e siècle que les *everyday practices* varient avec chaque situation, en fonction de l'administration et de l'environnement pertinent dans lequel elle agit. Ainsi en Inde Akhil Gupta montre, dans son livre *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence and Poverty in India*, à partir de plusieurs exemples, des aspects variés de son terrain que les “every day practices of bureaucraties³⁴²”, en fonction du lieu observé, produisent différentes perceptions sur l'État, différentes visions sur ce que l'État veut dire ou signifie [...]³⁴³».

Pour Gupta:

« [...] If a theory of the state is to be based upon empirical observation, the kind of theories generated will be determined by criteria such as where and at which level the observation where collected, the particular bureau that was studied and the policies or programs that were object scholarly scrutiny. For instance, very different understanding of the state will emerge from studying federal politics as opposed to studying anti-poverty programs at the block levels [...]³⁴⁴».

³⁴² Akhil Gupta, *Red Tape Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press, 2012, p. 133.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ Akhil Gupta, *Red Tape : Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press, 2012, p. 52.

Ces perspectives qui consistent à travailler sur l'action publique à partir de ce que font réellement les administrations permettent d'éviter une lecture substantialiste ou essentialiste de l'État et une lecture formaliste ou « froide » de l'action publique. Toutefois, il ne suffit pas de voir l'État en action ou au concret, il faut voir aussi comment ces pratiques influent sur la configuration de l'action publique dans ces contextes (*the materiality of state-effects*³⁴⁵). De ce fait, l'État au Mozambique, qui pourrait être classifié comme un État « failli », « faible³⁴⁶ », « *impotent* », sera analysé à travers sa capacité, mais aussi la manière dont il « fait faire », du fait des pratiques qu'il génère lui-même, par les populations. Autrement dit, l'État doit être analysé en observant ses stratégies de formation au quotidien, comme l'ont montré plusieurs auteurs³⁴⁷, et plus particulièrement Gilbert M. Joseph et Daniel Nugent à propos du Mexique³⁴⁸. Acceptant les perspectives de la « sociologie de la traduction³⁴⁹ », on peut dire que les administrations judiciaire et sanitaire sont, depuis l'indépendance du Mozambique en 1975, des « traducteurs³⁵⁰ » – au sens du philosophe et sociologue Michel Callon – des volontés de l'État. Les tribunaux, les bureaux du procureur (ministère public), les brigades mobiles de justice, les dispensaires, les hôpitaux, les brigades mobiles de santé, dans leurs actions quotidiennes, dans leurs rapports intense et dense avec les usagers-administrés, dans leurs manières de faire ou encore d'obliger

³⁴⁵ Tatjana Thelen, Larrisa Vettters & Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*, New York, Berghahn books, 2018.

³⁴⁶ Robert H. Jackson & Carl G. Rosberg, « Why Africa's Weak States Persist: the Empirical and Juridical in Statehood », *World politics*, vol. 1 / 35, 1982, pp. 1-24.

³⁴⁷ Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat, *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Post-colonial State*, Durham and London, Duke University Press, 2001; Christian Krohn-Hansen et Knut G. Nustad, *State Formation: Antropological Perspectives*, London, Pluto Press, 2005; Bjorn Enge Bertelsen, *Violent becomings...*, *op. cit.*

³⁴⁸ Gilbert M. Joseph et Daniel Nugent, *Every Day Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.

³⁴⁹ Bruno Latour, Madeleine Akrich & Michel Callon, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines, 2006, 401 p.

³⁵⁰ Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *Année sociologique*, vol. 36, 1986, pp. 169-208.

à faire, sont les « transcodeurs³⁵¹ » et « traducteurs³⁵² » de l'État dans son rôle de producteur d'ordre social, de normalisation sociale, de cadrage éthique et moral et de producteur du bien-être physique et parfois psychologique.

Ces lieux sont la « matérialisation des relations directes avec l'administration au travers de ses agents subalternes³⁵³ ». En analysant l'action publique à travers des pratiques administratives qui ont lieu dans ces lieux de rencontre, il est possible de constater que l'État mozambicain « fonctionne comme un ensemble bureaucratique prétendant au monopole de la violence physique et symbolique légitime, et prenant – dans une certaine mesure ou dans certains de ses secteurs – la forme d'une "direction administrative, rationnelle et légale"³⁵⁴ ». Lorsqu'on regarde la culture administrative, on peut constater que la trajectoire de l'État mozambicain est à la fois singulière et générale. Singulière, puisque son histoire et celle des élites postcoloniales façonnent, en partie, la forme actuelle de l'État mozambicain³⁵⁵ ; générale, car elle fonctionne aussi selon des formes plus ou moins acceptées et standardisées dans une grande partie des pays du monde : le modèle bureaucratique wébérien.

Le processus de formation de l'État entraîne la production de plusieurs images de l'administration. On peut dire, à la suite de Gareth Morgan³⁵⁶, que l'administration en tant qu'organisation peut correspondre à plusieurs images en fonction de son utilité. Dans le domaine de la santé, un représentant d'une ONG au niveau local est considéré

³⁵¹ Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Jacques Chevallier, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.

³⁵² Pierre Lascoumes, « Traduction », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2014 [4^e éd.], pp. 632-640, (« Références »).

³⁵³ Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, *Politiques publiques : changer la société 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 265-286, p. 265.

³⁵⁴ Benjamin Gourisse, *L'État en jeu Captation des ressources et désobjectivation de l'État en Turquie (1975 - 1980)*, Thèse, Université Paris 1- Pateon Sorbonne, 2010, 529 p., p. 22.

³⁵⁵ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa...*, op. cit.

³⁵⁶ Gareth Morgan, *Les images de l'organisation*, Bruxelles, De Boek, 1999.

comme partie intégrante du personnel de santé, alors qu'à Maputo un représentant d'une ONG est souvent considéré comme membre de la société civile internationale ou simplement comme membre de la fameuse « communauté internationale ». Ceci montre que les images de celui qui est le représentant d'État ou de l'État changent en fonction des contextes, de sa position au niveau de l'État (fédéral, national, local), ou encore du programme ou de la politique publique. L'État et son administration sont façonnés par des rapports sociaux multiples, des imaginaires locaux et centraux qui affectent la mise en œuvre des politiques de réforme de la justice et de la santé et négocient la centralité de l'État, contribuant de manière paradoxale à la confirmer. L'analyse des organisations rend compte des arrangements négociés entre agents d'État de l'administration et acteurs locaux, notamment dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Les pratiques des fonctionnaires et des usagers au cœur de l'analyse de l'action publique au Mozambique

« [...] In studying the state, the ethnographer's task is to find ways to uncover the workings of the state, and in particular the ways in which this abstract and so often absent social agent can appear in such a concrete way in people's lives [...]»³⁵⁷.

Les travaux sur l'administration et l'action publique, dans une perspective ethnographique, que l'on a essayé de mettre en perspective plus haut, portent une attention spécifique aux sites où l'État rencontre les administrés, les usagers, les citoyens. On peut, sans hésitation, ranger les tribunaux, les dispensaires, les bureaux du procureur parmi les sites de rencontres administratives. Élise Massicard, dans son livre sur la Turquie, *Gouverner par la proximité*, cite Akhil Gupta pour faire remarquer que, « pour la majorité des citoyens, le contexte le plus immédiat pour rencontrer l'État est constitué par leurs relations avec les bureaucraties de gouvernement au niveau local

³⁵⁷ Penelope Harvey, « The materiality of the State-Effects: An Ethnography of a Road in the Peruvian Andes », in Christian Krohn-Hansen & Knut G. Nustad, *State Formation: Anthropological Perspectives*, Sidmouth, Pluto Press, 2005, p. 132-141, p. 137.

[...] parce qu'elles donnent concrètement forme à ce qui serait autrement une abstraction (l'État), ces rencontres quotidiennes fournissent l'un des éléments critiques à travers lesquels l'État est construit³⁵⁸ ».

Ainsi, dans cette approche, parler de l'administration ou de l'action publique consiste à présenter l'ensemble des faits qui se déroulent dans son fonctionnement quotidien ou encore dans ses rencontres au jour le jour avec tous ceux qui fréquentent ou sont fréquentés par l'administration. Considérant que l'administration constitue une partie importante de cette thèse, « parler d'elle consistera pour nous à présenter une série de situations, de portraits, de faits, sur des agents, sur son fonctionnement, sur son rapport avec le reste de la société³⁵⁹ ». En étudiant quelques travaux sur l'administration au Mozambique, comme ceux de Tomás Heródoto Fuel³⁶⁰ et de Vasco Pedro Nyakada³⁶¹, nous pouvons dire que, malgré leur pertinence, leurs exposés ne permettent pas de pénétrer dans l'intimité d'une bureaucratie ni de se confronter à la diversité des stratégies mises en œuvre par les acteurs qui la constituent soit pour faire avancer la « machine », soit pour la bloquer.

La question dans cette thèse n'est donc pas seulement de savoir si l'État mozambicain est fort ou faible, capable de mettre en œuvre ou non les politiques publiques, de résister ou non aux pressions des acteurs internationaux en raison de sa dépendance, ou encore de savoir s'il est un État à « souveraineté négociée » ou limitée, mais aussi et surtout de découvrir les manières dont il est produit et vécu au jour le jour.

Cette approche suppose de rompre avec les analyses des formes organisées ou institutionnalisées de l'État, comme ce fut le cas pendant longtemps dans les études

³⁵⁸ Élise Massicard, *Gouverner par la proximité : une sociologie politique de quartier en Turquie*, Paris, Karthala, 2019, p. 15.

³⁵⁹ Jean-Claude Thoenig et François Dupuy, *Sociologie de l'administration*, Paris, Armand Colin, p. 13.

³⁶⁰ Tomas Herodoto Fuel, *Metamorphoses ideológicas na Administração Pública Moçambicana 1930-2004*, Maputo, CIEDIMA, 2015, 123 p.

³⁶¹ Vasco Pedro Nyakada, *Lógica Administrativa do Estado Moçambicano (1975 –2006)*, Mémoire de Master, Université de Brasília, 2008, 162 p.

politologiques africaines de langue française³⁶². Il est donc question ici de poursuivre les travaux qui prennent au sérieux les dynamiques locales pour mieux comprendre les interactions avec le haut. Ainsi, notre thèse s'inspire des perspectives en termes de « negotiating statehood »³⁶³, « twilight institutions »³⁶⁴, « state at work »³⁶⁵, « gouverner par la proximité »³⁶⁶, « infra-politics »³⁶⁷, « low politics »³⁶⁸, « politique vernaculaire »³⁶⁹, « politique par le bas »³⁷⁰, « the inside story »³⁷¹, « the margins of the state »³⁷², « l'État au guichet », « l'État en action »³⁷³ « l'État au concret »³⁷⁴, la « stategraphy »³⁷⁵, le « state making »³⁷⁶.

³⁶² Bergès Mietté fait, dans le cadre de sa thèse (sous la direction de Dominique Darbon) sur les partis dominants au Gabon et au Togo, une critique méthodologique et théorique des études institutionnalistes et formalistes sur les partis politiques en Afrique. Il démontre qu'une partie importante des études francophones sur les partis politiques se sont limitées à parler des partis de manière formelle sans pour autant s'interroger sur leur vécu et leur quotidien, sur leurs stratégies concrètes de déploiement territorial et leurs tactiques de pénétration quotidiennes de la vie des individus. Cette thèse invite, de manière novatrice, à la prise en compte de la sociologie des organisations, de l'anthropologie des bureaucraties pour analyser de manière plus critique le fonctionnement des partis politiques en Afrique.

³⁶³ Tobias Hagmann et Didier Péclard, *Negotiating Statehood...*, *op. cit.*

³⁶⁴ Christian Lund, *Twilight Institutions...*, *p. cit.*

³⁶⁵ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *State at Work...*, *p. cit.*

³⁶⁶ Élise Massicard, *Gouverner par la proximité...*, *op. cit.*

³⁶⁷ James C. Scott, *Domination and the Art of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press, 1990.

³⁶⁸ Asef Bayat, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

³⁶⁹ Jenny White, *Islamist Mobilization in Turkey: A Study in Vernacular Politics*, Seattle, London, University of Washington Press, 2002.

³⁷⁰ Jean-François Bayart, Achille Mbembe & Comi Toulabor, *La politique par le bas...*, *op. cit.*

³⁷¹ Evelyn Brodtkin, « The Inside Story: Street-level Research in the US and Beyond », in Peter Hupe, Michael Hill & Aurélien Buffat, *Understanding the Street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press/University of Bristol, 2016, pp. 25-42.

³⁷² Veena Das et Deborah Poole, *Anthropology in the Margins of the State...*, *op. cit.*

³⁷³ James Simmie et Roger King, *The state in Action...*, *op. cit.*

³⁷⁴ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret...*, *op. cit.*

³⁷⁵ Tatjana Thelen, Larrisa Vettters et Keebet von Benda-Beckmann, *Stategraphy...*, *op. cit.*

³⁷⁶ Yves Le Meur, « State making and the politics of the frontier in central Benin », in Christian Lund, *Twilight Institutions: Public Authority and Local in Africa*, Oxford-UK, Blackwell publishing, 2007, p. 193-221, p. 193-195.

Penser les politiques des réformes de la justice et de la santé au prisme de la sociologie de la mise en œuvre³⁷⁷

« [...] Souvent les “décideurs” ne savent pas ce qu’ils veulent ou encore qu’ils ne désirent pas expliciter leurs objectifs ; bien souvent aussi, ils ignorent les résultats possibles de leur action, les décideurs officiels ne sont d’ailleurs pas toujours aussi influents que d’autres acteurs moins visibles et le conflit et la rivalité entre administrations constituent l’une des constantes les mieux vérifiées de l’étude administrative [...]»³⁷⁸.

Lorsqu’il est question de l’État moderne, parfois il apparaît comme « un ensemble unifié, capable d’imposer une volonté cohérente à la société³⁷⁹ ». Cette perception de l’État fait de cette institution une entité rationnelle et impersonnelle. Autrement dit, l’État apparaît comme une domination légale-rationnelle agissant via des règles impersonnelles. Cette approche³⁸⁰ montre que la fabrication ou l’application d’une règle étatique n’obéit pas à un schéma tout tracé, mais qu’elle connaît, au contraire, plusieurs détournements, distorsions et déviations. Ces décalages signifient que ni les décisions prises ni les objectifs fixés par l’administration ne seront matérialisés dans les termes prédéfinis, préétablis.

³⁷⁷ « Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, the decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, structures the implementation process. The process normally runs a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts—both intended and unintended—of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute » in D.A. Mazmanian and P. A. Sabatier *Implementation and public policy*, Glenview, Scott-Foresman, 1983, p.20-21.

³⁷⁸ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L’État...*, *op. cit.*, p. 15.

³⁷⁹ *Idem*, p. 14.

³⁸⁰ Max Weber, *Économie...*, *op. cit.*; Max Weber, *La domination...*, *op. cit.*

Ce serait une illusion d'imaginer qu'une politique serait appliquée telle qu'elle fut pensée lors de sa conception. Il y a de nombreux décalages entre ce que l'administration prévoit ou définit comme objectif à atteindre et ce que les fonctionnaires de base font réellement. Ces écarts sont le produit de plusieurs situations, conditions ou encore contextes qui font des énoncés des politiques non pas une réalité en soi mais tout un ensemble de discours qui, en se confrontant à la réalité, changent non seulement de contenu mais aussi de sens. Au Mozambique, il s'agit, *grosso modo*, d'une vision néolibérale, mais, si elle est fortement mâtinée de paternalisme autoritaire, elle est négociée par des acteurs d'en bas. C'est la dimension pratique de la réforme dans sa quotidienneté qui est négociée, pas son sens.

Lorsqu'on regarde les premiers travaux sur la mise en œuvre, on peut constater qu'ils se sont intéressés aux fonctionnements concrets des administrations, qui mettaient en avant leurs dysfonctionnements multiples. Ils ont montré combien il y a d'écarts entre l'idéal-type de Weber et les réalités empiriques des administrations³⁸¹. C'est à partir de ces travaux que la sociologie des organisations s'est construite. On pense ici aux travaux de Michel Crozier. Ces critiques de « l'idéal-type weberien de l'administration bureaucratique forme[nt] un préalable indispensable à la compréhension de l'action publique au concret³⁸² ».

Dans les années 1970, avec la publication de l'ouvrage de Pressman et Wildavsky, ce sont les échelons du gouvernement et le non-accomplissement ou l'accomplissement partiel des décisions prises au niveau central qui sont placés au centre de l'analyse des politiques publiques³⁸³. Ces écarts sont aussi considérés comme le produit des comportements des fonctionnaires et des usagers au niveau local, qui ont tendance à réinterpréter les décisions prises en fonction de leurs propres croyances et capacités cognitives, de leurs objectifs, leurs volontés ou encore de leurs attentes. Ces perspectives sont qualifiées de *top-down* car elles partent des « décisions prises au

³⁸¹ Robert Merton, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Force*, 1940, pp. 560-568; Peter Blau, *The dynamics of bureaucracy...*, *op. cit.*; Philip Selznick, *TVA and the Grass root...*, Berkeley, University of California Press, 1949.

³⁸² Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 93.

³⁸³ Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation...*, *op. cit.*

sommet de l'administration et vise[nt] à mettre en avant les conditions favorables à la bonne mise en œuvre des décisions³⁸⁴ ». Mais ces approches possèdent une dimension normative qui peut parfois compromettre une compréhension plus concrète des politiques publiques. Dans un contexte comme celui du Mozambique, il serait improductif de résumer l'analyse à partir du haut car les politiques publiques sont aussi ce qu'en font les fonctionnaires intermédiaires ou les *street-level bureaucrats* et les usagers.

Par exemple, on a constaté que les médecins au niveau du district et ceux qui travaillent au sein du ministère de la Santé n'ont pas les mêmes visions de ce que signifie délivrer les soins. À la différence de cette perspective partant du haut, caractéristique de l'approche séquentielle, qui accorde le primat à la décision et à la mise en œuvre plutôt qu'à la conformité entre la mise en œuvre et la décision prise par les décideurs centraux, il y a l'approche partant du bas³⁸⁵ (*bottom-up*), celle qui donne une place importante aux acteurs de la mise en œuvre³⁸⁶ et qui considère l'approche par le haut comme celle qui se polarise sur la décision publique. Cette approche s'est appuyée sur l'une des conclusions majeures de la sociologie de l'administration (voir plus haut), à savoir l'autonomie relative des acteurs. Cette autonomie donne aux agents administratifs de base une capacité d'agir de manière discrétionnaire vis-à-vis des usagers. Comme le dit Hassenteufel, « l'action de ces agents peut contribuer à redéfinir l'orientation même de l'action publique en en modifiant les finalités³⁸⁷ ».

C'est dans ces termes que Lascoumes et Le Galès, dans leur *Sociologie de l'action publique*, affirment que « la réalité sociale d'une action publique se situe pour l'essentiel dans sa mise en œuvre [...] En deçà, on ne se saisit au mieux que des annonces plus ou moins volontaristes dont les effets peuvent n'être que

³⁸⁴ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...*, op. cit., p. 94.

³⁸⁵ Paul Sabatier et Daniel Mazmanian, « Conceptual Framework the Implementation of Public Policy : a Framework of Analysis », *Policy Journal Studies*, vol. 8 / 4, 1980, pp. 538-560. Paul Sabatier, « Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of public policy*, vol. 6 / 1, 1986, pp. 21-48.

³⁸⁶ Michael Lipsky, *Street-level Bureaucrats...*, op. cit.

³⁸⁷ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...*, op. cit., p. 106.

symboliques³⁸⁸ ». Loin des discours triomphalistes, ces approches visent à démontrer que ceux qui prétendent représenter l'État au plus haut niveau sont loin d'être déterminants dans l'action publique. Si l'organisation administrative est fondamentale dans le processus de mise en œuvre, ce sont ceux qui se trouvent à l'échelon inférieur de l'administration qui constituent l'élément crucial pour analyser les politiques publiques. Donc il s'agit d'une dialectique entre les divers niveaux (le haut, les échelons intermédiaires, le bas), même si on privilégie la démarche ethnographique. Si on analyse par le haut, on peut se tromper, mais si on analyse seulement par le bas, il me semble qu'on peut se tromper aussi.

Du reste, dans cette recherche, on a donné la priorité à l'ethnographie à la base, mais on a aussi étudié les administrations centrales, les ministères, par exemple. Ainsi, travailler sur la mise en œuvre permet de « postuler l'existence d'incohérences, d'ambiguïtés et d'incertitudes à tous les stades et à tous les moments de l'action publique³⁸⁹ ». À la suite des propositions de Lascombes et Le Galès, prendre au sérieux l'étude de l'action publique à partir de ce qui se passe en bas permet de renoncer à plusieurs « mythes d'État³⁹⁰ » bien ancrés dans les appréhensions traditionnelles de l'appareil d'État et de ses modes de fonctionnement.

Les analyses de la mise en œuvre ou de l'implantation des politiques publiques, surtout les plus classiques³⁹¹ (*top-down*), ont envisagé l'action selon une perspective manichéenne qui consiste à considérer l'action publique en termes d'échecs et de succès. Ces approches soulignent les écarts entre les buts officiels d'une politique

³⁸⁸ Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 26.

³⁸⁹ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État...*, *op. cit.*, p. 15.

³⁹⁰ Jack Goody, « The Myth of a State », *Journal of Modern African Studies*, vol. 6 / 4, 1968, pp. 461-473.

³⁹¹ Donald S. Van Meter et Carl .E. Van Horns, « The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework », *Administration and society*, vol. 6 / 4, 1975, pp. 445-448; Richard E. Matland, « Synthesizing the Implementation Literature : the Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5 / 2, 1995, pp. 145-174; Guy Peters et Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, Londres , Sage Publication, 2012.

publique donnée, les lois et les effets réels de celles-ci. Les tenants de ces approches considèrent qu'il y a un déficit de mise en œuvre. Les acteurs de la mise en œuvre sont analysés comme des gens qui respectent ou non les consignes édictées dans une politique publique donnée³⁹². Ces observations sont le produit d'une analyse binaire qui ne tient pas compte de la complexité de la mise en œuvre. Comme le souligne Antoine Mégie, « l'étude de la mise en œuvre nécessite de ne pas rester figé sur les objectifs et les intentions légalement définis d'une politique³⁹³ ». La diversité des travaux a aussi nourri plusieurs approches sur la mise en œuvre montrant ainsi que l'implémentation est caractérisée par différents mécanismes. Il est aujourd'hui reconnu que les premiers travaux sur la mise en œuvre se sont inscrits dans une approche de compréhension en termes d'échec de l'action publique³⁹⁴.

Antoine Mégie le précise :

«[...] Cette démarche permet ainsi d'appréhender une partie des dynamiques et des mécanismes qui font qu'une politique s'applique ou ne s'applique pas. Les problèmes relevés sont perçus essentiellement comme le résultat de dysfonctionnements des modèles d'organisation en termes de coordination et de contrôle hiérarchique[...]»³⁹⁵.

Ces approches classiques de la mise en œuvre sont structurellement normatives dans la mesure où elles analysent les écarts non pas à partir de ce que les administrations sont réellement capables de faire ou font réellement mais à partir des projections de ce que seraient les administrations ou de ce qu'elles devraient faire. Ces travaux ne sont pas inutiles, au contraire, car ils fournissent quelques explications sur les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre dans les organisations administratives. Pour autant, ils ne permettent pas de rendre compte des situations ou

³⁹² Antoine Mégie, « Mise en oeuvre : un "moment" de l'action publique », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot & Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po, 2014, pp. 343-349.

³⁹³ *Idem*, p. 343.

³⁹⁴ Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildvsky dans leur *Implementation* font ainsi le choix de regarder comment les programmes fédéraux ont été perçus par les divers acteurs et comment ces derniers les ont traduits concrètement et comment les relations entre les acteurs de niveau central et ceux de la périphérie ont un impact sur les dynamiques de la mise en œuvre.

³⁹⁵ Antoine Mégie, « Mise en œuvre... », *op. cit.*, p. 345.

des conditions dans lesquelles les politiques publiques sont mises en œuvre ou même formulées. Ces approches sont problématiques car, en ignorant le contexte institutionnel et administratif dans lequel les politiques publiques sont menées, surtout dans ces contextes à multiples dynamiques et acteurs, elles risquent de parler des politiques sans réelle connaissance de cause.

Pour ces approches, selon Michael Hill et Peter Hupe, dans leur *Implementing Public Policy*, « implementation failure can be seen, for instance, as a result of a poor chain of command and of problems with structures and roles; as a difficult 'human relations' or the environment or as a result of poor organisation³⁹⁶ ». C'est pour cette raison d'ailleurs que « certains modèles d'analyse ont démontré la nécessité de prendre en compte les modèles d'organisation et le contexte institutionnel pour donner sens aux orientations concrètes prises par la politique³⁹⁷ ».

Cette thèse considère qu'il est plus utile d'articuler les deux approches car les deux sont importantes pour analyser l'action publique et les réformes au Nord ainsi qu'au Sud. On considère que « surestimer la capacité d'action d'autonomie des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques³⁹⁸ » revient à négliger le fait que « leur pouvoir discrétionnaire est encadré par des règles dont ils ne peuvent pas faire totalement abstraction³⁹⁹ ». En fonction des secteurs, il y a des fonctionnaires qui tiennent à appliquer de manière stricte des règles afin de garantir l'application du principe de l'égalité de tous devant la loi et dans les droits⁴⁰⁰. Dans le même ordre d'idées, négliger la pertinence des organisations administratives, des décideurs, ce n'est pas prendre en considération le caractère contraignant de l'administration. L'administration est, même dans les contextes les plus fragiles, capable de contraindre les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre au respect des règles. C'est pour cette raison que ce travail considérera que le problème ne doit pas se limiter à affirmer qu'il y a des écarts entre la phase de la fabrique et celle de la mise en œuvre. Au contraire, il est important de comprendre que, malgré ces écarts, les politiques ne s'éloignent pas

³⁹⁶ Michael Hill et Peter Hupe, *Implementing...*, *op. cit.*, p. 10.

³⁹⁷ Antoine Mégie, *Mise en œuvre...* *op. cit.*, p. 346.

³⁹⁸ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...*, *op. cit.*, p. 107.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice ...op. cit.*

totale­ment de cha­cune de ces deux phases. Entre les déci­deurs, les « petits fonc­tionnaires » et les usagers, il existe bel et bien un socle de valeurs parta­gées qui permet une cer­taine conti­nuité de l’ac­tion admi­nistrative dans le processus de la mise en œuvre. Donc l’analyse de l’ac­tion publique ne doit pas se limiter à donner de l’importance au bas ou au haut mais doit articuler les deux niveaux pour voir leur influence sur la manière dont une politique est formulée ou mise en œuvre.

Annonce du plan de la thèse

Le plan de cette thèse a été conçu pour que les différentes parties et chapitres puissent, à partir de différentes approches, tester et nourrir notre hypothèse centrale, à savoir les réformes et l'action publique dans le secteur de la justice et de la santé, de différentes manières, participent, d'une manière structurante, dans le processus de construction et de formation de l'État au Mozambique. Dans cette thèse, ce qui nous a semblé le plus efficace a été de mobiliser différentes approches théoriques et méthodologiques, dans les différents chapitres, afin de pouvoir répondre aux questions de recherche que nous nous posons et tester les différentes hypothèses. Les différents chapitres présentent de multiples arguments théoriques et empiriques, parfois similaires, parfois différents, mais toujours interdépendants, puisque l'objectif est toujours de tester notre hypothèse centrale, qui est la relation entre les réformes du système judiciaire et de santé et la formation de l'État, en particulier dans les zones périphériques dans un pays à dépendances et fragilités multiples.

Notre plan est divisé en une d'introduction et quatre parties, dont chacune est constituée en deux chapitres. L'introduction générale vise, d'une part, à préciser ou à circonscrire notre objet recherche, et, d'autre part, à approfondir le débat théorique complexe sur les réformes, l'État, l'action publique et régime politique. Dans cette introduction, nous faisons une discussion théorique dans le but de placer l'objet dans la littérature et ainsi confirmer l'intérêt de reconnecter la question des réformes et de l'action publique et les processus de formation de l'État, en général, et au Mozambique, en particulier. La question de la discussion sur les réformes administratives, les réformes de secteurs de l'État et la construction de l'État permet de mieux situer le processus complexe de réformes dans les États postcoloniaux et les formes d'exercice de l'autorité de l'État dans des contextes où prédominent de multiples acteurs. C'est ainsi que nous avons apporté dans cette introduction les apports de la sociologie des réformes et de l'État, de l'action publique, des sciences administratives ainsi que de l'anthropologie politique et d'État afin de mieux analyser l'articulation de la sociologie de l'État et de l'analyse des politiques publiques au Mozambique.

Le choix de structurer notre thèse en une introduction générale, quatre parties et huit chapitres répondait mieux à la logique argumentative et méthodologique que nous avons choisie. Le premier est particulièrement orienté vers des questions

méthodologiques et de problématisation, ou plutôt de construction de notre objet d'étude. Ainsi, le premier chapitre (partie I) s'attache à problématiser les travaux indispensables sur l'État, l'administration et l'action publique au Mozambique pour montrer que les réformes de l'État, notamment dans le secteur de la santé et de la justice, sont des vecteurs importants pour une meilleure compréhension du processus de construction de l'État. Le deuxième chapitre (partie I) est consacré à l'explication de toutes les phases qui structurent la collecte et l'analyse des données tout au long de la thèse. Dans ce chapitre nous cherchons, d'une part, à expliquer les raisons de nos choix méthodologiques, et, d'autre part, les implications épistémologiques et éthiques de nos choix. L'idée centrale était de montrer que la démarche ethnographique, dans ses différentes déclinaisons, a grandement contribué à une meilleure explication du processus de réforme, de formation et de construction de l'État au Mozambique.

Considérant que les réformes au Mozambique ont une longue histoire et l'action publique contrainte par les acteurs internationaux s'est déroulée, surtout depuis 1990, dans un contexte de dépendance accrue à l'aide internationale, la deuxième partie traite de l'historicité des réformes et de l'action publique ainsi que de la structuration de la dépendance du Mozambique vis-à-vis acteurs extérieurs. Pour cette raison, le troisième chapitre (partie II) porte sur cette longue histoire des réformes et de la mise en place de l'État de l'époque coloniale à l'époque post-coloniale, en particulier les réformes qui ont été faites dans la justice et la santé. Ici, nous prétendons montrer la centralité que ces secteurs ont peut avoir dans le processus de formation et de construction de l'État au Mozambique, en particulier dans les zones rurales. Dans le quatrième chapitre (partie II) il s'agit de la structuration de la dépendance dans la construction, dans les réformes de l'État ainsi que dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques au Mozambique.

La troisième partie est consacrée au processus de formulation des politiques et des réformes dans le secteur de la santé et de la justice à l'ère néolibérale. Nous essayons de montrer la relation entre la nature du régime politique, d'aide publique au développement et la manière dont fonctionne le processus de formulation. L'objectif est de montrer que, même dans ce contexte de dépendance, celle-ci se manifeste et se négocie différemment selon les perceptions que le parti au pouvoir a dans chacun des secteurs étudiés dans cette thèse. Nous montrerons ainsi les différentes stratégies que

les différents acteurs utilisent pour influencer le cours de ce processus. Nous verrons, dans le cinquième chapitre, que dans le secteur de la santé, la pression des acteurs internationaux est grande, mais que les acteurs étatiques mobilisent tout un ensemble de capitaux, de ressources afin de maintenir leur rôle central dans ce processus. Le sixième chapitre (partie III) traite du secteur de la justice.

Nous entendons montrer ici que, contrairement au secteur de la santé, les acteurs internationaux des réformes structurelles sont pratiquement marginaux et qu'il existe un contrôle fort du parti Frelimo sur le processus de réforme, limitant fondamentalement l'action des acteurs au rôle de financiers. Cette partie prétend montrer que l'articulation entre la formulation des politiques publique et la nature des politiques peut révéler des capacités et pratiques différentielles d'un État à faible capacités d'agir et de négocier sa dépendance. La quatrième partie porte sur la mise en œuvre des réformes et des politiques publiques dans les deux secteurs en milieu rural et dans les administrations pauvres. L'objectif est, d'une part, de montrer dans quelles conditions matérielles et humaines les réformes et les politiques publiques sont mises en œuvre ; deuxièmement, montrer comment les différents acteurs sont soit contraints soit intégrés par les administrations locales pour pouvoir, avec leurs propres ressources, contribuer à produire des services publics, faciliter l'affirmation de l'État et consolider l'image de l'État auprès des populations ; troisièmement, montrer les stratégies que les acteurs étatiques et les bureaucrates du parti Frelimo politisent et contrôlent les actions des acteurs non étatiques afin que les actions de ces derniers servent les intérêts de spatialisation, de légitimation et de pénétration du parti-État à la périphérie de l'État.

Ainsi qu'à l'expansion de la raison bureaucratiques parmi les populations Ainsi, le septième chapitre (partie IV) porte sur la manière dont la politique d'humanisation est mise en œuvre et politiquement instrumentalisée par les structures locales de l'État et du parti dans le but de produire l'image d'un État plus proche des citoyens, dans le but ultime de légitimer les actions du gouvernement qui n'est légitime dans la mesure où il est capable de produire des services publics dans une logique clientéliste. Le huitième chapitre porte sur le secteur de la justice, le l'expansion des structures judiciaires ainsi que sur les actions des professionnels de la justice dans la fabrique de l'image de l'État régulateur. Nous verrons que, dans ce secteur, l'intervention des

acteurs non étatiques est peu présente, mais que les actions des professionnels du droit et de acteurs autorisé non-étatiques autorisés sont politiquement intégrés dans les efforts du parti au pouvoir pour faire de ce pouvoir un prolongement de ses intérêts de domination et de contrôle des populations. Nous montrerons dans cette partie que l'Etat mozambicain non seulement fonctionne différemment selon les secteurs, mais aussi qu'ils participent différemment au processus d'institutionnalisation de l'Etat en milieu rural.

Première partie : Enquêter en contexte autoritaire : enjeux épistémologiques, méthodologiques et problématisation

Faire de la recherche suppose, en premier lieu, de s'interroger sur les procédures qui seront utilisées pour collecter les données qui alimenteront le *corpus* de la recherche elle-même. L'une des questions centrales que nous nous sommes posées dans ce cadre était de savoir quelle démarche méthodologique serait la plus adaptée pour répondre à nos principales questions de recherche. Ainsi, nous avons décidé de faire de la démarche ethnographique un élément fondamental de cette recherche. C'est pourquoi nous détaillerons dans cette partie les étapes que nous avons suivies, les voies et stratégies utilisées pour construire notre objet de recherche, nos hypothèses ainsi que les stratégies de gestion de nos séjours d'enquêtes. Nous verrons, ainsi, que notre objectif méthodologique et épistémologique est de contribuer à la fortification d'une science politique qui fait des enquêtes de terrain traditionnellement anthropologique la base fondamentale de ses recherches. L'intérêt des méthodes inductives est d'aider à mieux situer l'objet dans sa configuration, suggérant que tout travail scientifique en sciences sociales gagne beaucoup en faisant du travail empirique approfondi sa veine fondamentale. Nous savons que le terrain est un ensemble d'événements, entre bons et mauvais, c'est un enchaînement de moments, de temporalités multiples. De là émerge la nécessité de réfléchir sur les conditions mêmes dans lesquelles s'est déroulé le travail de terrain, les impacts de la position du chercheur lui-même sur la conduite de la recherche ainsi que sur les résultats qui en ressortent. C'est la fameuse réflexivité. Ce sera une partie fondamentale, car elle aidera à mieux situer notre recherche méthodologiquement et épistémologiquement. Cela aidera également à mieux comprendre certains de nos résultats de recherche. Dans cette partie, nous serons également amenés à construire notre problématique, où nous expliquerons comment nous sommes arrivés aux questions fondamentales de notre recherche ainsi que la thèse de la thèse elle-même.

1. Chapitre I : Problématisation et construction des hypothèses de recherche

« [...] Le système colonial est structuré autour d'une administration de la justice d'une complexité inutile, d'un juridisme impénétrable aux masses, d'un verbiage délibérément confus et masqué, d'une lenteur et de coûts qui créent une barrière entre le peuple et la justice. Le chemin que nous avons l'intention de suivre est celui de la simplification pour accélérer le processus d'application de la justice dans le cadre de nouvelles lois et règles qui gouvernent la transition [...] »

Samora Machel, discours de Samora en 1981 à Maputo.

« [...] Au moment de l'indépendance, on devait tout détruire, tout ce qui venait du temps colonial. Rien ne pouvait y échapper. Il fallait construire une société nouvelle fondée sur de nouvelles relations politiques et sociales. On voulait construire un État totalement nouveau capable de représenter les ambitions du peuple. Notre but ultime était de parvenir à rapprocher le nouvel État des populations. Cette ambition reste l'ambition de notre gouvernement aujourd'hui, le gouvernement du Frelimo [...] »

Entretien avec un ancien combattant et membre senior
du parti Frelimo, Maputo, le 8 juillet 2017.

L'année 1975 a représenté dans l'histoire du Mozambique un moment d'espoir, d'euphorie, d'enthousiasme social, politique et économique. C'est cette année-là que le président du Front de libération du Mozambique (Frelimo), Samora Moisés Machel, proclama l'indépendance du Mozambique et promit un changement radical dans le pays. La déclaration de l'indépendance était dans les esprits des élites du Frelimo, et

même pour la population, une rupture avec l'époque coloniale, une époque de détresse et de violence en tout genre.

« [...] L'indépendance nationale fut accompagnée à court terme, pour la majeure partie de la population, par un espoir immense de transformations profondes dans la société. Après une longue période coloniale, une dizaine d'années de guerre de libération nationale et une période de transition assez traumatique et peu pacifique entre les parties impliquées, l'expérience socialiste, mise en avant par un mouvement disposant d'une légitimité acquise par les armes et la conquête de la liberté politique, devenait mobilisatrice [...] ⁴⁰¹».

L'économiste mozambicain João Mosca l'exprime avec ces mots, que nous trouvons très justes :

« [...] Le discours [était celui] d'un projet de construction d'une nouvelle société, sans discrimination fondée sur la couleur de peau, sur les origines ethniques, sur les choix religieux, où tout se ferait pour plus d'égalité économique, en ayant comme objectif la construction d'une nouvelle nation prospère qui servirait d'exemple pour les pays en développement. Ces aspects discursifs étaient très mobilisateurs, surtout pour la jeunesse [...] ⁴⁰²».

C'est en ces termes que la question de la réforme de l'administration fut au cœur de toutes les questions politiques, idéologiques et sociétales car, selon les idéologues du parti (Jorge Rebelo, Oscar Monteiro, Sérgio Vieira, José Luis Cabaço, entre autres), il fallait changer toutes les structures politiques et administratives coloniales pour les remplacer par des structures en accord avec une société dite « socialiste ». L'administration coloniale était vue par définition comme négative et prédatrice.

⁴⁰¹ João Mosca, *A experiência « socialista » em Moçambique (1975-1986)*, Lisbonne, Instituto Piaget, 1999, p. 13.

⁴⁰² *Ibidem*.

1.1. (Ré)inventer l'espace étatique, réformer l'administration et enraciner le Frelimo : vers une nouvelle sociabilité politique au Mozambique ?

L'administration fut ainsi considérée comme l'élément primordial pour repenser, réorganiser et restructurer l'État mozambicain et sa société. La réinvention de la société en dépendait ! Le Frelimo se transforma en parti politique d'orientation idéologique marxiste-léniniste lors de son troisième congrès, en février 1977, où il annonça que le pays faisait partie (politiquement) du « camp socialiste » et que l'État développait une *orientation* socialiste. Cela correspondait bien, du reste, au concept alors en vogue en URSS de « développement non capitaliste », donc certes pas capitaliste, mais pas vraiment socialiste non plus, et la formation de l'*homem novo* (homme nouveau)⁴⁰³.

En affirmant un tel discours, les nouvelles élites pensaient être en mesure d'interpréter au mieux les intérêts de la population, majoritairement constituée de petits paysans démunis, discriminés pendant la colonisation dans l'accès aux services publics, analphabètes, et « qui vivaient de manière dispersée⁴⁰⁴ ». En outre, elles pensaient surtout être en mesure d'encadrer et de contrôler la population, et notamment les paysans. Certes, elles « interprétaient », c'est-à-dire qu'elles décidaient, sans consulter les paysans, ce qui serait bon pour eux (l'instauration des villages communaux par exemple).

C'est ainsi que le rapport du troisième congrès du Frelimo en 1977 affirma clairement que, « lorsque nous avons proclamé l'indépendance, notre peuple s'est retrouvé confronté à l'appareil d'État colonial fasciste, qui exprimait la dictature de la bourgeoisie étrangère...⁴⁰⁵ ». Destituer l'État colonial fut un enjeu majeur de la pensée

⁴⁰³ Il y a une cohérence entre la priorité donnée à l'administration et l'adoption officielle du marxisme-léninisme : c'est que, en réalité, cette proclamation exprimait l'effort du Frelimo pour *saisir et contrôler* l'État. Le marxisme stalinisé fournit la culture politique considérée, dans ce contexte, la plus à même d'exprimer cet effort. Voir les travaux de Michel Cahen et de Luis de Brito.

⁴⁰⁴ *Idem*, p. 14.

⁴⁰⁵ Frelimo, Relatorio do Terceiro Congresso da Frelimo, Maputo, Comité Central da Frelimo, 1977.

politique du Frelimo. C'est à ce titre que, comme dans plusieurs autres pays africains⁴⁰⁶, réformer l'administration devint une question centrale dans la reconstruction politique postcoloniale et devait s'articuler avec la politique de développement national. Ainsi, cette entreprise de réforme revêtit plusieurs significations dans l'imaginaire des élites politiques. D'une part, réformer l'administration revenait à dire que l'on changeait le rôle et la nature de l'État et, d'autre part, que l'on rompait avec les modalités des sociabilités coloniales. Ces positions firent que le Frelimo s'engagea à réformer l'État colonial, considéré comme un problème politique essentiel, incapable de justifier son existence dans une nouvelle société à prétention socialiste. On peut ainsi dire, en nous inspirant de Goran Hyden⁴⁰⁷, que le Frelimo concevait la réforme de l'administration comme la réponse à tous les problèmes politiques, sociétaux, économiques et idéologiques de l'époque. C'est ce que note João Mosca :

«[...] Avec l'indépendance, les questions d'implantation du pouvoir, [en pratique] la restructuration des institutions et l'implantation des bureaucraties du Frelimo sur tout le territoire, la libération et l'affirmation politique et culturelle, la formation de l'armée et la mobilisation furent les questions prioritaires [...] ⁴⁰⁸. »

Si quelques auteurs affirment que la réforme « visait à amener la société à une organisation d'État moderne⁴⁰⁹ », cette position ne saurait couvrir la totalité de la réalité. En effet, les réformes administratives menées par le parti Frelimo étaient aussi déterminées par la volonté de changer le contenu de l'administration coloniale, qui

⁴⁰⁶ Paulos Chanie, « The trajectory of public administration in Africa : Background », in Paulos Chanie, Paschal Mihyos, *Thirty Years of Public Sector Reforms in Africa : Selected Countries Experiences*, Kampala, Fountain Publishers, 2013, pp. 1-22.

⁴⁰⁷ Goran Hyden, « The Changing Role of the African Administrator », in Anthony. H. Rweyemanu, Goran Hyden, *A Decade of Public Administration in Africa*, Nairobi/Kampala/Dar es Salaam, East Africa Literature Bureau, 1975, pp. 1-12, p. 1-8.

⁴⁰⁸ João Mosca, João Mosca, *A experiência « socialista »...*, op. cit., p. 68.

⁴⁰⁹ Egidio Guambe, *Réformer l'administration pour renégocier la centralité de l'Etat : une analyse à partir du cas des municipalités de Beira, Mueda et Quissico (Mozambique)*, thèse de science politique, Université de Bordeaux, 2016, p. 33.

était considérée comme idéologiquement capitaliste. Le problème dans ce cas n'était donc pas seulement de réformer pour construire un État moderne mais de construire un État moderne non capitaliste⁴¹⁰. Mais « non capitaliste » ne veut pas dire socialiste. Les nationalisations, les villages communaux, entre autres, n'ont rien de « socialiste » en soi, tout dépend du pouvoir donné au peuple et donc des rapports sociaux qu'entretiennent les gens avec l'État. Du reste, la politique du Frelimo n'a pas été systématiquement anticapitaliste (de grandes entreprises coloniales sont restées – notamment Entrepосто, João Ferreira dos Santos – et, inversement, le Frelimo a dissous les comités de travailleurs formés dans les entreprises abandonnées par les colons pour y nommer des commissions administratives soumises au parti.

Dans ce cas, on est plutôt d'accord avec Egídio Guambe, pour qui l'enjeu majeur était davantage la modernisation du pays que la fondation d'un État socialiste et, pour être plus précis, il s'agissait de réussir l'occidentalisation subalterne de l'État et du pays, malgré le recours, dans les discours, à un vocabulaire marxisant (mais non marxiste). L'élite peut être sincère, à ce moment-là, en utilisant ce lexique, mais quand on entreprend une analyse historique ou politique de sciences sociales, on préserve une distance critique face à ce discours politique.

La volonté farouche de réformer peut s'expliquer par la volonté de transformer la finalité/nature de l'administration existante en lui attribuant un autre rôle, qui,

⁴¹⁰ Cette thèse est aussi partagée par le sociologue mozambicain Luis de Brito, qui considère que l'aspect idéologique fut central dans le processus de construction de l'État postcolonial au Mozambique. Voir Luis Brito, *Le Frelimo et la construction de l'État national au Mozambique: le sens de la référence au marxisme (1962-1983)*, Thèse, Université de Paris VIII- Vincennes, 1991, 356 p.; Luis Brito, *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983*, Maputo, IESE/Kapicua, 2020, 168 p. [l'aspect idéologique fut central, mais il n'empêche qu'il put avoir cette caractéristique parce que, *et seulement parce que*, il correspondait bien à l'habitus d'une micro-élite bureaucratique non bourgeoise née dans le giron ou aux marges immédiates de l'appareil colonial portugais. Pour simplifier (beaucoup), il s'agissait de la fraction radicale des *assimilados*. Il y a une grande continuité entre le « marxisme-léninisme » du Frelimo et l'héritage portugais, voire salazariste (État acteur principal de la société et de l'économie, parti unique, nation homogène, langue unique, syndicalisme corporatiste). On parle toujours de l'influence politique du modèle soviétique (ou chinois), mais beaucoup moins de l'influence sociale du modèle portugais].

selon le discours officiel, « [serait] d'être au service du peuple⁴¹¹ » et au service de la pénétration politique des élites au sein de la population ou notoriété de ces élites au sein de la population, et dont l'intégration consoliderait le pouvoir du parti-État en construction. Dans le cas du Mozambique, il faut envisager les processus des réformes comme une manière de construire une administration non seulement bureaucratique mais aussi de type socialiste, comme préfèrent le souligner certains chercheurs, dont João Mosca⁴¹². Cet aspect est crucial pour comprendre les réformes politiques et administratives au Mozambique. Cela étant, l'État colonial était un ersatz d'État moderne, une approximation, une « distorsion », démontrée par plusieurs auteurs, parmi lesquels Jean-François Bayart⁴¹³ et Crawford Young⁴¹⁴. C'est à ce titre que

⁴¹¹ C'est le discours officiel, car le rôle de l'administration comme outil de l'État pour transformer la société est de *moderniser autoritairement les paysans*. La politique du Frelimo à ce moment-là n'était pas pro-capitaliste, mais elle était anti-africaine aussi, au sens de « anti-société africaine », la société africaine étant considérée comme « féodale », ce qui ne fait aucun sens.

⁴¹² Je ne suis pas d'accord avec l'idée selon laquelle le Frelimo a voulu construire véritablement une administration socialiste. Tout dépend de la définition que l'on donne au mot « socialiste ». S'il s'agit d'une administration militarisée pour faire obéir les gens par leur intégration autoritaire dans la sphère de l'État, alors d'accord. Mais si on a du « socialisme » au minimum la vision d'un élargissement de la démocratie sociale, économique et politique, et de la propriété sociale des moyens de production, alors le but du Frelimo n'était nullement cela. Il est possible qu'une large partie des élites aient sincèrement cru, à ce moment-là, qu'elles allaient dans un sens socialiste, mais nous, dans les sciences sociales, nous devons analyser le cours réel des choses. Une politique de paternalisme autoritaire ne modifie pas substantiellement le rapport à l'État des paysans entre l'époque coloniale et la période indépendante. Certains y ont vu un « nouveau colonisateur » (ce avec quoi je ne suis quand même pas d'accord car le colonisateur était exogène, alors que le Frelimo est indigène). Nelson Pestana (Centro de estudos africanos da Universidade católica de Luanda) parle d'endo-colonialisme. Il faut distinguer deux choses : l'analyse du discours politique « socialiste » et la fonction structurante de ce discours. La première mettra en évidence un vernis socialisant, la seconde montrera que ce discours est une arme culturelle et politique pour construire un État d'une élite bureaucratique alors non bourgeoise. Dans un autre contexte culturel, cela aurait pu s'exprimer par l'islam (comme en Libye), là, dans un contexte donné vu l'existence d'une micro-élite non bourgeoise, ce fut le « marxisme-léninisme ».

⁴¹³ Jean-François Bayart, Ibrahima Poudiougou et Giovanni Zanoletti, *L'État de distorsion en Afrique de L'ouest : des empires à la nation*, Paris, Karthala-AFD, 2019. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006.

⁴¹⁴ Crawford Young, *The postcolonial state in Africa: Fifty Years of Independence, 1960–2010*, Madison/Wisconsin, University of Wisconsin Press, 2012. Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New haven, Yale University Press, 1997.

Samora Machel, président du Frelimo et de la République populaire du Mozambique, affirmait en 1975 :

« [...] Décoloniser l'État signifie essentiellement démanteler le système politique, administratif, économique, éducationnel, juridique, entre autres. Ces éléments, comme partie intégrante de l'État colonial, servaient exclusivement à imposer aux masses la domination étrangère et la volonté des exploitants [...]»⁴¹⁵.

Cela traduisait probablement la tendance à étendre l'État à la société tout entière⁴¹⁶, à restructurer son rôle, dans tous les espaces périphériques ignorés par l'administration coloniale⁴¹⁷, et la nécessité d'avoir un instrument de légitimation politique qui inspire les réformes de l'administration. Le Frelimo, à travers son idéologie « marxiste-léniniste », considéra l'administration comme l'outil d'encadrement politique et social indispensable en vue de « civiliser » les indigènes devenus administrés ou citoyens. Repenser l'administration permettait ainsi d'imaginer les nouvelles manières d'encadrer, de mobiliser, de contrôler, de maîtriser, d'orienter et de discipliner les populations⁴¹⁸.

La « réforme de l'État colonial » fut une nécessité politique pour ajuster l'administration héritée à la volonté du Frelimo de domination hégémonique, autoritaire, pour ne pas dire totalisante, des populations. Cette volonté de domination totale de la société mozambicaine ne pouvait être possible sans une administration capable d'être le lieu privilégié d'intégration sociale, politique, culturelle et idéologique. Ni l'État colonial ni le Frelimo n'eurent la capacité d'instaurer un État

⁴¹⁵ « Grupos dinamizadores : primeiros passos », *Revista Tempo*, 1975 (n° 276), p. 37.

⁴¹⁶ Le Frelimo n'a pas eu les moyens d'être totalitaire comme les Khmers rouges par exemple (pour parler de phénomènes contemporains), mais il a nettement eu une tendance « totalisante ».

⁴¹⁷ Michel Cahen, « "État colonial"... Quel État colonial ? », in Jordi Benet, Albert Farré, Joan Gimeno & Jordi Tomàs (eds), *Reis Negres, cabells blancs, terra vermella. Homenatge al professor d'història d'Àfrica Ferran Iniesta i Vernet*, Barcelone, Bellaterra, avril 2016, 456 p., p. 129-158.

⁴¹⁸ Marina Ottaway, « Mozambique: From Symbolic Socialism to Symbolic Reform », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 26 / 2, 1988, pp. 211-226. Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, Paris, n°19, 1985, pp. 36-60; Michel Cahen, « Mozambique : histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopies*, I (1-2), 1994, p. 213-266.

vraiment totalitaire. Toutes les conditions matérielles, scientifiques, humaines, financières pour l'être n'étaient pas réunies. C'est pour cette raison que ne nous partageons pas les vues d'une certaine branche des études sur le Mozambique qui ont tendance à catégoriser l'État « socialiste » (1975-1990) comme totalitaire. Nous pensons simplement que ces études sont sociologiquement problématiques et ne décrivent en rien les réalités historiques de l'État au Mozambique.

Pourtant, nous pourrions formuler l'hypothèse selon laquelle les élites coloniales comme postcoloniales avaient cette envie mais pas les moyens pour y parvenir. Et c'est d'ailleurs pour cette raison que le Frelimo entra en conflit avec toutes les formations sociales précoloniales⁴¹⁹, qu'il considérait comme « féodales » et concurrentes à son projet d'accession au pouvoir. Pour ce faire, le Frelimo s'octroya le pouvoir exclusif d'orienter la politique d'État et de la société. L'article 3 de la Constitution de 1975 est emblématique à ce sujet. Cet article dispose que :

«[...]La République populaire du Mozambique est orientée par la ligne politique définie par le Frelimo, qui est la force dirigeante de l'État et de la société. Le Frelimo formule l'orientation politique de l'État et dirige et supervise l'action des organes étatiques afin d'assurer la conformité de la politique de l'État avec les intérêts du peuple [...]»⁴²⁰.

Le Frelimo faisait ainsi de la domination totale de la société mozambicaine le socle de toute interprétation légale et politique du pouvoir au Mozambique. C'est dans cet esprit qu'en 1974 le Frelimo refusa la proposition de référendum formulée par le Portugal, particulièrement par le général Spínola⁴²¹. La construction des réseaux du

⁴¹⁹ Salvador Cadete Forquilha, *Das autoridades genticas aux autoridades comunitarias, le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique, État, chefferie et démocratisation au Mozambique : le cas du district de Cheringoma*, thèse de science politique, Université de Bordeaux, 2016, 547 p.

⁴²⁰ Constitution de la République populaire du Mozambique, article 3.

⁴²¹ Luis Brito, *A Frelimo, o Marxismo e a Construção...*, op. cit., pp. 81-82. Le Frelimo refusa un référendum sur le droit à l'indépendance (« on ne demande pas à un esclave s'il veut être libre », dit Samora Machel). Le droit à l'indépendance devait être imprescriptible et reconnu inconditionnellement par le Portugal. Mais le Frelimo profita du refus de ce scrutin-là (référendum) pour refuser toute élection des députés. Il mêla les deux questions, alors qu'elles étaient bien distinctes : reconnaissance

pouvoir dans un territoire immense que la lutte armée n'avait contrôlé qu'à moins de 20 % était une des obsessions majeures du Frelimo. L'administration n'était donc pas un lieu de négociation, *du moins en théorie*. Elle et ses actes devaient s'imposer de manière unilatérale et verticale. Cette culture continue à irriguer l'esprit du pouvoir du Frelimo jusqu'à présent. Mais les défis pour atteindre cet objectif étaient immenses car l'État colonial n'était pas arrivé dans bien des portions du territoire mozambicain en raison de problèmes (financiers, géographiques, sanitaires, entre autres) étudiés par divers spécialistes, dont Jeffrey Herbst⁴²². Le Frelimo avait lui-même pendant la lutte de libération nationale⁴²³ limité son ambition à quelques territoires de l'extrême nord et du centre du Mozambique (Cabo Delgado, Niassa et Tete)⁴²⁴. De plus, comme l'explique l'historienne Marina Ottaway, « the government-party apparatus—in short, the state— was poorly organised and lacked personnel, experience, skills⁴²⁵ ».

inconditionnelle du droit à l'indépendance et élection d'un nouveau gouvernement. Le Frelimo aurait gagné cette élection mais c'est du principe même de l'élection qu'il ne voulut pas (Note de Michel Cahen).

⁴²² Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa...*, *op.cit.*

⁴²³ Pour ce qui est du Mozambique, quelques historiens préfèrent parler de « lutte anticoloniale », principalement Michel Cahen, pour désigner la guerre de dix ans menée par le Frelimo pour conquérir l'indépendance, remettant ainsi en question le caractère révolutionnaire au sens qui Marx donne dans le 18 Brumaire. Pourtant, dans cette thèse, on n'adhère pas à de telles perspectives car réduire cette guerre au seul sens d'anticolonialisme, c'est ignorer toute la question qui justifiait cette lutte et les pratiques, avec toutes ses errements, qui l'ont suivi (mise en place de structures démocratiques, éducation gratuite, santé gratuite, pouvoir populaire, entre autres). De plus, à la différence d'autres États africains, au Mozambique il y a, avec toutes les limitations, une transformation sociale du paysage politique et, en partie, sociale. La structure sociale coloniale où les colons portugais et ses *lacaïos* (laquais), les *assimilados* (assimilés), fut effectivement détruite permettant une véritable transformation ce que Goran Hyden appelle « *africanization* ». Comme le précise Michel Cahen, c'est que l'anticolonialisme ne crée pas *ipso facto* une nation, et le Frelimo n'est pas « nationaliste » (libération d'une nation déjà existante) mais « nationiste » (projet élitiste d'une nation postcoloniale contre les nations précoloniales existantes). Sur ce problème spécifique de la « libération nationale », voir par exemple « Lutte armée 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* (Paris, PUF), CCCXV/1 (637), janvier 2006, p. 113-138.

⁴²⁴ Patrick Chabal, « Un regard historique sur le devenir de l'Afrique lusophone australe », in Dominique Darbon, *L'après Mandela : enjeux sud-africain régionaux*, Paris, Karthala-MSHA, 1999, pp. 222-240.

⁴²⁵ Marina Ottaway, *Mozambique: From Symbolic Socialism...*, *op. cit.*, p. 222.

La réforme de l'administration mozambicaine au lendemain de l'indépendance fut, entre autres, une réponse aux insuffisances de l'administration coloniale en termes de présence territoriale et de son caractère excluant, comme le prétendent certains chercheurs, parmi lesquels Fuel⁴²⁶. Certes, l'administration coloniale ne contrôlait pas tout le territoire, comme nous l'avons souligné ailleurs et comme l'affirment quelques chercheurs. Mais on pense que ces derniers surestiment cette faiblesse, car, dans les faits, grâce à la collaboration/soumission des chefs traditionnels, elle y parvenait quand même assez bien. Mais cette administration coloniale s'est dans une large mesure « autodétruite » lors de la transition, avec le départ de la grande majorité des Portugais entre 1974 et 1976. C'est ce vide laissé par l'administration coloniale « autodétruite » que le Frelimo veut combler, plus qu'un vide qu'aurait laissé béant l'administration coloniale pendant toute sa durée.

Les Portugais avaient, au Mozambique, très peu africanisé l'administration coloniale (ce qu'ils firent davantage en Guinée en la « capverdianisant »), ce qui la fragilisait : si les Portugais partaient, l'administration s'écroulait ; si elle avait été « peuplée » d'Africains (certes au service du colonialisme), elle aurait bien mieux résisté.

Pour paraphraser Michel Cahen, le Frelimo, dans une logique autoritaire, conçut l'administration comme un prolongement de sa bureaucratie partisane. Autrement dit, l'administration ne pouvait être autre chose que la manifestation du Frelimo au concret. Ainsi, l'article 3 de la Constitution de 1975 « institutionnalise le pouvoir du Frelimo⁴²⁷ ». L'historien Michel Cahen montre combien la volonté de faire de la présence du parti dans tous les provinces, districts, *localidades*, *postos administrativos*, *povoados*, *aldeias*, *bairros*, *quarteiroes* du pays une réalité tangible fut une obsession dans tous les processus des réformes postcoloniales, et même dans la période de la guerre civile (1977-1992). Pour montrer que la présence physique de l'État était plus importante que la modernisation de l'État lui-même, il affirme que

⁴²⁶ Tomas Herodoto Fuel, *op. cit.*

⁴²⁷ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique africaine*, 1975, pp. 36-60, p. 38.

« l'affectation des 110 postes de direction des districts, pièces maîtresses de l'appareil d'État et du parti, s'est imposée avec une urgence extrême⁴²⁸ ».

Le Frelimo, à partir de 1977, prôna avec encore plus de détermination l'« unité de direction », la « fusion parti-État, le « centralisme démocratique ». Ces positionnements idéologiques et politiques firent que l'administration au Mozambique garda non seulement son caractère centralisé, mais aussi vertical et sous haut contrôle du parti. Autrement dit, l'action de l'administration mozambicaine se structura de manière verticale envers les populations comme c'était le cas pendant la période de la colonisation. Les décisions de cette administration, qui étaient constitutionnellement les décisions du parti Frelimo, ne pouvaient être discutées ni négociées. Elles devaient juste être appliquées. Comme le disait l'un de nos interlocuteurs :

« [...] Nous avons décidé de mettre en place une administration capable d'orienter les populations vers le bien-être. Pour ce faire, il fallait avoir une administration capable de le faire. Dans un moment où nous avons plusieurs défis, il était difficile d'imaginer un autre type d'administration. Quelquefois dans la vie, il faut savoir prendre les choses en main. C'est ce que nous avons fait en 1975 [...]»⁴²⁹.

« Prendre les choses en main », c'est pour cet ancien combattant diriger sans négociation la société, imposer le régime de parti unique. Ainsi, l'administration au lendemain de l'indépendance devait juste appliquer les « *orientações do partido* » (directives du parti) et être un facteur d'intégration sociale, politique, culturel et idéologique. Les populations devaient simplement se conformer aux règles édictées par l'administration et par les structures du parti, par définition éclairées. C'est dans cet environnement que s'est renforcée l'idée d'une administration comme manifestation du pouvoir social et politique du Parti Frelimo. La mise en place des structures du parti dans tout le territoire devait être parallèlement accompagnée de celle des structures administratives, considérées comme l'extension des structures administratives du parti. C'est l'administration qui est l'extension des structures du parti (« O governo é

⁴²⁸ Michel Cahen, État et pouvoir populaire dans le Mozambique..., op.cit., p. 39.

⁴²⁹ Entretien avec Manuel Juma, un ancien combattant du Frelimo, Montepuez, le 12 octobre 2017.

filho do partido- le gouvernement est fils du parti » !). Du reste, le Mozambique à cette époque a plus été un « parti-État » qu'un « État-parti ».

C'est le parti qui occupe la place centrale. Cette fusion entre le parti et l'administration prit toute son ampleur lorsqu'il fut question d'appliquer des décisions administratives qui pouvaient entrer en contradiction avec les directives du parti : celles-là furent alors considérées comme réactionnaires. Ainsi, l'administration, qui était pour l'essentiel concentrée dans les villes pendant la période coloniale⁴³⁰, devint vite présente dans les territoires les plus reculés du pays. On peut dire que, entre 1975-1980, le Frelimo réussit à s'implanter dans la totalité du territoire. Cette présence se manifesta par la présence de dispensaires, de tribunaux populaires, d'*estruturas*, de *grupos dinamizadores*, de conseils de production, de coopératives, entre autres. Dans ses modes d'action, l'administration mozambicaine n'a donc pas véritablement changé par rapport à la situation coloniale car, avec la volonté de *frélimiser* (imposer les cadres sociaux, idéologiques et politiques du Frelimo) les populations, l'administration devint pour l'essentiel un outil au service des intérêts politiques du Frelimo.

Une bonne administration était celle qui permettait dans l'immédiat de réaliser les objectifs du parti. L'idée de *frélimiser* de manière hégémonique ne peut être comprise sans se rappeler que « le Frelimo s'est imposé comme le seul mouvement de libération nationale, ce qui lui a permis de représenter la quasi-totalité de l'aspiration à l'indépendance et d'unir ainsi les populations autour de cet objectif⁴³¹ ».

L'État postcolonial au Mozambique hérita d'une structure administrative qui au niveau local était présente à travers les structures dites traditionnelles et quelques représentations de l'administration coloniale, moins institutionnalisée mais dont la projection discursive de l'administration coloniale se faisait, en partie, sentir à travers le statut de l'indigénat. Cet état de fait concernait d'autant plus les zones rurales les plus reculées. Dans une situation comme celle-là, nous pouvons imaginer les difficultés

⁴³⁰ Jusqu'en 1979, la moitié des médecins au Mozambique se trouvaient à Maputo, alors que la population de cette ville représentait 6 % de la population totale du pays. Mais l'administration coloniale, c'était aussi les chefs traditionnels, aussi le maillage territorial était-il assez serré et le contrôle important. Le Frelimo a voulu se passer de ces structures pour mettre en place ses propres structures.

⁴³¹ Patrick Chabal, « Un regard historique sur le devenir... », *op. cit.*

qu'il y avait à faire vivre les institutions étatiques et à faire appliquer les lois, les règlements, à faire fonctionner les bureaucraties et à coordonner les fonctionnaires... En ce sens, l'État postcolonial fut l'héritier de l'État colonial dans ses structures, ses difficultés et ses aspirations. D'ailleurs, Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan et Jean-Pierre Chauveau, dans leur livre *Courtiers du développement : les villages africains en quête de projets*, remarquent que :

«[...] les États africains contemporains s'inscrivent dans l'histoire coloniale et dans les particularités de l'accession des États africains à l'indépendance, d'où ressortent, notamment, un exercice du pouvoir de type despotique et violent, une relative impuissance des États et un recours systématique à des intermédiaires locaux au niveau local et au niveau interne pour consolider leur faible ancrage local [...]»⁴³² .

C'est dans ce contexte que le Frelimo décida de mettre en place les *grupos dinamizadores* (Groupes dynamiseurs) comme organes représentant le Frelimo dans les entreprises, dans certaines administrations et dans les quartiers, aux côtés des « groupes de vigilance », des « milices populaires », des « conseils de production », des « commissions administratives ». Relativement aux *Grupos dinamizadores*, le Frelimo affirmait qu'ils devaient être le point de liaison concrète entre le gouvernement et le peuple, entre la volonté populaire et les décisions gouvernementales. Mais ces *Grupos dinamizadores* étaient des pré-cellules du parti et non des structures élues. La « volonté populaire » était supposée adhérer à la volonté du parti.

Toutes ces instances (*estruturas* dans le vocabulaire politique mozambicain) furent créées pour traduire la volonté farouche du nouveau pouvoir d'être partout en même temps. Une autre mesure phare dans cette quête de la domination politique des populations fut la création des *aldeias comunais* (villages communaux). Ce furent des villages créés dans l'optique d'urbaniser, de « civiliser » les zones rurales, afin de faciliter la stratégie de mainmise sur les territoires inconnus de l'État et du parti lui-même. Toutes les populations rurales étaient (officiellement) obligées d'intégrer ces

⁴³² Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers du développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala-APAD, 2000, p. 9.

structures étatiques et partisans. Tout le monde y était en théorie membre du Frelimo. Il y eut aussi les *machambas do Estado* (fermes d'État), où des populations rurales devraient pratiquer l'agriculture sous régime salarial. Comme le remarqua l'anthropologue Christian Geffray dans son livre *La cause des armes au Mozambique*⁴³³, la création des villages communaux fut l'une des stratégies les plus abouties de pénétration politique au sein des populations rurales.

Mais ces réformes ne furent pas toujours acceptées de bon gré par les populations, qui manifestèrent des formes de résistance. Il ne s'agit pas d'un refus de l'État ou de l'administration en soi. Au contraire, l'État et ses services étaient bien appréciés, mais la verticalité, l'incapacité de prendre en compte certaines questions sociales et culturelles dans le processus de mise en place des structures administratives expliquent en partie les résistances à l'égard de l'État. Christian Geffray⁴³⁴ montre que les villages communaux au centre et au nord du Mozambique furent beaucoup plus contestés mais que, en revanche, les services de santé et d'éducation furent en grande partie acceptés et même appropriés par les populations.

L'idée selon laquelle il fallait réformer l'administration et construire une société nouvelle n'avait pas été formulée seulement après la guerre de libération. Les réformes politiques, administratives et sociales avaient été pensées et essayées pendant la lutte armée, dans les « *zonas libertadas* » (zones libérées où le Frelimo avait chassé l'administration coloniale portugaise et mis en place son propre gouvernement dit révolutionnaire). Ces zones furent surtout installées dans les provinces du Niassa,

⁴³³ Christian Geffray, *La cause des armes au Mozambique : anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala, 1990. Ce livre a constitué l'un des plus importants livres sur le Mozambique en langue française. À la différence de divers chercheurs qui enquêtaient sur le pays, Christian Geffray fut l'un de ceux qui menèrent une enquête de terrain détaillée sans pour autant prétendre connaître toute la complexité des dynamiques sociales et politiques du Mozambique. Son livre continue jusqu'à présent à alimenter le débat sur la guerre civile au Mozambique et sur les politiques postcoloniales menées par le Frelimo. Une des contributions de ce livre pour penser la question politique au Mozambique est que, pour l'auteur, seule l'analyse détaillée des dynamiques sociales locales peut mener à mieux comprendre les problématiques politiques. Ce livre éclaire sur la complexité du processus social et politique au Mozambique.

⁴³⁴ Christian Geffray, *La cause des armes..., op. cit.*

Cabo Delgado et Tete⁴³⁵. Pendant nos conversations avec des membres de l'*Associação dos Antigos Combatentes da Luta de Libertação Nacional* (Association des anciens combattants de la lutte de libération nationale)⁴³⁶ à Montepuez, nous avons pu entendre, entre autres, que, à l'époque, dans les zones contrôlées par le Frelimo, tout se faisait dans l'intérêt de la majorité.

Lorsqu'ils parlaient de cette expérience, leur excitation était visible. Cela montre que le Frelimo était arrivé à se constituer une légitimité politique au sein des populations qu'il gouvernait. Ce climat d'excitation pour un nouveau départ fut celui de la période des négociations pour l'indépendance, qui fut connu dans l'historiographie mozambicaine comme *governo de transição* (gouvernement de transition) et dura du mois de juillet au 7 septembre 1974. L'excitation était telle que la première session du Conseil des ministres du Mozambique indépendant déclara que la construction de la nouvelle société ne pouvait se faire que par la « destruction de toutes les traces du colonialisme et de l'impérialisme et dont l'objectif était l'élimination du système colonial d'exploitation de l'homme par l'homme et la construction d'une nouvelle base politique, matérielle, idéologique, culturelle et sociale de la nouvelle société⁴³⁷ ».

Les réformes furent planifiées pour tous les secteurs de la société dans le but de promouvoir le développement et la socialisation des services publics au service de populations qui durant plusieurs siècles en avaient été exclues. Les réformes des mentalités n'ont pas échappé à ce programme de transformation radicale de la société (un peu dans le sens de la révolution culturelle chinoise). Par exemple, lors d'un discours à Maputo le 22 juin 1982, le président Samora Machel déclara : « Rompons

⁴³⁵ Pendant la lutte de libération, le Frelimo a pu mettre en place tout un ensemble de structures administratives dans les zones libérées, impulsant des modes de gestion participative, entre autres dispositifs dits anticoloniaux de gestion territoriale et des populations. Mais il ne faut pas mythifier le fonctionnement des zones libérées, des zones minoritaires et en dominées par l'armée du Frelimo. Voir l'étude de Yussuf Adam et Aquino de Bragança sur le sujet. Pourtant, le plus grand défi fut de transposer ces structures du temps de guerre à tout le pays en temps de paix.

⁴³⁶ Conversation avec plusieurs membres de l'*Associação dos Combatentes pela Luta de Libertação Nacional*, ACLIN, Montepuez, le 18 septembre 2017.

⁴³⁷ Voir les « Decisões do conselho de Ministros », *Boletim da Republica*, I série, n° 15, 29 juillet 1975.

définitivement avec la bourgeoisie pour consolider le pouvoir populaire⁴³⁸. » « Rompre avec la bourgeoisie » n'était pas autre chose pour Samora Machel que de rompre avec la mentalité capitaliste, mais pas seulement, surtout en 1982, sept ans après l'indépendance. C'est un slogan indiquant que l'obéissance au Frelimo était insuffisante, la mauvaise volonté envers le Frelimo étant considérée discursivement comme une déviation bourgeoise. Et n'oublions pas que le « pouvoir populaire » n'était qu'un mot creux pour définir le pouvoir du parti.

Dans un autre document de cette époque, le Frelimo déclarait :

« [...] Il était nécessaire de détruire la mentalité et l'image du vieux fonctionnaire, du *fonctionnaire colonial* donc [souligné par moi] "apolitique", bureaucrate qui n'obéissait qu'aux règles et décisions indiquées dans un document pour sauvegarder sa position sans comprendre ni les raisons ni les moyens d'appliquer de telles décisions. Comme condition fondamentale pour révolutionner l'appareil d'État, il y a la compréhension par ceux qui l'occupent que cet appareil existe pour transformer la réalité [...]»⁴³⁹.

L'idée d'une réforme totale de l'administration fut prise au sérieux par les élites du Frelimo. La question de la réforme des mentalités était considérée comme la base même du succès de toutes les réformes entreprises. L'État imaginé comme la force de transformation de la nouvelle société devint lui-même l'objet principal de toutes les réformes. La critique de l'État colonial fut naturellement un élément de légitimation. Ainsi, ce que Samora Machel affirme en 1975 caractérise bien le discours ambiant de l'époque :

«L'État, le pouvoir et les lois ne sont pas que des techniques neutres ou des instruments qui peuvent être utilisés de la même manière par l'ennemi et par nous-mêmes. La question décisive n'est pas seulement de substituer le personnel européen par du personnel africain. Nous ne pouvons pas créer l'État populaire avec ses lois et sa machine administrative sur la base de lois et d'une machine administrative qui

⁴³⁸ « Rompamos definitivamente com a burguesia para consolidar o poder popular », *Departamento de Documentação e Informação-CFM*, n° 5, 2 août 1982, p.1.

⁴³⁹ Aparelho do Estado : Comos e porquês das normas, *Revista Tempo*, 19 novembre 1978 (n°424), p.

furent créées entièrement par les exploitants. Ce n'est pas en gouvernant avec l'État façonné par l'oppresseur que nous allons servir le peuple. Africaniser l'administration coloniale et capitaliste détruit le sens de notre combat [...]»⁴⁴⁰

Le sens de ces mots doit être compris en prenant en compte que le Frelimo produisait toutes les justifications possibles pour légitimer les réformes avec une ferveur révolutionnaire qui consistait à réduire tous les problèmes au colonialisme et au capitalisme. Il était impossible d'imaginer l'avenir du Mozambique sans critiquer le fonctionnement de l'État colonial.

1.2. Changer l'appareil judiciaire pour réformer l'administration coloniale

La réforme judiciaire fut parmi les plus radicales conduites au lendemain de l'indépendance⁴⁴¹, comme on le montrera, avec plus de détails, dans la deuxième partie de cette thèse. En 1978 fut introduite une nouvelle organisation judiciaire nommée *Justiça popular* (Justice populaire). Elle fut accompagnée par l'introduction de tribunaux populaires et de juges populaires, où élus et populations participaient, dans une certaine mesure, à la prise des décisions judiciaires. De plus, on procéda à la *popularisation*⁴⁴² des pratiques judiciaires avec l'objectif de permettre un meilleur accès des populations à la justice et de d'adapter celle-ci au contexte révolutionnaire en

⁴⁴⁰ Samora Machel, « Estabelecer o poder popular para servir as massas », in *A nossa luta*, Maputo, Imprensa Nacional, 1975, p. 113.

⁴⁴¹ João Carlos Trindade, « Constituição e reforma da justiça : um projecto por realizar », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, Antonio Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo, IESE, 2010, pp. 243-255.

⁴⁴² On procéda à la création de plusieurs structures dans les quartiers dont la finalité était de rendre la justice. Dans ces instances, la justice était faite de manière directe. Autrement dit, les décisions étaient prises directement avec les populations, même si ces instances étaient nommées, ou au moins totalement contrôlées, par le Frelimo.

cours⁴⁴³. La réforme dans ce secteur fut considérée par le Frelimo comme la clé pour les réformes d'autres secteurs (secteur industriel, agricole, entre autres)⁴⁴⁴.

Le Frelimo construisait ainsi une administration qui serait à la fois plus adaptée à l'idéologie de l'époque et extérieure aux dynamiques sociales des populations, car se considérant au-dessus de la société. Pour cette raison précise, l'administration qui se construisait prenait peu en compte les contextes, les réalités sociales, tout en prétendant incarner la réalisation des aspirations des populations qu'elle ciblait. À cette époque, l'État, et donc le Frelimo, se considérait comme tout-puissant et seul capable de produire l'action publique de manière rationnelle. Lors de la septième session du Comité central du Frelimo, il fut considéré qu'il faudrait que le parti avance plus rapidement que l'État lui-même, au risque de détruire les conquêtes de la révolution :

« [...] Reléguer le rôle du parti au second plan fut une attitude erronée car c'est en fortifiant l'appareil du parti et son rôle directif qu'il est possible de mettre en place les dispositifs de destruction de l'appareil étatique ancien et l'édification de l'État socialiste[...]»⁴⁴⁵.

La mise en place de toutes ces réformes n'était qu'une stratégie pour établir des structures qui permettraient au Frelimo d'avoir un contrôle rigide, consistant et prolongé des populations et du territoire mozambicain, considéré comme faisant corps avec le Frelimo.

⁴⁴³ Albie Sachs et Gita Honwana Welch, *Liberating the Law: Creating Popular Justice in Mozambique*, Londres, Zed Books, 1990.

⁴⁴⁴ Manuel Araujo, *O sistema de aldeias comunais em Moçambique: transformações do espaço residencial e produtivo*, thèse de doctorat, Faculdade de Letras-Universidade de Lisboa, 1988; João Paulo Borges Coelho, « Resettlement Policies in Post-colonial Rural Mozambique: the Impact of Communal Village Programme on Tete (1977-1982) », *Journal of Southern African Studies*, vol. 24 / 1, 1998, pp. 61-91.

⁴⁴⁵ « Sessão do Comité Central : Reforço do papel dirigente do partido », *Revista Tempo*, 27 juin 1980 (n° 511), p. 8.

C'est en ces termes que les réformes des secteurs de la justice et de la santé s'intègrent à cette stratégie, comme moyens de réaliser le rêve du Frelimo d'« engloutir » la population⁴⁴⁶.

1.2.1. Interroger l'État à partir du rôle de la *dependency* dans l'action publique au Mozambique

Au Mozambique, comme nous l'avons vu ci-dessus, le parti-État et son administration ont imaginé et pensé l'action publique selon des termes centralisés. Autrement dit, le Frelimo se considérait comme le centre de toute action, de toute puissance, « le puissant Léviathan⁴⁴⁷ », comme voulait l'être d'ailleurs l'État colonial. L'idée de l'État comme modernité fut au fondement de la pensée et de l'action politique des élites du Frelimo. En réalité, c'est une *image* qu'il a essayé, et essaie encore, de présenter aux populations. Les politiques de la santé ou de la justice, sur lesquelles nous allons revenir, furent pensées autour de l'État et de son administration, censée être dotée de toutes les compétences, les capacités ou l'expertise nécessaires. L'État postcolonial, qui se voulait anticolonial dans la manière de penser son rapport à la société, s'inscrit lui-même dans la continuité la plus aboutie de toute l'histoire de l'État colonial au Mozambique. Lui seul se définissait comme le garant du progrès.

Pourtant, malgré cette forte volonté des élites politiques d'avoir l'État comme seul garant du succès des politiques publiques de santé, de l'éducation, de l'agriculture, de la justice, la réalité historique montre que l'État au Mozambique ne pouvait prétendre réellement à un tel niveau d'accomplissement compte tenu des contraintes multiples auxquelles il était exposé : absence de main-d'œuvre qualifiée et faiblesse des

⁴⁴⁶ Ce n'est pas le Frelimo qui fusionnerait avec la population, mais la population qui serait « engloutie » tout entière par le parti. Du reste, dès 1977, lors de la proclamation du parti, une grande partie de ses membres furent exclus et il fut procédé à une sélection sévère des « candidats » à l'adhésion. Ce n'est que quelques années plus tard que le Frelimo revint à une politique d'adhésions en masse.

⁴⁴⁷ Jean Leca, « État », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 226-239, p. 226.

ressources financières pour mettre en place ses politiques. Même si l'État postcolonial de la *Primeira Republica* (1975-1990) fut un État volontariste et développementaliste, son trait essentiel fut la dépendance dans presque tous les domaines pour mettre en place ou fabriquer des politiques publiques.

Il n'est pas exagéré de dire qu'une partie importante des succès des politiques publiques dans cette période « socialiste » (santé et éducation, principalement) fut due à la présence d'acteurs internationaux, *os cooperantes* (les coopérants des pays de l'Est ou des sympathisants occidentaux). L'un des aspects fondamentaux du processus de formation de l'État, en partie négligé par la littérature depuis la période coloniale tardive (1961-1975) jusqu'à la période actuelle en passant par la Première République radicale, en passant par la Première République, jusqu'à nos jours est sa capacité d'intégrer des acteurs extérieurs pour asseoir son pouvoir et son autorité. Pourtant, lorsqu'on regarde les travaux sur l'État postcolonial au Mozambique, à l'exception de ceux de Luis de Brito, Michel Cahen, Rozenn Diallo ou Meera Sabaratnam, on constate qu'ils se concentrent beaucoup plus sur l'idée selon laquelle les élites mozambicaines postcoloniales avaient un projet de construire un État socialiste, un homme nouveau, etc., sans intégrer la question des acteurs internationaux dans le processus de construction de l'État.

En outre, l'impact de ces acteurs, la place de la dépendance dans le processus de formation de l'État, celui de l'histoire de la dépendance dans les pratiques des fonctionnaires ou des agents de l'État au Mozambique ne furent pas suffisamment pris en compte. La dépendance ne constitue en aucun cas une invention du temps de réformes néolibérales⁴⁴⁸, elle est constitutive de l'État mozambicain⁴⁴⁹. Ces aspects

⁴⁴⁸ Le rôle des acteurs non étatiques a varié en fonction des époques. L'époque du parti unique fut différente de la période de la guerre civile et de l'après-guerre civile.

⁴⁴⁹ Il est important d'ajouter aussi que c'est la politique choisie par le Frelimo qui a provoqué cette dépendance : ces choix ont été les plus onéreux en cadres techniques qu'il n'avait pas, en capital fixe (fermes d'État mécanisées) qu'il n'avait pas, entre autres. Son idée de modernisation rapide et autoritaire impliquait la dépendance. S'il avait fondé une stratégie sur le soutien à l'agriculture familiale et sur l'artisanat, sur la mobilisation de la population dans le respect de ses organisations sociales traditionnelles, la dépendance aurait été bien moindre et l'État aurait été bien plus social.

furent par trop ignorés par la littérature⁴⁵⁰. Il devenait alors compliqué d'analyser les capacités de l'administration mozambicaine à produire ses services malgré les pénuries qui lui sont consubstantielles et d'analyser les aspects les plus concrets du fonctionnement de l'État.

1.2.2. La crise du parti-État Frelimo et les réformes néolibérales : une reconstruction par les réformes des bureaucraties sanitaires et judiciaires ?

Le Frelimo s'est construit comme un mouvement et puis comme le parti du développement, du progrès, de l'inclusion, de la démocratie populaire, de la révolution, entre autres. Ces positions ont galvanisé une partie de la population. Pourtant, la situation commença à empirer à partir de l'année 1977, début de la guerre civile (ou bien de « déstabilisation »)⁴⁵¹. Plusieurs raisons sont à l'origine du conflit interne au Mozambique. L'une des premières raisons est l'indépendance du Mozambique et son orientation dite « socialiste », ce qui pour la Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe) et l'Afrique du Sud de l'apartheid constituait un danger pour leur stabilité politique, géopolitique et économique. La deuxième raison est liée aux politiques sociales, économiques et culturelles menées par le Frelimo, qui ont poussé une partie des populations à se révolter contre l'État et à chercher un protecteur dans le mouvement rebelle, la Renamo.

⁴⁵⁰ Les travaux sur l'État au Mozambique ne sont pas rares, au contraire. Ce que l'on peut critiquer, c'est le fait qu'ils n'étudient que le « sommet » sans faire une anthropologie et sociologie administrative et par le bas. C'est avec cela que Geffray, Obarrio, Bertelsen, entre autres, ont essayé de rompre. Quant à mes travaux personnels sur l'État, ils n'ont pas été d'anthropologie administrative mais j'ai voulu montrer en quoi la stratégie de modernisation autoritaire avait aggravé la dépendance par le besoin en investissements massifs (Commentaire de Michel Cahen).

⁴⁵¹ Le début de la guerre civile porte à discussion. Dans notre ouvrage (E. Morier-Genoud, M. Cahen, Domingos M. do Rosário, *The War Within*), nous la faisons commencer en 1976 car, dès avant 1977, le *Partido Revolucionário de Moçambique* mène une guérilla réelle dans l'Ouest zambézien. Mais la généralisation de la guerre civile au pays commence en 1982-1983 quand la Renamo traverse le Zambèze. Quant à savoir si la guerre est « civile », de « déstabilisation » ou de « dezasseis anos », il faudrait une note de bas de page pour expliquer la polémique » (Note de Michel Cahen).

Ainsi, l'introduction des villages communaux (*aldeias comunais*), les fermes d'État, une économie planifiée, la quasi-élimination de l'initiative privée, de la propriété privée, la collectivisation des moyens de production autant dans le discours que dans la pratique⁴⁵², le refus de la légitimité des autorités traditionnelles légitimes, la remise en question des religions et pratiques traditionnelles (comme les rites de la pluie et le mariage traditionnel, surtout le *lobolo* au sud du pays), entre autres, ont contribué à alimenter une base sociale sur laquelle s'est construite la Renamo au sein du pays⁴⁵³. La troisième raison est liée à l'incapacité du gouvernement à accomplir ses tâches, ses responsabilités, à respecter ses engagements, ses promesses de transformations profondes de la société⁴⁵⁴. Le parti-État Frelimo s'est trouvé dans une situation d'incapacité généralisée dans son corps politique et administratif de se justifier en tant que parti-État du progrès et de la construction d'une nouvelle sociabilité⁴⁵⁵. En outre, le projet politique du Frelimo rencontra plusieurs difficultés dans le processus d'implémentation de ses réformes, de ses politiques publiques car non seulement il était contesté, mais en plus la guerre civile ne permettait pas que ces politiques de réformes puissent produire les objectifs envisagés.

⁴⁵² Il n'y a jamais eu de collectivisation au Mozambique. Les *aldeias comunais* obligeaient les gens à venir y habiter mais la production restait à 95 % individuelle (seul le champ de la coopérative était « collectif » et servait à dégager un petit surplus utilisé lors des visites des « *estruturas* ». Dans les fermes d'État, les paysans étaient salariés. En ville, il y eut seulement des coopératives de consommation. Voir le livre de Michel Cahen *Mozambique, La révolution implosée*, *op. cit.*

⁴⁵³ Carrie Manning, *The politics of peace in Mozambique: post-conflict democratization, 1992-2000.*, Wesport-Connicticut, Praegar publisher, 2002.

⁴⁵⁴ Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique Since Independence...*, *op.cit.*, pp.151-163.

⁴⁵⁵ Toute la société mozambicaine n'était pas hostile au projet politique et sociétal du Frelimo. Ce dernier n'a pas perdu sa légitimité politique partout ni de la même manière. Cette remarque est importante pour prévenir quelques généralisations concernant l'acceptation politique et sociale des politiques de réformes du Frelimo pendant et après la guerre civile. On manque encore d'enquêtes pour savoir, dans une approche comparative ou multi-niveaux, comment les politiques des réformes du Frelimo furent vécues par les diverses sections de la population et quelles perceptions ces politiques ont produites aux différents niveaux administratifs et politiques du Frelimo et de l'État. [au moins sur la politique de villagisation, il y a eu pas mal d'études pour en étudier l'impact et le ressenti]

« [...] The massive spread of Renamo activity throughout the provinces brought direct destruction not merely of productive economics assets (state farms, ruralshops) but the transport infrastructure (road and rail) that were so important in the marketing of goods, as well as sowing general fear and insecurity which were inimical to economic activity of any kind [...]»⁴⁵⁶.

La crise du parti-État Frelimo se manifeste, à partir du IV^e Congrès (1983), par la reconnaissance partielle de ses échecs politiques et économiques, où le Comité central du parti admet la nécessité de changer, en partie, l'orientation politique⁴⁵⁷. Et c'est pour cette raison qu'on peut dire, avec Meera Sabaratnam, que le plus grand responsable du blocage du processus de consolidation de l'administration, de l'État et du Frelimo lui-même, dans une certaine mesure, fut la guerre civile menée par la Renamo. La Renamo fut sans aucun doute créée pour déstabiliser le projet et le régime du Frelimo, comme le reconnaissent divers spécialistes du Mozambique⁴⁵⁸ avec lesquels je suis, en partie, d'accord. Même s'il existe des motivations internes à la création de la Renamo, celle-ci reste dans l'histoire du Mozambique le mouvement qui fut créé initialement pour annihiler le projet développementaliste et « marxiste » conçu par le Frelimo. Ce qu'explique Meera Sabaratnam:

« [...] Renamo deliberately targeted infrastructure such as roads and railway lines, particularly those linking Southern Rhodesia to Mozambique in the Beira corridor and those supplying productive industries, as well as any symbols of state power, including communal villages, health and education posts, and the bureaucratic apparatus [...]»⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Margaret Hall et Tom Young, *Confronting Leviathan...*, op. cit., p. 151.

⁴⁵⁷ Margaret Hall et Tom Young, *Confronting Leviathan...*, op. cit., p. 152.

⁴⁵⁸ Alexis Vines, *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* Londres, James Currey, 1995; Carrie. Manning, *The politics of peace in Mozambique: post-conflict democratization, 1992-2000.*, Wesport-Connicticut, Praegar publisher, 2002. João M. Cabrita, *Mozambique: the tortuous road to democracy.*, Basingstoke, Palgrave, 2000; Michel Cahen, *Mozambique. Analyse politique de conjoncture 1990*, Paris, Indigo Publications, avril 1990, 62 p.

⁴⁵⁹ Meera Sabaratnam, « History Repeating ? Colonial, Socialist and Liberal Statebuilding in Mozambique », Londres, 2012, p. 6.

Les pratiques de la Renamo, en tant que mouvement accusé de multiples atrocités, s'accommodèrent avec l'envie de résistance manifestée par certaines populations contre le programme de construction de l'État postcolonial au Mozambique⁴⁶⁰, qui se considérait comme un demiurge, pour reprendre le terme platonicien. Mais les paysans n'avaient rien contre la modernisation en soi, à condition qu'elle leur permette de vivre mieux. Or leurs conditions de vie se sont brutalement dégradées avant même que la guerre civile n'advienne en tout point du territoire. Ils ont vécu moins bien en 1975-1992 que lors de la dernière période coloniale, quand le travail forcé avait cessé (1962-1974). Ce que les paysans ont refusé, c'est le *paradigme de modernisation autoritaire sans progrès social*.

D'ailleurs, en 1980, le président Samora Machel reconnut, dans le discours de clôture d'un Conseil des ministres élargi : « L'appareil de l'État n'est pas encore en condition de diriger intégralement le combat contre le sous-développement. Il transporte encore des impuretés », et il ajouta : « L'appareil de l'État n'a pas encore réussi à devenir l'instrument de la réalisation des décisions du parti. »⁴⁶¹ Le Frelimo considéra toujours et jusqu'à aujourd'hui que ses échecs étaient principalement dus à des facteurs externes, et seulement secondairement à son action politique. Or le problème était, selon nous, relatif à l'incapacité de comprendre que son modèle ainsi que les problèmes causés par la guerre ne pourraient pas permettre la réalisation de son projet de purification sociale (création de l'homme nouveau) ou bien de destruction des traits coloniaux au Mozambique, selon le discours officiel.

En réalité, le Frelimo voulait détruire les formations sociales d'origine qui existaient au sein de la paysannerie. La société paysanne, bien qu'influencée soixante-dix ans par la colonisation effective du territoire, n'était pas principalement façonnée selon des « traits coloniaux ». Ce que voulait détruire le Frelimo, c'était la socialité paysanne, car il ne la contrôlait pas et qu'il voulait faire des paysans soit des

⁴⁶⁰ Christian Geffray, *La cause des armes au Mozambique...*, *op.cit.* ; Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique since independence...*, *op.cit.*

⁴⁶¹ « Escangalhar as estruturas de Estado coloniais », *Revista Tempo*, 17 février 1980 (n° 488), p.11. L'État est incapable d'appliquer la ligne juste du parti ! Or c'est cette ligne du parti qui était anti-africaine (au sens de « anti-société africaine » car elle était stupidement considérée comme féodale et devait être annihilée pour passer directement au socialisme sans étape capitaliste.

coopérateurs, soit des fonctionnaires des fermes d'État. Attention à ne pas prendre le discours officiel pour argent comptant. L'erreur du Frelimo n'a pas été de développer en ces années une ligne « gauchiste », trop révolutionnaire. C'est le contraire : il a développé une orientation de paternalisme autoritaire contre les paysans et contre tout ce qui ne lui convenait pas. C'était une orientation politico-bureaucratique petite-bourgeoise d'une élite ex-assimilée rêvant de rétablir un ordre en fait colonial.

L'État-parti perdit ainsi une partie de sa base sociale, de sa capacité d'agir sur tout le territoire et de le contrôler, et devint de plus en plus incapable d'assurer ses fonctions économiques ou encore sa fonction d'intégration sociale, surtout dans les zones rurales au nord du fleuve Save. La situation s'est posée avec une acuité telle que le gouvernement a dû négocier avec le régime d'apartheid (accord de Nkomati en 1984) pour trouver une solution à ses problèmes politiques et économiques. La guerre était un frein pour le processus de construction et la fortification de l'État en ce qui concerne la délivrance de services publics. Ayant un État à faible capacité, fragilisé et en « déroute » dans quelques régions, le Frelimo se trouva face à un blocage sans précédent pour continuer sa marche vers la domination totale de la société.

En dépit de la violence de la Renamo et de sa politique de sabotage, le Frelimo⁴⁶² a réussi non seulement à remporter quelques succès, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais aussi à travers la pénétration de l'idée de l'État dans les territoires les plus éloignés, même ceux sous contrôle de la Renamo⁴⁶³. Comme nous l'avons évoqué plus haut, le projet « socialiste » connut de nombreux obstacles qui ont contribué à la reformulation du projet politique, sociétal et idéologique du Frelimo dans les années 1980.

Les réformes administratives visant la transformation radicale de la société mozambicaine en fonction de la vision du parti-État Frelimo durent être modifiées, surtout à partir du IV^e Congrès du parti, en 1983. C'est à partir de ce congrès que les élites du Frelimo commencèrent à imaginer la libéralisation de l'économie, leur propre

⁴⁶² Le Frelimo fut aussi violent pendant la guerre. Ses exactions ont fait beaucoup moins de bruit dans les médias, mais ont été très certainement équivalentes à celles de la Renamo et visaient à tuer la population proche du mouvement rebelle et pas seulement les soldats.

⁴⁶³ Salvador Cadete Forquilha, *Das autoridades gentílicas aux autoridades comunitarias...*, op. cit.

transformation en « bourgeoisie nationale » et la redéfinition du rôle de l'État comme solution pour sortir de la crise. C'est dans ce contexte que le rôle de l'administration fut, en partie, repensé.

1.3. Libéralisation et réforme de l'État après 1983 : revisiter le rôle de l'administration publique pour l'ajuster à l'idéologie néolibérale

Les crises successives dans de nombreux domaines ont imposé des changements à partir des années 1980. Avec une économie en ruine, une situation politique difficile, une société déchirée par la guerre, le parti-État Frelimo s'est vu obligé de repenser son destin. Le Comité central du Frelimo, l'instance la plus importante entre les congrès, reconnut que le marché était un élément important pour le développement du pays et qu'il fallait stimuler la société pour l'orienter vers l'économie de marché, vers une société libérale-capitaliste⁴⁶⁴. Si l'État, en 1975, était le centre de l'action économique et de toute action publique, à partir des années 1980, il commença à être imaginé dans son rapport au marché. Autrement dit, même s'il n'y a pas eu de révolution idéologique en 1983 lors du IV^e Congrès, l'État n'était plus nécessairement considéré par la nomenklatura comme le seul acteur possible dans le domaine de l'économie. Ce « petit » changement dans la manière de regarder l'action et la place de l'État permit de remettre en question le rôle central et *quasi* hégémonique donné à l'État dans les années précédentes. Cette posture ouvrit aussi la possibilité de repenser l'action administrative et son rapport avec la société. Si l'action administrative pendant les années radicales (1975-1983) de la « révolution mozambicaine » n'acceptait qu'un nombre restreint d'acteurs internationaux (principalement venant dudit « monde socialiste ») dans la formulation ou la mise en œuvre de l'action publique, après le IV^e congrès, nombreux furent ceux qui, au sein du parti, virent la participation des acteurs privés comme une plus-value pour aider à sortir de la crise économique.

⁴⁶⁴ « the Central Committee report also emphasised the need to establish ou re-establish functioning markets in rural areas. The role of the private sector in marketing was to be promoted. Prices were to be set to provide incomes for peasant producers and encourage investment », in Margaret Hall & Tom Young, *Confronting leviathan...*, *op. cit.*, p. 153.

Ce tournant libéral et de fait capitaliste devait aussi vider les revendications « pro-capitalistes » de la Renamo de leur substance puisque le Frelimo prenait de lui-même l'initiative de les satisfaire. L'administration « excessive » ou toute-puissante, l'hyper-présence de l'État dans tous les secteurs de la société devinrent un problème pour les élites du Frelimo. La reconnaissance de l'inefficience de l'administration fut cependant considérée comme une question plutôt technique, alors que le problème de l'administration en tant qu'institution était entièrement de nature politique, surtout relativement à son rapport à la société. Même si le problème ne fut pas posé de manière radicale, après le IV^e Congrès, « Frelimo also moved, if not towards the abandonment of its vanguard party concept, at least towards some of the old characteristic of a 'front' emphasizing patriotic virtues rather than the 'class enemy'⁴⁶⁵ ». Michel Cahen fait la même analyse⁴⁶⁶.

À ce moment-là, il n'y eut pas nécessairement encore une « refonte des structures administratives⁴⁶⁷ », mais plusieurs questions furent posées quant à l'organisation et à la manière dont l'action publique devrait être menée. Autrement dit, l'action administrative devenait peu à peu un espace de négociation, d'ouverture ou encore d'accommodement entre les différents acteurs. L'importance des mécanismes de coopération élargie avec la population commença à gagner du sens. Le Frelimo comprenait que « l'action publique est indissociable du tissu social et des secteurs auprès desquels elle cherche sa réalisation, comme du politique *stricto sensu* auprès duquel elle construit sa légitimité et son autorité⁴⁶⁸ ».

En 1984, un an après le congrès du début du virage idéologique, le gouvernement du Frelimo décida d'adhérer à deux institutions de Bretton Woods⁴⁶⁹, la Banque

⁴⁶⁵ Margaret Hall & Tom Young, *Confronting Leviathan...*, *op. cit.*, p.156.

⁴⁶⁶ Michel Cahen, *Mozambique, la révolution implosée*, Paris, L'Harmattan, 1985, 170 p.; Michel Cahen, *Mozambique: analyse politique de conjoncture 1990*, Paris, Indigo publications, 1990.

⁴⁶⁷ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010, p. 126.

⁴⁶⁸ Patrice Duran, *Penser...*, *op.cit.*, p. 138.

⁴⁶⁹ Ce tournant est aussi très lié à l'abandon du Programme Prospective Indicative qui, lancé en 1980, devait en finir avec le sous-développement en dix ans. Sauf que l'URSS refusa l'entrée du Mozambique dans le Came et ne donna pas l'aide financière nécessaire.

mondiale et le Fonds monétaire international, avec lesquelles il n'aurait jamais pu imaginer de traiter entre 1975 et 1983⁴⁷⁰ et l'adhésion à la Convention de Lomé. Ces deux institutions représentant le système capitaliste et l'idéologie libérale avaient alors une conception particulière de l'État, celle de l'État minimal. Elles défendaient un tournant néolibéral, pour reprendre le terme de Bruno Jobert⁴⁷¹. Autrement dit, le « passage d'un État-tuteur à un État-partenaire⁴⁷² » comme réponse à la soi-disant inefficacité administrative de l'État mozambicain. Certains auteurs en tirèrent l'idée de l'État⁴⁷³, de sa fragmentation, de sa dilution, entre autres⁴⁷⁴. L'administration et l'État virent leur rôle réévalué. Ce repli de l'action étatique dans les pays du Sud de manière générale et au Mozambique spécifiquement prit la forme de l'« ajustement structurel », qui sera, dans l'essentiel, la tentative de démantèlement de l'État et de ses services publics. C'est dans cet esprit que des ajustements structurels seront justifiés et mis en œuvre au Mozambique à partir de 1987, sous le nom de « Plan de réhabilitation économique » (le qualificatif « social » étant ensuite adjoint à cette désignation). Le principe du libéralisme, « moins d'État » mais mieux d'État [marqua] le passage du modèle de l'État interventionniste vers celui d'État régulateur⁴⁷⁵ ou négociateur. Pour reprendre la formule de Patrick Le Galès, les promoteurs de cette vision voulaient que « l'État *ne soit plus* tout à fait l'État [souligné par moi]⁴⁷⁶ »,

⁴⁷⁰ Il y a aussi un lien direct entre cette décision et les accords de Nkomati. On oublie bien trop souvent la partie économique des accords de Nkomati, que j'ai pour ma part étudiée dans *La révolution implosée : faire la paix avec l'Afrique du Sud, pour renforcer les liens économiques avec elle et produire des devises convertibles*. Par ailleurs, outre ces raisons politico-économiques, il y avait aussi le fait que l'élite politique mozambicaine était en voie de transformation entre sa nature d'élite bureaucratique en 1975 et sa nouvelle vie comme élite rentière et affairiste que l'on connaît aujourd'hui. L'abandon officiel du « marxisme-léninisme » n'était plus dès lors qu'une question de temps.

⁴⁷¹ Bruno Jobert, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

⁴⁷² Patrice Duran, *Penser...*, *op. cit.*, p. 127.

⁴⁷³ Claus Offe, *Contradiction of the Welfare State?* Londres, Hutchinson, 1979, p. 47.

⁴⁷⁴ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDT-Lextenso édition, 2014, 265 p.

⁴⁷⁵ Giandomenico Majone, « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », *Journal of Public Policy*, vol. 17 / 2, 1997, pp. 139-167.

⁴⁷⁶ Patrick Le Galès, « Recomposition de l'État : changement d'échelle, normes extérieures, nouvelles organisations », in Patrick Le Galès, *L'État recomposé*, Paris, PUF, 2014, pp. 5-30, p. 16.

prétendant ainsi rompre avec l'État-dieu de la période antérieure⁴⁷⁷. Les politiques ou les programmes d'ajustement structurel au Mozambique (et en Afrique d'ailleurs) furent donc accompagnés d'un déplacement idéologique majeur. Ce n'était plus au nom de l'intérêt général que l'action administrative devait être menée mais au nom de l'efficacité.

Alors que le Frelimo cherchait pendant les premières années de l'indépendance des résultats politiques plutôt que des résultats efficients (selon la vision néo-managériale), à partir de 1987, la situation changea. De plus, alors que l'action étatique pendant la phase radicale du « marxisme-léninisme » (1975-1983 et 1989) du Frelimo ne considérait pas les pratiques de coordination, contractualisation, évaluation de décisions, entre autres, comme partie intégrante de ses dispositifs de gouvernement, puisque considérées comme propres aux sociétés néolibérales ou néo-managériales, il en devint tout autre. Tous ces éléments furent désormais considérés comme centraux.

Avec l'introduction de dispositifs du Nouveau Management public (*New Public Management*), l'action publique au Mozambique fut accompagnée par « la mise en œuvre d'indicateurs d'activités, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique, de la qualité de service et de l'efficacité et celle de l'efficacité de gestion ou l'efficience. Au Mozambique, les critiques concernant l'administration n'étaient pas nouvelles mais, avec l'entrée en lice du FMI et de la Banque mondiale, elles furent poussées à l'extrême, au point de vouloir rendre cette administration absolument marginale, donnant l'impression que le marché, les ONG, les entrepreneurs, entre autres, pourraient se substituer à l'État. C'est l'idéologie néolibérale de l'État qui s'imposa dans un contexte où les conditions objectives pour la

⁴⁷⁷ Il est important de préciser que quand le Frelimo opère son tournant néolibéral à partir de 1983, *il n' imagine même pas ne plus être unique*. Et il va le rester sept à neuf ans encore. La raison du tournant vers le pluralisme n'est pas le tournant économique (du moins pas directement) mais l'impératif d'en finir avec la guerre. Bien des régimes ultralibéraux (comme le Chili de Pinochet à partir de 1973) étaient des régimes de parti unique ! Ce n'est pas le capitalisme qui apporta la démocratie pluraliste mais un faisceau de raisons internes (épuisement du parti unique dans le pays, transformation sociale de l'élite dès **avant** la chute du Mur) et externes (perestroïka et glasnost en URSS tardive, pressions occidentales). Qui écrit ????

mettre en place n'étaient ni réunies ni structurellement acceptées. Quel sens alors donner à ces réformes ?

La néo-managérialisation de l'administration, dans le cadre de ces dernières, fut accompagnée de processus de privatisation, d'amaigrissement (*downsizing*) et de remise en question du paradigme de l'État social ou développementaliste. Pour ceux qui prônaient ces orientations idéologiques, l'État devait désormais être un acteur parmi d'autres.

Toutes ces réformes furent constitutionnalisées en 1990 avec l'approbation d'une nouvelle Constitution, la première Constitution de « convenance pluraliste » du Mozambique. Cette Constitution prévoyait « la séparation et l'interdépendance » des pouvoirs en son article 134⁴⁷⁸. Si nous y regardons de près, les réformes proposées par les institutions de Bretton Woods allaient dans le sens de construire un « État minimal », qui se réduirait à une pure position d'acteur producteur des normes, « un partenaire parmi d'autres », comme le dit Patrice Duran⁴⁷⁹. Nous verrons plus bas que, en réalité, cet objectif n'a jamais été réalisé au Mozambique dans les secteurs qu'on étudie. L'État-parti resta au Mozambique un acteur central dans tous les processus d'action publique et la « partidarisation » des réformes en est encore la marque fondamentale. On y reviendra.

Il est important de préciser que la Constitution de 1990 constitua la consécration de toutes les réformes libérales au Mozambique comme l'introduction d'une économie de marché, d'un État de droit, le multipartisme, la séparation des pouvoirs⁴⁸⁰, entre autres. Avec cette Constitution, en théorie, les relations entre l'administré et l'administration devaient connaître un certain changement, au sens de Christopher Hood⁴⁸¹, c'est-à-dire que l'administré devenait un acteur important dans les échanges administratifs, il devenait client et usager et l'action administrative une

⁴⁷⁸ Constituição da Republica de Moçambique, Maputo, Imprensa Nacional, 1990, artigo 134.

⁴⁷⁹ Patrice Duran, *Penser ..., op. cit.*, p. 133.

⁴⁸⁰ Il n'y a pas séparation des pouvoirs, mais « séparation et interdépendance » des pouvoirs selon la Constitution, ce qui veut dire en pratique maintien de la fusion du parti dominant et de l'État.

⁴⁸¹ Christopher Hood, « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm », *Public Policy and Administration*, vol. 10 / 2, 1995, pp. 104-117.

action négociée. Contrairement à ceux qui pensent que l'administration au Mozambique a connu un processus de transformation dans ses structures, nous pensons à l'inverse que l'effort était moins de redessiner l'administration que d'« inventer un nouveau modèle de l'action administrative⁴⁸² » qui pourrait conserver l'essentiel des structures permettant au Frelimo de garder le contrôle de l'action publique et administrative. C'était la quadrature du cercle : dans le nouveau contexte idéologique et politique, l'administration devait être théoriquement neutre mais toujours au service des ambitions du parti au pouvoir.

La santé et la justice avaient été nationalisées (pas d'avocats libéraux) pendant la période dite « socialiste », et connurent des réformes dont l'objectif était de les adapter au nouveau régime pluraliste et au système libéral-capitaliste. L'une des réformes majeures introduites dans la Constitution de 1990 fut la réintroduction de la médecine privée et des activités libérales liées au droit. Fut aussi introduit le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces réformes se voulaient la matérialisation d'une administration néo-managériale et libérale. Pourtant, une partie essentielle des pratiques de l'époque dite « socialiste », et même coloniale, allait non seulement continuer à structurer les pratiques gouvernementales post-réforme libérale mais aussi être poussée à l'extrême dans quelques secteurs, comme celui de la santé où le secteur privé resta, et cela jusqu'à présent, marginal. Autrement dit, le secteur public de la santé est encore la base du système national de santé.

Le secteur de la justice connut aussi quelques réformes. Le contrôle de la productivité des juges, des personnels de santé, de l'assiduité, de la performance, entre autres. Ces dispositifs mirent la question de l'efficacité de la délivrance de soins au centre des réformes (réduire les queues, par exemple). Mais l'aspect le plus important de toutes ces réformes fut la reconstruction des infrastructures sanitaires et judiciaires dans le contexte de la fin de la guerre et du début du processus de reconstruction/refondation de l'État post-conflit, permettant la reconstitution d'un

⁴⁸² Patrice Duran, *Penser...*, op. cit., p. 133.

réseau d'État⁴⁸³. La question de la refondation d'un État présentant tous les traits d'un « État fragile », comme le décrit Dominique Darbon⁴⁸⁴, fut au centre de toutes ces réformes pour le gouvernement du Frelimo. En 1994, le Mozambique réalisa les premières élections sous le paradigme de la démocratie libérale, le Frelimo sortant gagnant du scrutin. Pourtant, la Renamo conservait encore un temps quelques aires sous son administration, surtout dans les zones rurales du centre-nord du Mozambique (quelques aires de la province de Sofala, du Manica, de la Zambézia, de Tete, de Nampula, du Niassa). Il y eut ainsi une double administration pour un même État, bien entendu pendant la guerre civile, mais même un temps après les accords de paix de 1992. Cet aspect illustre l'acharnement du Frelimo lorsqu'il était question de la reconstruction de l'État *via* celle de services publics, comme celui de la santé.

Comme par le passé, dans ce nouveau contexte de reconquête des espaces étatiques perdus, les élites du Frelimo se donnèrent comme objectif la reconquête politique des populations et territoires sous le contrôle de la Renamo et l'élimination progressive de cette dernière, ainsi que du reste de l'opposition politique⁴⁸⁵. Si, pour les bailleurs de fonds, les réformes administratives et politiques visaient surtout à donner plus d'efficacité à l'action administrative, pour le Frelimo, la priorité était de récupérer le contrôle des territoires perdus pendant la guerre. Les objectifs des acteurs internationaux et ceux du gouvernement du Frelimo n'étaient pas les mêmes mais pouvaient factuellement coïncider.

⁴⁸³ Michèle Leclerc-Olive, « *State Building* ou refondation de l'État : enjeux théorique ou politiques », in Séverine Bellina, Hervé Magro & Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique : un nouvel paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008, pp. 153-168.

⁴⁸⁴ Dominique Darbon et Patrick Quantin, « États fragile : des États à historicités décalées », in Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro, *État et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 475-492; Dominique Darbon, « État, pouvoir et sociétés dans la gouvernance des sociétés projetées », in Séverine Bellina, Hervé Magro, Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique : un nouvel paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008, p. 135-152.

⁴⁸⁵ Domngos Manuel Do Rosario, *Les mairies « des autres » : une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales: le cas d'Angoche, de l'Île du Mozambique et de Nacala Porto*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 2009.

Aussi le Frelimo s'aligna-t-il publiquement sur le discours des bailleurs de fonds. Autrement dit, les réformes administratives n'ont pas signifié nécessairement la création ou l'invention d'une nouvelle vision de l'action administrative de la part du Frelimo mais la continuité d'un « paradigme de modernisation autoritaire », pour reprendre un terme cher à Michel Cahen, issue de la première vague des réformes (1975-1990), qui relève de la croyance la plus ancrée des élites du Frelimo. Mais ce serait désormais fait et dit d'une nouvelle manière. Il est néanmoins important de reconnaître qu'il y eut bien une réforme significative dans la période post-1990 qui conduisit à décentraliser l'action publique. Pourtant, le passage de l'action à la régulation, notamment pour des États à problèmes comme le Mozambique, peut signifier un regain de capacité étatique, d'où cette idée de modernisation autoritaire paradoxale : le pouvoir de régulation est une chance pour préserver, voire restaurer le pouvoir de l'État dans un contexte de possible remise en question de son autorité.

Les élites du Frelimo ont toujours cru que, si leur projet de construction de l'État avait été mis à mal par la Renamo, il était temps, avec les réformes, de le continuer sous la forme d'un parti-État en éliminant tout concurrent réel ou potentiel. Toutes les réformes ont alors été engagées, moins pour réduire l'emprise du parti sur l'État et l'administration qu'en tant qu'opportunité pour chaque fois plus de contrôle et d'emprise. Le Frelimo a toujours considéré que son destin était de n'être qu'un avec l'État, le Mozambique et son peuple. Comme l'ont souligné Jason Sumich et João Honwana⁴⁸⁶, les réformes néolibérales au Mozambique n'ont renouvelé ni les élites politiques ni leurs logiques de pensée.

Notre thèse contredit les idées sur une possible fragilisation du Frelimo ou bien de l'État-parti au Mozambique et renforce celles qui confirment que le Frelimo n'a jamais eu l'intention de perdre le contrôle de l'État et de son administration – à savoir l'espace essentiel pour sa reproduction sociale et politique. Ainsi, en même temps que les réformes avançaient, le Frelimo se fortifiait en se les appropriant pour répondre à ses propres objectifs. Alors que ces réformes néolibérales, selon les souhaits des

⁴⁸⁶ Jason Sumich & João Honwana, « Strong Party, Weak State? Frelimo and State Survival Through the Mozambican Civil war. An analytical Narrative on State-making », Londres, London School of Economics, 2007, 28 p.

bailleurs occidentaux, devaient mettre en cause la centralité de l'État, le gouvernement du Frelimo faisait de ces réformes « antiétatiques » un instrument pour consolider le parti-État et sa légitimité auprès des populations, comme je l'ai montré dans mon mémoire de master ⁴⁸⁷.

C'est dans ce contexte que nous étudierons les réformes de la santé et de la justice, en particulier la manière dont fonctionne l'administration de ces deux secteurs. Nous analyserons comment cette administration sous pression des réformes néolibérales et présentant les traits d'un « État fragile » est parvenue à mettre en œuvre les réformes dans ces deux secteurs dans les limites fixées par le pouvoir : le gouvernement du Frelimo, malgré les pressions de bailleurs de fonds, n'a mis que marginalement en place les réformes proposées par les institutions internationales dans le secteur de la santé. La sante et la justice furent des secteurs au service de la production de la légitimité du Frelimo. La non-remise en question du modèle de la Première République dans ces deux secteurs s'explique, en partie, par le fait qu'ils constituent deux atouts essentiels dans la quête de légitimité, dans le contrôle politique et électoral des populations, dans la pérennité du régime, dans l'économie politique de la domination des zones rurales et de la frélimisation de la société et de l'État.

Notre thèse tâchera donc de montrer d'abord que, sous la pression des institutions internationales, le gouvernement a, d'une part, implanté les réformes dans les secteurs où les dangers politiques étaient réduits (douanes, réforme de la fiscalité, du Code commercial, par exemple) et a, d'autre part, maintenu ou conservé l'essentiel de l'orientation idéologique d'avant 1990 dans les secteurs politiquement stratégiques, comme le sont ceux de la santé et de la justice (organisation, objectifs recherchés, logiques de fonctionnement, entre autres). Cette thèse montrera que la présence d'acteurs non étatiques dans le cadre des réformes administratives a permis au Frelimo

⁴⁸⁷ Régio Conrado, *Le pouvoir de l'hôpital, Légitimation, domination et formation de l'État au Mozambique postcolonial : une analyse par les politiques de santé*, Mémoire de master, Science Po Bordeaux, 2016, 188 p. Quelle que soit la perfection de la décentralisation de l'administration ou les privatisations d'entreprises publiques, du fait que la totalité des fonctionnaires d'autorité [OU de haut rang] étaient obligatoirement membres du parti et que les privatisations se faisaient au profit exclusif des cercles du pouvoir, toutes les réformes néolibérales étaient, de ce point de vue, détournées : l'État était officiellement réformé par un parti au pouvoir qui, lui, n'était pas réformé.

non seulement de récupérer les espaces perdus pendant la guerre civile, mais aussi de poursuivre son projet de domination hégémonique. Malgré les pénuries matérielles des bureaucraties sanitaires et judiciaires, celles-ci parviennent non seulement à reformuler les politiques publiques en fonction des enjeux locaux, mais aussi à consolider l'image et la présence de l'État dans les régions les plus reculées du pays par le biais du contrôle de la phase d'implantation de ces politiques publiques.

Cette thèse interroge les transformations de l'État et de l'action publique. Elle permet de comprendre la fabrique, la mise en œuvre et la « partidarisation » des politiques publiques dans les sociétés africaines à partir des pratiques, des marges, des périphéries, des espaces de négociation, d'accommodement ou même de manipulation. De plus, en travaillant sur ces deux secteurs, cette thèse pourra montrer comment un État en situation de fragilité ou sous régime d'aide arrive à résister aux pressions des bailleurs de fonds en mettant en place des stratégies conformes à ses intérêts, débouchant parfois sur l'instrumentalisation des bailleurs de fonds et de leurs agents de terrain pour les mettre au service de la légitimation de l'État et du Frelimo en tant que parti-État paternaliste. Au Mozambique, les rares travaux sur les réformes administratives⁴⁸⁸ et sur l'action publique se concentrent sur les échecs, les problèmes d'inefficience, de corruption, de non-mise en œuvre des politiques publiques, entre autres. Ils interrogent moins les continuités entre les modes d'action de l'administration avant et après 1990.

En se concentrant sur les pratiques et les actes d'État⁴⁸⁹ dans le fonctionnement concret des bureaucraties sanitaires et judiciaires, cette thèse devrait contribuer à une meilleure compréhension des modes de fonctionnement des États dans des contextes fragiles et néanmoins autoritaires. Bref, cette thèse devrait contribuer à penser les modes de régulation sociale et politique, d'exercice du pouvoir et les modes de

⁴⁸⁸ Bernard Weimer, *Moçambique : descentralizar o centralismo – economia política, recursos, resultados*, Maputo, IESE, 2012 ; Bernard Weimer, José Jaime Macuane et Laars Bur, « A Economia Política do Political Settlement em Moçambique : contexto e implicações da Descentralização », in Bernard Weimer, *Moçambique : Descentralizar o Centralismo – Economia política, recursos, resultados*, Maputo, IESE, 2012, p. 31-66.

⁴⁸⁹ Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, 2018, 313 p.

domination. Elle a l'ambition de placer le quotidien et la pratique des administrations et de leurs fonctionnaires au cœur de toute analyse des processus de formation/construction de l'État. Autrement dit, elle se positionne de manière critique par rapport à certains travaux sur les États, les administrations et les politiques publiques en Afrique qui ignorent de fait les aspects triviaux des pratiques de ces institutions. Dans l'essentiel de la littérature par ailleurs, guère d'importance n'a été accordée aux contextes administratifs principalement ruraux dans lesquels ces politiques sont mises en œuvre.

Une hypothèse théorique a été formulée : toute analyse de l'action publique, de la fabrication et de l'implantation de l'administration coloniale, en Afrique et particulièrement au Mozambique, passe par l'analyse de la matérialité de l'administration publique, de ses compétences et capacités réelles. C'est par l'analyse concrète du fonctionnement de l'administration qu'il est possible de comprendre les logiques de fabrication et de mise en œuvre des politiques publiques. En confluence avec les constatations du projet Fappa mené au sein du LAM, mes enquêtes permettent de voir que les dynamiques de l'action publique sont, en grande partie, le résultat des dynamiques du fonctionnement des administrations.

Deux questions générales se posent dans cette thèse :

- Comment et dans quelle mesure, en étudiant les conditions matérielles des administrations, peut-on comprendre les logiques de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques dans un État sous régime d'aide et sous-équipée matériellement et humainement ?
- Comment et dans quelle mesure les réformes administratives dans des secteurs spécifiques de l'État changent-elles, de manière pérenne, les modes d'action et l'image de l'État dans les États sous régime d'aide ?

Quelques questions secondaires se posent :

- Comment les politiques publiques arrivent-elles à être mises en œuvre dans un contexte de pénurie généralisée ?

- Comment et dans quelle mesure les réformes de l'administration de la justice et de la santé participent-elles au processus de spatialisation et de territorialisation de l'État et de l'action publique dans les zones rurales du Mozambique ?
- Dans quelle mesure la mise en place des politiques de réformes de la justice et de la santé participe-t-elle à la construction de la matérialité de l'État et au processus d'appropriation de l'État par les populations ?
- Comment et dans quelle mesure les réformes néolibérales ont-elles, paradoxalement, contribué à fortifier l'emprise du Frelimo sur l'État et l'administration et à la construction d'un parti-État dans les zones rurales ?
- Dans quelle mesure les réformes néolibérales ont-elles remis en question les logiques de l'État « socialiste » au Mozambique ?

Sachant que cette thèse porte, de manière générale, sur la matérialité des réformes et de l'action publique et sur les processus de formation et de légitimation de l'État, elle formule les hypothèses générales et spécifiques suivantes :

- S'il est vrai que les réformes de l'administration coloniale au lendemain de l'indépendance furent accompagnées d'un discours de rupture totale avec l'administration coloniale, les réformes postcoloniales ont été mises en œuvre dans le cadre de la structure administrative coloniale, relevant pourtant d'un cadre discursif et idéologique radicalement différent ;
- Si l'idéal des réformes de l'administration coloniale était de consolider la puissance étatique, dans le contexte postcolonial, soit durant le moment dit « socialiste » (1975-1990), soit pendant le moment néolibéral (depuis 1990), les réformes de l'administration, surtout la mise en place des tribunaux, des cabinets de procureurs et l'extension des services de santé ont à la fois fortifié l'État dans les zones rurales et assuré l'installation et l'enracinement du parti Frelimo de manière plus au moins pérenne ;
- La mise en œuvre des politiques dans secteurs étudiés dans cette thèse dépend beaucoup de la capacité d'adaptation et des marges de manœuvre que les « petits fonctionnaires » et les fonctionnaires intermédiaires ont dans

leurs administrations respectives et de la participation active des usagers dans le fonctionnement des services en analyse ;

- Le secteur de la santé ainsi que celui de la justice grâce à l'intervention d'acteurs non étatiques qui permettent à l'État de délivrer ses services auprès des populations. Donc on postule que la formation de l'État au Mozambique est directement proportionnelle à la capacité des acteurs non étatiques, nationaux ou internationaux, mais aussi à la capacité des *street-level bureaucrats* et des usagers à s'appropriier les politiques publiques et à les mettre en œuvre. Ce sont ainsi les organisations non étatiques, les usagers, qui ont toujours permis à l'État, sans douter de sa volonté, d'entrer en action, et pour cette raison ces organisations et les usagers sont eux aussi les agents de l'État. Les acteurs non étatiques font partie de la configuration actuelle de l'État au Mozambique, et sont à leur tour des acteurs étatiques dans la vie quotidienne de l'État. Autrement dit, les acteurs non étatiques sont dans la pratique les agents au service de l'État depuis le processus de formulation jusqu'à la mise en œuvre des politiques publiques, et sans lesquels l'État, au Mozambique, deviendrait vite incapable d'assurer dans les mêmes termes qu'aujourd'hui les mêmes services publics.

2. Chapitre II : Une recherche en immersion

« [...] Une théorie sociologique, une synthèse historique ou une comparaison anthropologique sont d'autant plus fécondes dans la production de leurs intelligibilités propres qu'elles obligent à plus d'enquêtes empiriques, liées entre elles par cohérence interprétative. La logique de la démonstration sociologique est une logique naturelle de la composition de toutes les formes de présomption, probabiles et argumentatives, qui sont capables d'améliorer la véracité d'une assertion empirique. Une théorie sociologique qui ne présente pas à l'inspection comme un chantier empirique reste une théorie métaphysique [...] »

Jean-Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique : un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 601.

Comme tout travail scientifique, cette thèse a respecté un ensemble de méthodes et de techniques dont l'objectif fut de répondre avec rigueur à mes questionnements épistémologiques et à l'ensemble des défis du terrain. Mes réflexions théoriques et mes orientations de recherche ont déterminé la manière dont je vais présenter mes réflexions méthodologiques. Ma démarche fut essentiellement qualitative à trois niveaux.

Premièrement, j'ai cherché à articuler les démarches ethnographiques, les observations (semi-participantes et non participantes) et les entretiens qualitatifs approfondis. Les données empiriques récoltées ont été toujours analysées en relation avec des analyses documentaires complémentaires.

Cette mise en relation était suffisamment importante pour que les descriptions des bureaucraties, des pratiques professionnelles, des manières de faire et de défaire les différentes politiques publiques soient replacées dans leur contexte (institutionnel, culturel, professionnel...). Cette posture a permis de penser les processus administratifs, politiques et institutionnels de manière plus générale mais aussi circonscrite. Au Mozambique, les rares travaux sur les réformes, l'État, les politiques

publiques et les bureaucraties furent réalisés principalement en recourant à des enquêtes quantitatives et à des questionnaires dont la qualité laissait beaucoup à désirer⁴⁹⁰. Ces démarches sont utiles, mais elles présentent plusieurs limitations. Ainsi, en faisant ce choix méthodologique, j'ai pu opérer une rupture ou un déplacement dans le regard, à travers des travaux traitant des processus de mise en œuvre des politiques de réformes ainsi que du fonctionnement des administrations africaines. De par le choix d'une démarche d'immersion dans le monde concret des politiques publiques et des bureaucraties judiciaires et sanitaires au Mozambique, il a été possible de rendre compte de la complexité de la mise en œuvre du projet de modernisation d'une administration qui n'a que très peu de moyens pour le faire.

Deuxièmement, j'ai privilégié les tribunaux (3), les bureaux des procureurs (3), les dispensaires et les hôpitaux (4), les instituts d'aide pour l'accès à la justice (IPAJ) (2) comme *sites* d'observation. Ces observations ont été accompagnées d'entretiens approfondis avec les juges, les greffiers, les agents de différents services, les médecins, les infirmiers, les gestionnaires des hôpitaux, les fonctionnaires de l'administration locale, les élus locaux, les procureurs, les avocats. J'ai aussi eu plusieurs entretiens avec les usagers et leurs familles (surtout dans les maternités). Mon choix de faire des entretiens avec les élus locaux et les fonctionnaires de l'État local se justifie par l'impact à la fois direct et indirect de ceux-ci sur la manière dont fonctionnent ces secteurs. Même si le pouvoir judiciaire est constitutionnellement séparé du pouvoir exécutif, au niveau local, il est dépendant matériellement du pouvoir exécutif pour son fonctionnement effectif. Il était donc nécessaire d'entendre la vision de ces acteurs à propos des réformes et du fonctionnement de ces bureaucraties judiciaires. Quant à la santé, les dispensaires, les hôpitaux et toute la politique de santé sont pensés directement par le gouvernement et l'État local a le rôle de distribuer les ressources humaines et financières et d'orienter politiquement le secteur. Donc l'administration locale joue un rôle déterminant dans le fonctionnement direct des bureaucraties sanitaires. Ces aspects m'ont poussé à faire l'ethnographie de chacune de ces bureaucraties pour comprendre leurs logiques concrètes.

⁴⁹⁰ Certains travaux sur l'administration et les réformes ne sont que des rapports d'ONG, de consultants et de l'État lui-même.

Troisièmement, cette thèse s'est aussi intéressée à la place des usagers des services sanitaires et judiciaires dans le processus de mise en œuvre et de coproduction des politiques publiques dans ces deux secteurs. Mes observations et la littérature montrent que, sans les usagers, ces politiques ne pourraient être mises en œuvre. Une analyse des rencontres « au guichet⁴⁹¹ » permet de prendre en compte les capacités des usagers à coproduire les politiques publiques au niveau local et à créer les conditions pour qu'elles soient mises en œuvre. En prenant à la fois les acteurs institutionnels et les usagers (public cible des politiques publiques ou bénéficiaires⁴⁹²) dans une perspective d'analyse des politiques publiques, nous avons pu examiner les « deux côtés de l'organisation⁴⁹³ ».

Analyser les deux côtés de l'organisation permet de restituer une compréhension moins linéaire de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques. L'analyse détaillée des pratiques des usagers ainsi que de ceux qui fournissent les services ouvre la possibilité d'une réflexion plus nuancée sur la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques en situation de fragilité administrative et étatique.

⁴⁹¹ Jean-Marc Weller, *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999; Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État...*, *op.cit.*; Jean-Marc Weller, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science Politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006, p. 253-268; Vincent Dubois, *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999; Vincent Dubois, « The State, Legal Rigor, and the Poor: the Daily Practice of Welfare Control », in Tatjana Thelen, Larrisa Vetter, Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy...*, *op.cit.*, p. 38-55.

⁴⁹² Thomas Bierschenk, « Doing the State : Ethnographic Explorations Among Primary School Teachers in the Republic of Benin », Fracfort: Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2009.

⁴⁹³ Lorenzo Barrault-Stella, *Gouverner par accommodements : stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, 2013, p. 77.

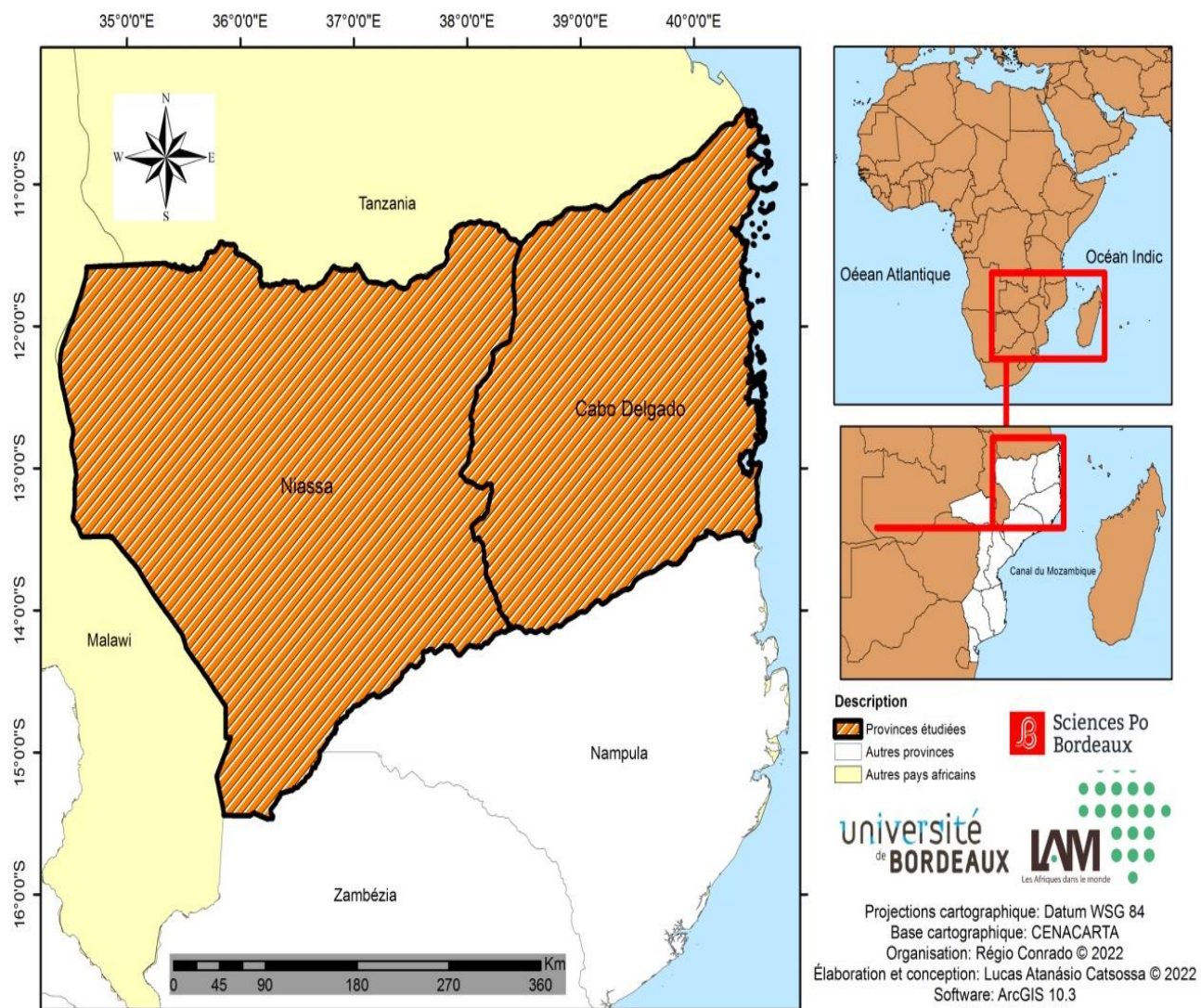


Figure 2: Carte des deux provinces où se trouvent les deux districts étudiés.

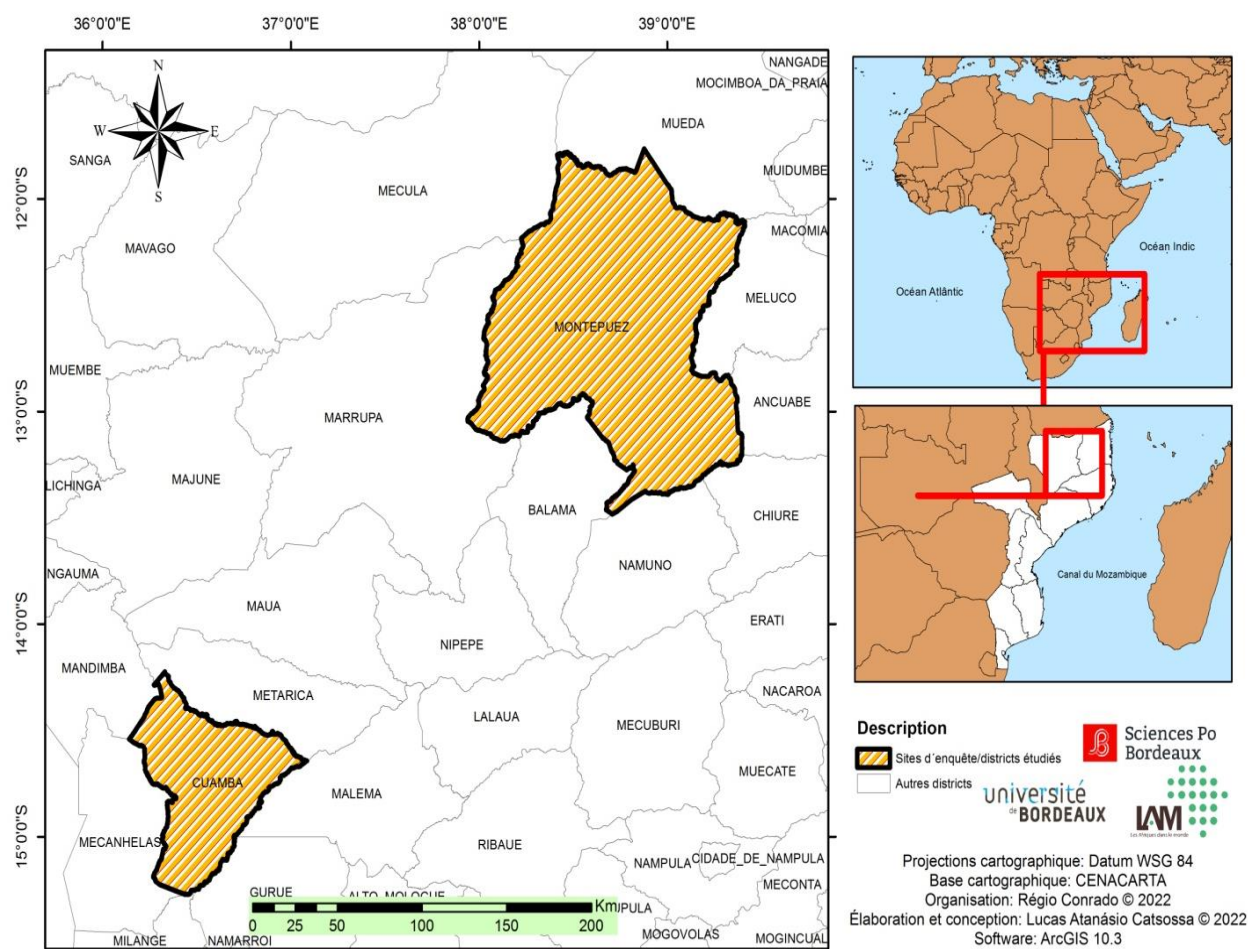


Figure 3: Les deux districts étudiés.

2.1. Nos terrains/sites d'enquêtes

Nos enquêtes se sont déroulées de juin 2015 à février 2019 avec quelques intervalles. Nos enquêtes avaient commencé lors de notre en seconde année de master à Science Po Bordeaux avec une enquête de trois mois (de juin à fin septembre 2015). Des entretiens avec des responsables politiques et d'autres personnes furent alors principalement menés à Maputo. Les provinces du Cabo Delgado et du Niassa se trouvent à l'extrême nord du Mozambique, très éloignées de la capitale, Maputo, qui se trouve à l'extrême sud et est plus intégrée dans l'économie sud-africaine. Cette localisation géographique s'accompagne d'une ressemblance sociale : ces provinces font partie des plus pauvres du Mozambique, là où le délabrement des services publics

est facilement perceptible. L'État est présent de manière erratique, voire virtuelle. Elles sont enfin les plus vastes du pays (le Niassa est la plus vaste, suivie du Cabo Delgado).

Les espaces ruraux dominent. Choisir ces deux provinces permettait de voir comment l'État local se construisait, se territorialisait et comment les politiques de réformes se traduisaient concrètement dans ces espaces ruraux démunis de presque tout. Les bureaucraties sanitaire et judiciaire y sont politiquement importantes, au point que le gouvernement fait l'effort d'avoir un tribunal, un bureau du procureur, un dispensaire, un hôpital mobile ou en dur dans tous les districts, même si toutes les conditions objectives ne sont pas réunies (comme dans le cas de Muidumbe, à l'extrême nord du Cabo Delgado).

Du point de vue historique, ces deux provinces furent le territoire de mise en place des structures coercitives de pouvoir d'abord par la Compagnie du Nyassa – compagnie à charte jusqu'en 1929 –, puis par le gouvernement colonial. Autrement dit, ces deux provinces conservent des pratiques étatiques ou un rapport à l'État qui sont la conséquence de processus historiques longs. Une partie non négligeable des infrastructures étatiques existantes sont celles laissées par le gouvernement colonial, appropriées par l'État postcolonial sans grand changement par rapport à l'époque coloniale. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de nouvelles constructions étatiques, mais que, dans de nombreux endroits de ces deux provinces, aucune infrastructure étatique sanitaire ou judiciaire ne fut construite dans la période postcoloniale. De plus, dans ces deux provinces, la pénétration effective de l'État colonial fut tardive et difficile, comme nous l'avons montré dans le premier chapitre. L'occupation effective (*campanhas de pacificação*) dans ces deux provinces ne fut achevée qu'en 1926 avec la défaite des dernières résistances primaires à la pénétration coloniale.

Le choix des dispensaires où enquêter s'est fait en fonction de leur localisation dans le district, de leur importance stratégique dans l'économie locale des soins, du nombre de personnes qui le fréquentent et de l'effectif du personnel⁴⁹⁴. Quant aux tribunaux et

⁴⁹⁴ Il n'y a aucune statistique sur le niveau de fréquentation. C'est simplement à partir des observations comparées qu'il fut possible de se faire une idée. La même situation a été observée dans le domaine de la justice. Les données, quand elles existent officiellement, sont toujours très approximatives.

aux bureaux des procureurs, il n'y a pas eu de véritable choix car il n'y a qu'un tribunal et qu'un bureau du procureur par district. L'accès au terrain ne fut pas toujours aisé en raison de situations diverses. La plus grande difficulté apparut durant la deuxième partie de mon enquête de terrain (juin-2017-mars 2018). La province du Cabo Delgado se trouvait déjà sous le feu des « radicaux islamistes ». De ce fait, la présence militaire et des services de sécurité était très forte. Mes activités dans les deux secteurs y furent toujours vues avec beaucoup de méfiance. Pour contourner ces difficultés, je devais utiliser mes connaissances sur place ou encore à Maputo qui pourraient ordonner à ceux qui se trouvaient, par exemple, à Montepuez et Balama, de me laisser poursuivre mes enquêtes.

À Cuamba et Metarica, la situation fut un peu différente. Je connaissais depuis plusieurs années les juges, les procureurs, les médecins, entre autres. C'était des collègues de mes années universitaires à Maputo (lors de ma maîtrise). Il fut donc moins difficile de mener mes enquêtes au Niassa qu'au Cabo Delgado. Cependant, dans les deux cas, j'ai dû accepter l'anonymisation pour quelques-uns de mes interlocuteurs. Cette demande ne s'est pas limitée aux personnes et a parfois concerné aussi les lieux et les organismes. C'est ainsi qu'une partie des noms seront changés ou simplement éliminés et les lieux ne seront que très peu référencés directement. Mes principales enquêtes furent réalisées dans les districts de Cuamba et de Montepuez, mais plusieurs vérifications de mes constatations dans des districts voisins furent faites (Balama pour le Cabo Delgado et Metarica pour le Niassa). Cette démarche permit de vérifier ou d'infirmer plusieurs de mes constatations dans mes principaux sites d'enquête.

Une bonne partie des conditions présentées ci-dessus sont pratiquement les mêmes dans tous les sites où j'ai enquêté. C'est pour cette raison que je vais présenter ici les éléments structuraux alors que les éléments plus spécifiques des sites d'enquête seront exposés tout au long de ma thèse. Ce fut une recherche multi-située sans ambition comparative particulière – ce qui n'est pas le but de cette thèse. La seule comparaison faite ici fut entre les logiques de fonctionnement des secteurs et non celles des sites.

2.1.1. Dans le domaine de la justice

Site 1 : Il s'agit d'un tribunal qui est situé dans la seule avenue goudronnée de la ville. Le petit bâtiment a été construit par l'agence de développement du Danemark, en face du siège de l'administration du district, où travaille l'*administrador*, qui est le représentant local de l'État. Pas très loin, il y a aussi une église catholique et les maisons de médecins, l'hôpital et un centre de santé. Le tribunal est donc au centre de tout ce qui est important dans le chef-lieu (*vila sede do distrito*) mais le bâtiment lui-même est en très mauvais état. La peinture blanche a presque disparu, les portes sont dans un état de délabrement avancé. À l'intérieur du bâtiment, on trouve un secrétariat où tous les actes judiciaires sont reçus et traités. Dans cette salle se trouvent des placards avec les archives de procès anciens et récents, mais dont l'organisation est presque inexistante. Plusieurs dossiers sont mélangés ou en état de mauvaise conservation. Aucun ordinateur. Il y a qu'une vieille machine à écrire.

Trois tables de fer sont utilisées par quatre greffiers officiels et ceux d'occasion, qui peuvent être des agents de ménage. Des milliers de papiers sont posés sur la table sans aucune organisation apparente. On trouve aussi une salle qui normalement devrait servir aux archives mais qui est utilisée pour le bavardage ou encore pour le repos des fonctionnaires du tribunal. Il y a beaucoup plus de d'assiettes que de papiers. Et puis, il y a deux bureaux pour les deux juges existant dans ce tribunal, le plus important après celui de la capitale de la province en termes de nombre de procès. Il y a aussi une petite salle où sont gardés les justiciables en attendant l'appel du juge. Et enfin, il y a une salle d'audience dont les conditions d'entretien sont moyennes. Pas d'Internet, pas d'eau courante ! Il n'y avait en 2015-2018 au tribunal qu'une seule moto pour remettre les notifications aux différents citoyens et institutions publiques et privées. La moto était presque toujours en panne !

Dans ce tribunal, pas de stylo, pas de stocks de papier et d'autres matériaux nécessaires au fonctionnement normal. Pas de protection extérieure du tribunal. La salle d'audience se trouve jusqu'à côté de la route, où passent de nombreux véhicules bruyants, obligeant le juge à arrêter ses travaux de temps à autre. Telles sont les conditions matérielles du site 1. Il y a un agent de service (une femme) et quatre

greffiers. Dans tous les bureaux, sont exposés au mur une photo du président de la République et les symboles de la République du Mozambique.

Site 2 : C'est un tribunal qui fonctionne dans un bâtiment construit à l'époque coloniale. Bien que ne se trouvant pas dans l'avenue principale, il est quand même localisé au cœur de la ville. C'est un bâtiment d'un étage. Au rez-de-chaussée, il y a la salle d'audience et c'est au premier étage que se trouvent les bureaux des deux juges, un secrétariat, un bureau du greffier principal (*escrivão-chefe*). Il y a aussi un couloir très étroit. Dans le secrétariat, il n'y pas d'ordinateur (2017-2019). Il n'y a qu'une vieille machine à écrire. À part les juges, seul le greffier principal qui possède un ordinateur dans son bureau. Plusieurs placards avec plusieurs procès anciens et récents (seule archive existante). La salle d'audience se situe au rez-de-chaussée. Dans cette salle, il y a normalement onze bancs et quelques chaises pour le juge et les procureurs. À côté du juge se trouve le drapeau de la République du Mozambique. Il y a la chaise du juge et celle du procureur, de deux juges élus, du défenseur public et du greffier (*escrivão*). La salle est mal entretenue. Le sol présente plusieurs trous, les chaises sont là depuis plus de dix ans, la peinture du bâtiment est elle aussi très abîmée.

La machine à écrire est presque toujours en panne. Les bureaux des greffiers sont aussi en très mauvais état, les chaises ont des trous, d'autres sont cassées. Inversement, dans les bureaux des juges, les chaises sont en très bon état. Il y a une différence énorme entre les conditions matérielles immédiates du juge et celles des autres fonctionnaires du tribunal. Dans ce tribunal, pas de voiture ni de moto de fonction pour les travaux du tribunal. Les toilettes pour le public n'existent pas. Les fournitures de bureau sont aussi presque inexistantes. Les portes du tribunal sont de pure façade car elles ne protègent vraiment pas. Dans ce tribunal, il a aussi quatre greffiers. C'est aussi le tribunal le plus sollicité après celui de la capitale provinciale. Tout se trouve partout. Dans la salle, il y avait trois lampes (2017-2018) mais l'une d'entre elles était abîmée.

2.1.2. Dans le domaine de la santé

Site 1 : C'est la maternité la plus grande du district et la deuxième de la province. Elle se trouve dans un hôpital rural du district. C'est l'hôpital le plus important après l'hôpital provincial de la capitale. Cette maternité se trouve à l'extrémité droite de l'hôpital, pratiquement dans un couloir de ce dernier. Dans ce couloir, il y a une salle de chirurgie, une salle pour les accouchements avec moins de dix lits, une salle d'infirmierie, une salle qui sert d'archives et de bureau à la personne qui traite des questions administratives, une salle de pédiatrie, une salle pour les enfants en traitement.

En plus de cela, il y a un bureau pour la responsable administrative et clinique de la maternité. Le couloir est sale. Pas de bancs pour que les familles attendent les parturientes, toutes les salles ne disposent que de très peu de mobilier, très peu de lits. La plupart des lits sont cassés, les chaises sont en état de décrépitude et il vaut mieux éviter de s'y asseoir. Les instruments médicaux pour que les infirmiers fassent leurs diagnostics sont presque inexistantes. Une partie de ce qui existe, les machines, est en état de panne quasi permanent. D'autres machines ne fonctionnent même plus du tout. Les archives de ce secteur sont éparpillées partout dans les bureaux. La salle réservée à l'archivage est aussi désorganisée que la plupart des autres endroits de cette maternité. Une partie importante des lits n'ont pas de matelas, de draps, d'oreillers, ils sont réduits le plus souvent à leurs structures métalliques. Les toilettes sont dans un état déplorable. Pas d'eau courante et l'hôpital lui-même souffre de nombreuses coupures d'eau. Le district a ces problèmes depuis plusieurs années maintenant.

On trouve dans les couloirs des récipients d'eau appartenant aux patients. Il y a un seul ordinateur pour la maternité, et la plupart des tâches administratives sont faites à la main. Dans les salles d'accouchement, les conditions d'hygiène sont presque inexistantes. On trouve du sang et d'autres liquides répandus sur le sol. La peinture des murs de toute la maternité est aussi en très mauvais état. Personne ne contrôle les entrées et les sorties dans la maternité. Pourtant, il y a des volontaires des quartiers (des vieux et des vieilles) qui viennent aider de temps à autre au contrôle des entrées et sorties.

Site 2 : Il s'agit d'un centre urbain de santé (*Centro urbano de saúde*). Il est localisé dans la partie urbaine du chef-lieu de district. C'est le dispensaire le plus important du district, celui qui reçoit le plus de monde. Selon l'infirmière-chef du centre, ce dernier ne devrait pas recevoir plus de 200 personnes par jour mais il en reçoit au moins 500 et parfois beaucoup plus, alors que le nombre d'infirmiers se réduit à 7, distribués dans différents services de l'établissement. Il n'y ni médecins ni infirmiers du niveau supérieur. Aucun banc dans les couloirs, les personnes s'assoient à même le sol dans tous les coins.

Pas de toilettes fonctionnelles. Les matériaux médicaux qui fonctionnent encore sont ceux offerts par l'USAID et la Fondation Ariel Glaser. Les matériels de bureau sont en état de décrépitude. Le sol des différents compartiments du dispensaire est sale. Dans ce dispensaire, pas d'eau courante, très peu de gants de chirurgie jetables ou plus généralement de protections. Même les stylos et carnets pour écrire sont rares. Plusieurs trous apparaissent dans le toit du dispensaire. Lorsqu'il pleut, les conditions de travail deviennent plus difficiles car l'eau de pluie entre dans les différents compartiments. « On ne peut qu'accepter cette situation très difficile », disait l'un des infirmiers de ce dispensaire.

Site 3 : C'est une maternité dans un hôpital rural. Cet hôpital, l'un des plus importants de la province, est lui aussi en très mauvais état. Au moment de mes enquêtes, il était en reconstruction. Pourtant, le chantier était à l'arrêt car l'État n'avait plus d'argent pour le poursuivre. La maternité de cet hôpital n'existe que de nom. En réalité, les accouchements se passent soit dans le couloir, soit dans une baraque construite à l'extérieur et baptisée salle d'accouchement.

Toutes les mauvaises conditions décrites à propos de la première maternité se retrouvent ici. De plus, dans cette maternité, tout est mélangé : l'infirmierie, la salle de chirurgie, la salle de récupération des patients se trouvent dans le même couloir. Les lits sont presque inexistants. Une bonne partie des patients dorment à même le sol, d'autres sur les nattes qu'ils ont apportées. La maternité manque de tout ce qui est essentiel. Pas d'ambulance, pas de lits suffisants, pas d'eau courante, pas de nourriture pour tous et tous les jours. Pas de toilettes en condition d'hygiène correcte. La seule existante se trouve à une centaine de mètres de la salle d'accouchement.

2.2. Une thèse à la méthodologie plurielle et multi-située

« [...] L'ethnographie ne juge pas, ne condamne pas au nom d'un point de vue "supérieur". Elle cherche avant tout à tout comprendre, en rapprochant le lointain, en rendant familier l'étranger. Ce faisant elle rend les choses, les personnes et les événements plus compliqués qu'ils ne paraissent [...] »

Stéphane Beaud et Florence Weber, *Guide d'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010, p. 7.

C'est contre les discours empiriquement moins solides ou qui présentent une tendance normative dans leur réflexion⁴⁹⁵, les prétendus discours « réels » des organisations internationales⁴⁹⁶, les disqualifications normatives et peu informées sur le terrain à propos des institutions politiques, administratives et des politiques publiques⁴⁹⁷ que cette thèse s'érige. J'essaie, d'abord, de contribuer à une réflexion critique sur la construction de l'État, l'étaticité, puis, deuxièmement, sur le rapport entre le régime politique et les politiques publiques, et, troisièmement, sur la manière dont les réformes des administrations sont mises en place dans les contextes présentant des fragilités. L'objectif est de proposer une compréhension plus fine du monde des institutions politiques et des organisations administratives en Afrique et ailleurs. Les

⁴⁹⁵ Willian Zartman, *Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995; George Klay Kieh, Jr. et Pita Ogaba Agbese, *Reconstructing the Authoritarian State in Africa*, New York, Routledge, 2014.

⁴⁹⁶ OECD, « États de fragilité 2015. Réaliser les ambitions de l'après-2015 », UE, OCDE, 2015, p. 16; OCDE, « États de fragilité 2016: comprendre la violence », Éditions OCDE, 2017. OECD, « State of Fragility 2018 », UE, OECD, 2018, (« Highlights »), p. 24.]

⁴⁹⁷ Braimah Awaisu Imurana, Rufai Kilu Haruna et Annin-Bonsu Nana Kofi, « The Politics of Public Policy and Problems of Implementation in Africa: An Appraisal of Ghana's National Health Insurance Scheme in Ga East District », *International Journal of Humanities and Social Science*, vol. 4 / 4, 2014, pp. 196-207; Stephen D. Bolaji, Glenda Campbell-Evans et Jan R. Ray, « Why Do Policies Fail in Nigeria? », *Journal of Education & Social Policy*, vol. 2 / 5, 2015, pp. 57-66.

enquêtes pour cette recherche ont été menées sur plusieurs sites et sur deux secteurs qui à la fois différents et similaires.

Ces secteurs servent aux intérêts du maintien de l'ordre, du contrôle des populations et de la maîtrise des conduites des individus⁴⁹⁸. De plus, au Mozambique, ils sont au service de la légitimation du régime politique en place, celui du Frelimo. Le travail n'a pu être approfondi que sur quelques sites dans lesquels j'ai pu me placer en immersion. La pluralité des sites ne signifie pas dans cette thèse la pluralité des dispositifs méthodologiques. Au contraire, pratiquement le même dispositif méthodologique fut appliqué partout : l'approche ethnographique fut privilégiée⁴⁹⁹, car c'est là que l'observation et la semi-participation du chercheur constituent les deux piliers fondamentaux pour la production des données⁵⁰⁰. Plus concrètement, dans cette thèse, cette approche a consisté à articuler les entretiens qualitatifs approfondis (des entretiens libres, des conversations, des échanges informels), mais aussi semi-directifs), l'observation semi-participante et non participante et, enfin, les observations directes. Les entretiens approfondis ont été réalisés avec des interlocuteurs le plus souvent travaillant dans tous les échelons des administrations judiciaires et sanitaires, mais pas toujours présélectionnés et qui jouaient un rôle clé⁵⁰¹. Plusieurs autres entretiens furent entrepris avec les acteurs institutionnels, les hauts fonctionnaires des diverses organisations internationales et de l'État à Maputo afin de rendre compte des relations de pouvoir entre, d'une part, les hauts fonctionnaires qui se trouvent à Maputo et ceux qui se trouvent dans les districts.

⁴⁹⁸ Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

⁴⁹⁹ Roy Franck Ellen, *Ethnographic Research: A Guide to General Conduct*, Londres/New York, Academic Press, 1984; Bronislaw Malinowski, *Journal d'ethnographie*, Paris, Recherches anthropologiques/Seuil, 1985; Marcel Mauss, *Manuel d'ethnographie*, Paris, Payot, 2002.

⁵⁰⁰ Bronislaw Malinowski, *Journal...*, *op. cit.*. Marcel Mauss, *Manuel...*, *op. cit.*

⁵⁰¹ Il est important de préciser que dans cette thèse un rôle ne se définit nullement par ce que les lois disent ou encore par les apparences institutionnelles. Dans ce travail, un rôle clé est moins une donnée qu'une construction, une réalité instable mais qui existe dans certaines circonstances et qui se construit par des jeux d'acteurs dont le rôle clé revient à celui qui détient des capitaux, très circonstanciels ou pas, qui lui permettent d'exercer un certain nombre de tâches structurantes. Autrement dit, les rôles sont certes institutionnels mais bien plus des ajustements ponctuels qui donnent ou retirent les capacités aux uns et aux autres en fonction du cadre d'action. Pour nous, un rôle n'est pas nécessairement une question de capacité mais de compétences et d'agilité à maîtriser les contextes ou le cadre d'action.

De plus, ces entretiens visaient à comprendre les discours justificatifs des réformes, les visions idéologiques, les visions stratégiques de ces groupes de fonctionnaires. Enfin, ces entretiens avec les hauts fonctionnaires avaient comme finalité de comprendre les rapports de pouvoir lors des négociations pour la formulation des politiques publiques, les cadres cognitifs de ces acteurs, leurs visions concernant les politiques qu'ils finançaient et leurs perceptions de la « politisation partisane ou partidarisation⁵⁰² » de ces mêmes politiques par le parti au pouvoir. Par « entretien compréhensif⁵⁰³ », j'ai voulu comprendre le sens et les conflits discursifs autour de cette politique. Dans les deux politiques publiques, nous avons noté plusieurs conflits discursifs. D'une part, il y a ceux qui soutiennent que ces réformes ne visaient pas à améliorer la fourniture des services aux populations et qu'elles servaient simplement à répondre aux intérêts politiques du parti au pouvoir avec la complicité de la « communauté internationale ».

D'autre part, il y a ceux qui pensaient que ces politiques n'avaient rien de partisan et qu'elles servaient juste les intérêts de la population et que la communauté internationale n'avait rien à avoir avec les questions politiques. De plus, en essayant de comprendre ces aspects, j'ai aussi voulu voir comment cette politique est pensée d'en haut⁵⁰⁴. Toutes ces sources, constituant le cœur de mes techniques de récolte des données, furent approfondies et enrichies par des analyses documentaires⁵⁰⁵, qui constituèrent une partie complémentaire de mes réflexions car les réformes et politiques publiques sont avant tout consignées sous forme écrite, du moins celle que j'essaie d'analyser dans cette thèse. Cette analyse documentaire n'a pas de valeur en soi, mais, comme toute source, elle sert simplement à vérifier comment les politiques

⁵⁰² L'aspect partisan de ces mêmes politiques en faveur du parti au pouvoir.

⁵⁰³ Jean-Claude Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 1996.

⁵⁰⁴ Quand je parle dans cette thèse « d'en haut », je fais référence aux hauts fonctionnaires de l'État et des organisations internationales et nationales basées à Maputo. Ce sont ceux qui prennent les décisions mises en œuvre par la suite au niveau local.

⁵⁰⁵ Dans cette thèse, l'analyse documentaire consiste à examiner le langage, à comprendre les structures discursives, la signification des mots et l'optimisation de leur emploi dans le processus d'analyse de mon objet de recherche.

publiques ont été pensées ou rédigées et dans quelle mesure celles-ci sont confrontées à la réalité : c'est le cœur de notre travail.

Il n'est pas possible aujourd'hui de pratiquer la méthode ethnographique sans prendre au sérieux la question de la réflexivité⁵⁰⁶, qui est une question centrale pour que les données récoltées aient une certaine validité scientifique. L'observation en soi ne pouvait pas garantir la scientificité de mes résultats. Cette notion de réflexivité peut avoir plusieurs sens, au moins trois, mais je la résumerai ici à quelques aspects⁵⁰⁷. Cette réflexivité signifie concrètement que je vais exposer comment j'ai mené mon enquête de terrain, les conditions de son déroulement, la manière dont j'ai pu intégrer le contexte, les types des rapports que j'ai pu nouer avec mes interlocuteurs, le niveau d'acceptation et les facilités ou difficultés d'accès à certains sites ou terrains. Autrement dit, il s'agira de penser ma place sur le terrain, les perceptions envers ma personne,

⁵⁰⁶ Serge Paugam, « Conclusion : La réflexivité du sociologue », in Serge Paugam, *L'enquête sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2012, pp. 441-445; Stéphane Beaud et Florence Weber, *Guide d'enquête...*, op. cit.; Christian Ghasarian, « Sur les chemins de l'ethnographie réflexive », in Christian Ghasarian, *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive : nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin, 2002, pp. 5-33; Harold Garfinkel, *Studies in ethnomethodology*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1967; Pierre Bourdieu, « Sur l'objectivation participante : réponse à quelques objections », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°150, 2003, pp. 43-58.

⁵⁰⁷ « Elle désigne d'abord une posture qui consiste à intégrer l'observateur dans le champ de l'observation. Comme l'a suggéré Norbert Elias dans *Engagement und Distanzierung* (1983), la pratique des sciences sociales doit composer avec les intérêts, les passions, les jugements et les partialités qui font le sel des conflits et des compromis propres à chaque époque. Pour espérer comprendre les multiples déterminations, aux racines parfois profondes, qui contribuent à la fabrication des relations sociales, le chercheur doit apprendre le "désengagement émotionnel" et savoir conserver de la distance avec les processus sociaux qu'il analyse. À cette fin, il lui faut mettre au jour les dépendances dont, tout comme les autres hommes, il est lui-même le prisonnier. Le sociologue doit donc prendre conscience de ses prénotions, des valeurs qui sont les siennes, de la position sociale qu'il occupe et des intérêts qui lui sont liés. Un tel exercice de lucidité constitue le meilleur moyen de contrôler la production du savoir sociologique, ainsi que ses effets sur le monde. Il permet également de dissiper les deux illusions auxquelles les sciences sociales sont souvent tentées de succomber : celle du mythe de l'observateur totalement impartial d'un côté ; celle du chercheur nécessairement englué dans des intérêts partisans de l'autre », in *Encyclopedia Universalis*, <https://www.universalis.fr/encyclopedie/reflexivite-sociologie/>, consulté le 22 janvier 2020.

l'impact de ma présence et de mon statut sur les données récoltées, le rapport que je peux nouer avec mon objet à la fois technique et politique. Finalement, il s'agira de penser le rapport dialectique entre mon terrain et moi-même. Il s'agira aussi de « soumettre à une analyse critique non seulement sa propre pratique scientifique (opérations, outils, postulats), mais également les conditions sociales de toute production intellectuelle⁵⁰⁸ ». C'est à ce titre que, dans la section suivante, je vais parler de la manière dont je fais mes observations.

2.2.1. Faire l'observation des politiques de la justice et de la santé au travail

« [...] Ce qui caractérise le mieux la pratique de l'enquête sociologique, au-delà des méthodes et des techniques traditionnellement considérées comme représentatives de cette discipline, c'est sans doute le regard réflexif que porte le sociologue tout au long de sa recherche sur son objet, sa démarche analytique, son rapport au terrain, son interprétation des résultats de l'enquête[...] ».

Serge Paugam, « Conclusion : la réflexivité du sociologue », in Serge Paugam (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2012, p. 441-445, p. 441.

L'approche ethnographique est sans nul doute la mieux placée⁵⁰⁹, à mon sens, pour rendre compte de la vie concrète des politiques publiques, surtout lorsqu'il est question de travailler sur la mise en œuvre de celles-ci. Cette approche, « grâce à

⁵⁰⁸ Rui Sandrine, « Réflexivité », in Serge Paugam, *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 21-22.

⁵⁰⁹ Je ne veux pas dire par là que c'est la méthode qui répond à toutes les questions ou à tous les défis sur la vie concrète des politiques publiques ou qu'elle est supérieure aux autres méthodes. Je veux juste souligner que cette démarche permet, comparativement aux autres méthodes, de rendre la vie quotidienne des politiques publiques et de ceux qui sont les responsables de leur mise en œuvre ou de ceux qui sont les récipiendaires de celles-ci. Par l'observation et la participation, il est possible de « procéder à une analyse en profondeur » des situations ou encore des pratiques *liées aux objets qu'on veut analyser* (Marcel Mauss, *Manuel...*, op. cit. p. 23).

l'immersion de l'enquêteur dans le milieu enquêté, restitue les visions d'en bas plus variées qu'on ne le croit : elle permet le croisement de divers points de vue sur l'objet, éclaire la complexité des pratiques, en révèle l'épaisseur⁵¹⁰ ». Pourtant, il est important de dire que l'ethnographie n'est pas la seule méthode possible pour construire une réflexion scientifique solide. Comme le dit Jean-Claude Passeron, « aucune des formes de la "rationalité épistémique" ne détient le monopole de l'esprit scientifique⁵¹¹ ». Tout est une question de choix.

Le mien est l'approche ethnographique car elle permet, suivant les propositions de Florence Weber et Stéphane Beaud⁵¹², de ne pas se contenter de visions en surplomb, de ne pas se satisfaire des catégories déjà existantes de description du monde social. Cette approche, lorsqu'il est question de l'action publique ou des réformes, permet d'« aller à l'encontre des visions officielles » sur ces dernières. Elle permet de se concentrer sur les pratiques des acteurs, de ce qu'ils font et ne font pas réellement, d'observer dans les détails le travail de ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques, d'étudier en détail le fonctionnement des bureaucraties qui permettent ou non la matérialisation des politiques publiques. En paraphrasant le sociologue Bernard Lahire, dans *L'esprit sociologique*, l'approche ethnographique, associée aux réflexions de la sociologie et de la science politique, permet « la description fine des pratiques⁵¹³ ».

Lorsqu'on analyse la mise en œuvre des politiques publiques ou la manière dont les réformes sont implantées dans les bureaucraties et les régions périphériques, loin des centres de formulation ou de prise de décision, l'approche ethnographique permet

⁵¹⁰ Stéphane Beaud et Florence Weber, *Guide d'enquête...*, op. cit., p. 7.

⁵¹¹ Jean-Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique : un espace non-popperien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 51.

⁵¹² Stéphane Beaud et Florence Weber, *Guide d'enquête...*, op. cit.

⁵¹³ Bernard Lahire, *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte, 2007, p. 36.

d'analyser la manière dont les acteurs s'approprient⁵¹⁴ ou se désapproprient⁵¹⁵ une certaine politique publique et comment ils résistent à une décision en en inventant d'autres qui s'ajustent mieux à leurs besoins. Il s'agit de voir comment les acteurs investissent les normes ou non en fonction de ce qu'ils considèrent être leur caractère approprié ou non à la situation. L'approche ethnographique est bien plus que cela : elle est réflexive⁵¹⁶. Concernant les politiques publiques, Vincent Dubois montre que l'approche ethnographique aide à mieux penser leurs contradictions et leurs aspects les plus intimes, toujours de manière nuancée. « Une telle enquête ne fait pas qu'apporter une information complémentaire plus fine et nuancée à l'analyse d'une politique ; elle est un outil décisif pour mettre au jour ses contradictions, en l'occurrence entre un contrôle promu au nom de la rigueur juridique et l'incertitude des critères dont il est censé garantir le respect⁵¹⁷ ».

Il a été possible de constater lors de nos enquêtes et de nos réflexions épistémologiques que la contribution de l'approche ethnographique ne peut se réduire à son caractère de « description dense⁵¹⁸ ». La réduire à cette description serait ignorer le caractère réflexif de l'ethnographie. Elle est un dispositif à la fois méthodologique et

⁵¹⁴ Dans cette thèse, ce terme renvoie à la possibilité ou à la capacité de s'approprier un bien (avec la probabilité que certains aient davantage de capacités que d'autres). Il s'agit bien d'une sorte d'intégration créatrice par des fonctionnaires et usagers des injonctions ou de décisions prises ailleurs dans leurs pratiques quotidiennes.

⁵¹⁵ Dans l'analyse des politiques publiques, on parle le plus souvent des formes d'appropriation, ce qui est vrai des acteurs de la mise en œuvre. Pourtant, il n'y a pas que des formes d'appropriation. Il y a aussi des formes de désappropriation qui sont, à mon avis, essentielles pour comprendre les politiques publiques dans leur état concret dans ces administrations projetées ou à faible capacité ou « performance ». La désappropriation d'une politique publique lors de la mise en œuvre ne veut pas dire le refus [OU rejet] complet de celle-ci. La désappropriation se manifeste lorsque les acteurs de la mise en œuvre constatent qu'une politique publique donnée ne peut être mise en œuvre à cause de l'insuffisance ou l'absence des conditions matérielles requises. Ils maintiennent la carcasse de la politique publique mais abandonnent ou se désapproprient pratiquement tout le contenu de la politique en question en formulant un autre contenu plus propice aux contextes où ils interviennent.

⁵¹⁶ Christian Ghasarian, *Sur les chemins de l'ethnographie...*, *op. cit.*

⁵¹⁷ Vincent Dubois, « Ethnographier l'action publique : les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, vol. 1 / 1, 2012, pp. 83-101, p. 93.

⁵¹⁸ Clifford Geertz, « La description dense : vers une théorie interprétative de la culture », *Enquête*, 1998, pp. 73-105.

épistémologique pour déconstruire les métarécits des politiques publiques formulés par les élites politiques, bureaucratiques et mêmes les élites économiques. Prendre l'ethnographie comme approche méthodologique est aussi une posture épistémologique qui consiste à dépasser le caractère réducteur de certains travaux sur les politiques publiques. C'est-à-dire que, au travers de cette approche, on peut remettre en question les discours surplombants concernant certaines politiques publiques, les discours performatifs. Pourtant, comme l'affirment Dominique Darbon *et al.*, lorsque certains anthropologues font l'« état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique⁵¹⁹ », il y a une certaine littérature anthropologique qui, de par son usage de l'approche ethnographique, devient à certains égards réductrice lorsqu'il est question d'analyser ces politiques.

C'est-à-dire que ces travaux ignorent non seulement les résultats de la sociologie des organisations, des science et sociologie politiques de l'action publique mais aussi se limitent à décrire sans monter en généralité. Dans le cas de la politique de la justice et de la santé, par exemple, où tous ont une certaine opinion, où les médias formulent ou fabriquent des discours totalement négatifs sur leur fonctionnement au Mozambique, il est possible de nuancer ces discours en essayant de restituer la trajectoire d'une politique pour mieux saisir la complexité de celle-ci dans son contexte.

Dans divers travaux sur les politiques, les entretiens ont été privilégiés, ce qui n'est pas en soi un problème. Mais, de ce fait, s'est produite une certaine marginalisation de l'approche ethnographique. C'est pourquoi les avis favorables à l'approche ethnographique sont désormais fréquents pour étudier les politiques publiques⁵²⁰, les administrations⁵²¹, l'État, etc. D'autres affirment que l'ethnographie est importante

⁵¹⁹ Dominique Darbon, Rozenn Nakanabo Diallo, Olivier Provini, [et al.], « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *Papiers de Recherche AFD*, 2019, p. 1-36.

⁵²⁰ Jean-Pierre Olivier de Sardan et Thomas Bierschenk, « How to Study Bureaucracies Ethnographically? », *Critique of Anthropology*, vol. 39 / 2, 2019, p. 243-257.

⁵²¹ Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*; Vincent Dubois, « Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons from Field Work on Welfare Control in France. », *Critical Policy Studies*, vol. 2 / 3, 2009, pp. 219-237; Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État...*, *op. cit.*; Jean-Marc Weller, « Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif », in Jean-Michel Eyemeri-

pour renouveler les analyses de l'action publique⁵²². À ce jour en France⁵²³, en Afrique⁵²⁴ ainsi qu'en Asie⁵²⁵, divers travaux articulent l'action publique et les approches ethnographiques pour mieux capter les transformations de l'action publique ainsi que les modes de gouvernements de la société. Tous ces travaux visaient:

« [...]to carry out an in-depth fieldwork in order to analyze the concrete practices through which a policy is enforced in everyday life. These premises are to some extent a break with the traditional vision of public policies. The first consists in positing that subordinate officers in administrations can play a key role in defining a policy. Not only do they implement decisions taken at the top level, but they also make decisions themselves on individual cases. Even though they do not make major decisions, they can always use their discretion in the orientation of their practices and the definition of their attitude. Public policy is in fine the sum of these decisions, practices and attitudes. The second premise consists in considering that a policy principally exists through the experience of its recipients [...]»⁵²⁶.

Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations: un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Éditions, 2013.

⁵²² Vincent Dubois, « Towards a critical policy ethnography... », *op. cit.*.

⁵²³ Lorenzo Barrault-Stella, *Gouverner par...*, *op. cit.*; Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008 ; Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État...*, *op. cit.*; Bruno Latour, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004, 320 p. Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*; Vincent Dubois, « Le rôle des street level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France », in Jean-Michel Eyemer-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations...? op. cit.*

⁵²⁴ Jean-Pierre Olivier de Sardan et Giorgio Blundo, *État et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala, 2007; Thomas Bierschenk, « La police, la Bureaucratie et l'État », Mainz, Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2019, 23 p.; Thomas Bierschenk, « La justice et la police dans la République du Bénin: Un résumé des rapports de recherches », Mainz, Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2013; Véronique Gomez-Temesio, « Feeling Like a Caiman: Bodily Experiences of Corruption », *Critique of Anthropology*, vol. 39 / 2, 2019, pp. 172-187; Véronique Gomez Témesio, *L'État sourcier: Eau et politique au Sénégal*, Lyon, Éditions de l'École normale supérieure de Lyon, 2019.

⁵²⁵ Richard Balme, « L'État chinois en action », *Revue française d'administration publique*, vol. 150 / 2, 2014, pp. 297-304; Mathew Hull, *Government of Paper; The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*, Los Angeles-Londres, University of California Press, 2012.

⁵²⁶ Vincent Dubois, « Towards a Critical Policy Ethnography... », *op. cit.*, p. 2.

Mes recherches s'inscrivent donc dans la lignée des travaux qui font de l'ethnographie une approche fondamentale pour penser les réformes et l'action publiques. Mais je ne reste pas qu'« en bas », comme le font certains travaux d'anthropologues. Cette approche « se veut le plus proche possible des situations quotidiennes, elle s'engage dans des conversations prolongées et ouvertes, en quête de comprendre les points de vue et perceptions *émiques* des interlocuteurs⁵²⁷ » tout en les articulant avec ce qui se passe en haut. Cette approche est structurellement utile là où les institutions bureaucratiques, l'action publique ne sont, pour l'essentiel, connues que par les médias ou par les discours officiels du gouvernement ou encore par des travaux de consultants des agences de « développement ». Donc, au Mozambique, il s'agira avant tout de faire le « break with government and media rhetorics⁵²⁸ » et d'induire une réflexion plus proche de ce qui se passe dans la *trivialité* de ces politiques.

Au Mozambique, les services de santé et de justice sont décriés partout et par tous. Lorsqu'on ouvre des journaux, que l'on monte dans les transports publics, qu'on se trouve dans la rue ou encore en famille, ces deux secteurs sont l'objet de toutes les critiques possibles. Ceux qui dominent la sphère publique entérinent aussi les mêmes idées, les mêmes préjugés. Pourtant, il y a peu d'évidences sur le « monde réel » de ces deux services. Il y a même ceux qui parlent de l'inexistence des services publics de la santé et de la justice au Mozambique ou même de l'inexistence de l'administration dans les zones rurales mozambicaines. Les rapports des ONG nationales et internationales n'épargnent pas ces deux secteurs de leurs critiques.

Les « situations de travail⁵²⁹ » ont constitué les premiers éléments d'observation. Je me suis inspiré de la sociologie du travail et des professions telle qu'elle s'est

⁵²⁷ Ursula Meyer, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, Berlin, Lit Verlag, 2018, p. 279.

⁵²⁸ Vincent Dubois, «Towards a Critical Policy Ethnography...», *op. cit.*, p. 3.

⁵²⁹ Christelle Avril, Marie Cartier et Delphine Serre, *Enquête sur le travail : concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 17-72.

développée en France⁵³⁰, des travaux sur la « petite fonction publique et la bureaucratie ordinaire⁵³¹ » et de la littérature sur les petits fonctionnaires au travail⁵³² et, enfin, de la littérature qui s'est consacrée à étudier « la vie au guichet⁵³³ » et « l'État au guichet⁵³⁴ ».

Une analyse du travail ou des pratiques professionnelles « suppose de commencer de se donner les moyens de décrire et d'analyser les “situations de travail”, c'est-à-dire le travail en situation, tel qu'il découle de la rencontre entre le travailleur et son environnement de travail (technique, juridique, réglementaire, organisationnel, relationnel)⁵³⁵ ». Pour ce qui est de ce travail, analyser les situations de travail signifie étudier le contexte du travail (dans quelle conditions les infirmières travaillent-elles dans les maternités ? Quelles conditions ont les greffiers pour faire arriver les notifications aux justifiables, témoins, entre autres ?), son environnement contraignant (quelles normes ou règles encadrent ses activités ? Comme vivent-ils ces règles ? Comment manipulent-ils ces règles ?), les points de vue du travailleur sur son travail (que pensent les infirmières, les médecins, les juges, les procureurs, les greffiers de leurs activités, de leurs conditions de travail, de leurs responsabilités ?) et la façon dont ils s'approprient leurs postes ou responsabilités supposées (comme les juges s'approprient-ils leur poste dans un contexte de pénurie matérielle ? Comment les infirmières et les greffiers vivent-ils leurs postes dans ces contextes d'absence des conditions pour exercer leurs compétences ?).

Dans ce cas, « l'étude des situations de travail revient donc à articuler la façon dont le travail s'impose aux travailleurs et la manière dont ils le redéfinissent

⁵³⁰ Florent Champy, *La sociologie des professions*, Paris, Puf, 2009. Claude Dubar, Pierre Tripier et Valérie Boussard, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2015 ; Christelle Avril, Marie Cartier et Delphine Serre, *Enquête sur le travail...*, *op. cit.*

⁵³¹ Claude Dubar, Pierre Tripier et Valérie Boussard, *Sociologie des professions...*, *op. cit.*, p. 168.

⁵³² Michel Crozier, *Le monde des employés de bureau*, Paris, Seuil, 1965 ; Michel Crozier, *Le phénomène...*, *op.cit.*

⁵³³ Vincent Dubois, «Towards a Critical Policy Ethnography...» *op. cit.*

⁵³⁴ Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État...*, *op.cit.*

⁵³⁵ Christelle Avril, Marie Cartier et Delphine Serre, *Enquête sur le travail...*, *op.cit.*, p. 17.

activement⁵³⁶ ». Observer les situations de travail ou encore les activités professionnelles des fonctionnaires impose l'observation directe (observation participante ou participation observante). C'est ce que je fis lors de mes enquêtes pour comprendre comment les *street-level bureaucrats* travaillaient pour réinventer ou non ces mêmes politiques des réformes⁵³⁷. En ce qui concerne mon terrain d'enquête, l'observation consista à suivre pendant plusieurs semaines d'affilée les juges, les procureurs et les médecins et plusieurs jours d'affilée les greffiers, les infirmiers, les agents des services.

Dans chaque *site* choisi et que j'ai défini comme le site principal, j'ai pu travailler avec tous les agents qui font tourner les maternités, les tribunaux et les bureaux des procureurs. Pourtant, ce n'est qu'avec certains d'entre eux que j'ai pu véritablement échanger de manière plus profonde et extensive sur le travail bureaucratique et les politiques en cause. Les difficultés pour « recruter » les enquêtés ont varié et dépendaient largement de mon amitié ou de ma connaissance des responsables administratifs dans chaque secteur mais aussi des activités du jour que chacun avait à accomplir. Il n'était pas possible de parler avec les greffiers au tribunal sans l'autorisation du juge. J'ai eu quelques difficultés avec une juge dans l'un des districts, que je ne connaissais pas, mais j'ai pu résoudre ce problème en parlant avec son collègue – l'autre juge –, avec lequel j'entretiens de très bonnes relations. Dans mes observations, j'ai essayé d'être le plus détaillé possible, le plus rigoureux possible dans les différents sites choisis pour mieux informer nos analyses.

Mes observations dans le secteur de la justice ont porté sur la manière dont les greffiers traitaient les dossiers, leurs rapports aux usagers, sur leurs conversations, sur la manière dont ils organisaient les divers procès, leur attitude en face des manquements en termes de matériel, sur les solutions qu'ils cherchaient pour s'en sortir face aux pénuries de toute sorte. J'ai aussi traité du rapport des usagers à la langue et au langage dans les tribunaux, un aspect central dans la mesure où, au Mozambique, le portugais est la langue officielle et celle qui est parlée dans les institutions publiques, alors même qu'une grande partie des Mozambicains ne parlent

⁵³⁶ *Ibidem*.

⁵³⁷ Henri Peretz, *Les méthodes en sociologie : l'observation*, Paris, La Découverte, 1998, p. 21.

pas cette langue et moins encore le langage du droit. Dans les maternités et les salles de consultation, j'ai concentré mes observations sur les conditions matérielles, la manière dont les infirmières réalisaient leurs tâches, leurs rapports aux usagers, les bricolages pour faire les consultations sans les machines nécessaires, les bavardages entre collègues et entre le personnel médical et les usagers.



Figure 4: Les archives du tribunal de Montepuez.



Figure 5: Moi-même dans les archives des procès en cours à Montepuez.

2.2.2. Les dynamiques du terrain : entre contraintes et adaptations

Le terrain n'est jamais donné, il ne se donne pas non plus. Le terrain est un exercice de construction et, pour y mener l'enquête l'enquête, il faut se placer dans les lieux qui sont susceptibles d'être *effectivement* des terrains capables de nous informer sur les questions qui sont les nôtres. Les activités, les personnes et tout ce qui les entourent peuvent changer à tout moment. C'est pour cette raison que j'ai essayé d'être tous les jours de la semaine de 8 heures à 17 heures dans les tribunaux et les bureaux des procureurs et de 8 heures à 21 heures et quelque fois jusqu'à minuit ou plus tard dans les hôpitaux (maternités et sites de consultation). Cette présence prolongée dans ces sites était d'autant plus justifiée que, n'ayant pas une formation médicale, il y avait beaucoup à maîtriser même si mes objectifs n'étaient pas de tout biomédicaux ou épidémiologiques. Dans le domaine de la justice, domaine où je suis en cours de formation pour obtenir une maîtrise⁵³⁸, mes présences prolongées se justifiaient car les activités dans ce *site* étaient toujours en mouvement, très dynamiques.

Quand je suis arrivé sur mes sites d'enquête, je me donnais comme tâche de tout observer, de tout capter. Il y eut en moi une démarche positiviste au début. Dans le souci de voir la totalité des pratiques bureaucratiques ou professionnelles, j'observais chaque geste de mes cibles. Tout était susceptible de m'intéresser. Je notais la manière de parler, d'approcher les usagers ou les rapports entre les uns et les autres, leur habillement, le placement des chaises, leurs manières de dire certaines choses, leurs

⁵³⁸ Je suis à présent en troisième année de mon cursus de droit en ligne (Université nouvelle de Lisbonne et Université polytechnique du Mozambique). Après en avoir demandé l'autorisation à la direction de la faculté de droit de l'Université de Bordeaux, j'ai suivi tous mes cours présentiels à faculté de droit de l'Université de Bordeaux. Quatre fois par semaine, j'assiste à mes cours par vidéoconférence [vous avez dit « présentiels » dans la phrase précédente. Voulez-vous dire : « Depuis l'éclosion de l'épidémie, j'ai eu mes cours en visio-conférence » ?] avec les professeurs dans les deux universités, Université nouvelle de Bordeaux-IV et Université Polytechnique du Mozambique. Faire le cursus de Droit se montrait important dans l'immédiat, car cela m'aiderait à bien analyser les réformes de la justice au Mozambique et, à plus long terme, j'aimerais être avocat. Donc il y a un double intérêt, intellectuel et professionnel.

mouvements au sein des sites respectifs. La prise de notes de tous les détails possibles était une stratégie pour « en oublier le moins possible⁵³⁹ ».

Pourtant, même si on veut tout observer, tout noter, la réalité montre non seulement qu'il est impossible de réaliser cet objectif mais qu'« on sélectionne toujours⁵⁴⁰ ». Prenant conscience de cette impossibilité et de la nécessité de sélectionner les choses à observer, j'ai commencé à cibler les aspects significatifs et même insignifiants (comme l'agacement très discret du juge parce l'un des greffiers n'a pas pu faire son travail correctement ou parfois quand le greffier qui retranscrit à la main les procès dit : « Zut, j'ai commis une erreur ici. Je ne sais pas quoi faire car je n'ai pas d'autre feuille pour écrire. Je vais voir le docteur X (le juge). Il doit en avoir, certainement »).

Ces éléments apparemment insignifiants peuvent toujours devenir importants (comme les efforts de bien se vêtir dans les tribunaux et le bureau du procureur malgré les salaires très bas et les conditions matérielles dégradées). Comme le note le sociologue Nicolas Jounin dans son livre *Chantier interdit au public...*, les choses apparemment insignifiantes le sont « parce qu'on n'a pas encore réussi à leur donner du sens⁵⁴¹ ». Partant des propositions des anthropologues⁵⁴², je me suis peu à peu concentré, d'une part, sur les conditions de travail dans lesquelles les agents des deux secteurs mettaient en œuvre les politiques d'accès à la justice et d'humanisation de soins dans les maternités et, d'autre part, sur les manières de faire, formelles et informelles, au travail pour faire « tourner la machine ».

De plus, je me suis concentré sur les moments de rencontre entre les bureaucraties hospitalière et judiciaire et les usagers et sur les comportements de ces

⁵³⁹ Nicolas Jounin, *Chantier interdit au public : enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris, La Découverte, 2008, p. 243.

⁵⁴⁰ *Ibidem*.

⁵⁴¹ *Ibidem*.

⁵⁴² Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2008; Jean Peneff, *Le goût de l'observation: comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2009.

derniers lors de ces rencontres. Celles-ci pouvaient être formelles comme au guichet, dans les bureaux des infirmiers ou des médecins, dans les bureaux du juge ou encore dans la salle d'audience ou au secrétariat. Elles pouvaient aussi être informelles, lors des conversations dans le jardin du tribunal, dans les petits restaurants lors des déjeuners ou encore à la sortie de l'hôpital ou du tribunal. Ces conversations pouvaient aussi avoir lieu lors de moments de loisirs (surtout les vendredi, samedi et dimanche). Dans les deux districts, les juges, les procureurs, les médecins et les gens « importants » ayant un souci avec la justice ou un besoin en termes de santé se retrouvaient tous dans les mêmes lieux, ils parlaient de tout, y compris de questions professionnelles. J'y suis souvent allé avec eux.

Au-delà des observations, j'ai pu être intégré dans l'équipe des infirmiers des trois maternités. J'ai pu ainsi avoir accès direct à tous les lieux, aux rapports d'activité au sein de ce secteur hospitalier, cependant sans jamais être autorisé à les prendre avec moi ou à en faire des copies. J'ai aussi eu l'occasion de parler avec des femmes enceintes et leurs familles sur les conditions d'accueil, leurs impressions du service, le traitement qu'elles et leurs familles recevaient de la part du personnel de la maternité. J'ai également été autorisé à prendre des photos. J'ai aussi pu assister aux processus d'accouchement de plusieurs femmes (j'ai pu prendre plusieurs notes et photos). Cette observation semi-participante au sein des maternités m'a permis de regarder de près la manière dont les femmes étaient traitées lors des accouchements, les décalages entre les règles d'humanisation préconisées par le ministère de la Santé et ce qui se passe réellement dans ces maternités.

En participant activement à ce service, j'ai pu comprendre et voir les angoisses permanentes de ces agents, leurs critiques envers le gouvernement. Du côté des usagers, les femmes et leurs familles, j'ai pu constater une sorte d'appropriation des problèmes existants comme faisant partie de leurs propres problèmes, leur participation active à la création des conditions pour qu'il y ait un peu de dignité. Comme me l'a dit une interlocutrice, « ce n'est pas la faute de ces infirmières si on n'a pas les conditions nécessaires. Elles n'y peuvent rien. Elles font ce qu'elles peuvent.

C'est au gouvernement de faire plus⁵⁴³ ». J'ai pu aussi, au travers de mon observation semi-participante, avoir un accès direct aux patients et voir par moi-même ce qui était réel ou non car mes conversations avec les infirmières n'étaient pas toujours franches. Il y avait toujours des choses à vérifier.

Elles avaient parfois peur de tout dire ou de le faire directement, même si, avec le temps, elles ont commencé à me faire confiance et à tout raconter à propos de leurs perceptions de leurs conditions de travail. Cela s'est surtout amélioré quand j'ai commencé à acheter le thé, le café, le lait, le pain de temps à autre pour tous les agents de service. La confiance s'est approfondie de plus en plus, au point pour ceux-ci d'aborder tous les sujets, même intimes. Je pouvais ainsi circuler sans aucun problème dans les salles d'accouchement, de chirurgie ou dans l'infirmierie. Dans toutes les maternités, mon observation fut effective et j'ai pu nouer de très bonnes relations avec le personnel.

Comme le dit Mathieu Hilgers, « l'objectif de l'observation participante est de permettre au chercheur de connaître son terrain, la réalité sociale qu'il étudie, de saisir sa complexité, d'acquérir la progressive aptitude à comprendre les logiques qui sous-tendent son organisation⁵⁴⁴ ». J'ai également pu observer que les hauts responsables administratifs de l'État local et des dispensaires toléraient toutes sortes de bricolages faits par le personnel. Il y avait une perception que les politiques de Maputo ne pouvaient pas être appliquées sans une réadaptation locale. En effet, mes présences permanentes au sein des maternités me permirent d'être vigilant, au sens de Bourdieu⁵⁴⁵.

Ces observations semi-participantes m'ont donné l'occasion de saisir comment le changement de rôle était une pratique courante au sein de tous les services observés.

⁵⁴³ Conversation avec une femme enceinte, le 17 septembre 2017, Montepuez (dans l'une des maternités enquêtées).

⁵⁴⁴ Mathieu Hilgers, « Observation participante et comparaison : contribution à un usage interdisciplinaire de l'anthropologie », *Anthropologie et Société*, vol. 37 / 1, 2013, pp. 97-115, p. 100.

⁵⁴⁵ Pierre Bourdieu, *Homme académique*, Paris, Éditions de Minuit, 1984; Pierre Bourdieu, « Participant Objectivation », *Journal of Royal Anthropological Institute*, vol. 9, 2002, pp. 281-294.

Un agent de service pouvait à un moment ou un autre devenir celui qui aide les femmes à accoucher ou qui traite certains procès dans les tribunaux ou encore dans les bureaux du procureur. Le manque de personnel faisait que les agents de service devenaient aussi des infirmières officieuses. Le même phénomène était observable dans le secteur des tribunaux et des bureaux du procureur. Ils se plaignaient du fait de ne pas être payés pour ce travail supplémentaire non reconnu officiellement alors qu'il était constitutif de tout ce qui se faisait dans ces maternités. C'est ici que cette observation semi-participante constituait un accès privilégié à l'information pour construire ma perception fondée sur les aspects concrets⁵⁴⁶ de la vie dans une maternité d'une administration pauvre.

Ces observations furent faites aussi dans le domaine de la justice. Mais elles ne furent pas participantes mais directes auprès des juges, des greffiers et d'autres agents. J'ai pu suivre pendant plusieurs mois les activités des quatre juges et de trois procureurs. J'ai habité chez un juge et chez un procureur. Je les suivais dans toutes leurs sorties. J'ai assisté pendant plusieurs mois aux jugements, je les ai accompagnés lors de leurs déplacements à l'intérieur des districts dans le cadre de la « justice mobile ». J'ai pu suivre quatre greffiers pendant huit semaines et mener plusieurs entretiens avec eux pendant quatre mois dans chaque district. J'en ai rencontré d'autres dans les bars où l'on discutait de leur travail, mais aussi d'autres sujets. Ces moments m'ont permis d'observer plusieurs choses. D'une part, la conscience accrue des incongruences de la politique d'accès à la justice, les difficultés pour la mettre en place dans les termes prévus, de leurs frustrations personnelles, de leurs envies de partir, d'abandonner leur pratique et d'aller exercer une activité libérale, entre autres.

De plus, j'ai pu comprendre à ces moments que les greffiers, par exemple, menaient plusieurs activités parallèles. L'un des greffiers vendait de la viande à Nampula : quatre fois par semaine, au beau milieu du travail, il partait en ville. D'autres tenaient quelques commerces dans divers points du district. Les juges et

⁵⁴⁶ Maurice Bloch, *L'anthropologie cognitive à l'épreuve du terrain : l'exemple de la théorie de l'esprit*, Paris, Collège de France et Fayard, 2006; Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Le "je" méthodologique : implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, vol. 41 / 3, 2000, pp. 423-425.

médecins étaient consultants pour divers cabinets d'avocats, même s'ils ne signaient jamais leurs consultances, et enseignants dans des facultés de droit. J'ai pu appréhender leur vision la plus réaliste sur le système, leur angoisse par rapport au contrôle politique du pouvoir judiciaire, la précarité financière de leur profession et leurs perceptions la concernant. Je n'aurais pas pu saisir et comprendre tous ces aspects si je n'avais pas pu me trouver avec eux en toutes circonstances.

Pour terminer cette section, je voudrais dire, à la suite d'Ursula Meyer, qu'« il convient de retenir qu'une enquête ethnographique produit des données essentiellement qualitatives et ne saurait rien dire sur la fréquence ou l'ampleur d'un phénomène en termes de chiffres représentatifs. Néanmoins, ces connaissances sont ancrées dans le terrain et suivent une rigueur dans les démarches empiriques pour permettre d'apprécier de manière qualitative l'impact d'un phénomène et son ampleur⁵⁴⁷ ».

Après avoir parlé des questions relatives à l'observation semi-participante et des fondements de mon choix d'utiliser l'approche ethnographique, je vais aborder dans la section suivante les conditions d'accès au terrain, la place des entretiens et la réflexivité.

2.2.3. L'accès au terrain et la production de données

« L'ethnographie consiste à établir des rapports, à sélectionner des informateurs, à transcrire des textes, à enregistrer des généalogies, à cartographier des terrains, à tenir un journal, et ainsi de suite. »

Ursula Meyer, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, Berlin, Lit Verlag, 2018, p. 280.

L'imprégnation est centrale dans la démarche ethnographique. Pour produire des données textuelles, on mobilise les entretiens sous toutes leurs manifestations. Les

⁵⁴⁷ Ursula Meyer, *Foncier périurbain...*, op. cit., p. 280.

conversations et les entretiens semi-directif sont celles les plus connues et les plus pratiquées. Comme le dit Ursula Meyer, « l’entretien, transformé en transcription, “donne à entendre”, tandis que l’observation, transformée en description, “donne à voir”⁵⁴⁸ ». Avant de parler du passage des observations au terrain, il est important de parler de notre position dans l’accès au terrain.

2.2.4. Notre positionnalité et l’accès au terrain : de l’induction à la réflexivité

Le succès ou l’insuccès des enquêtes dépendent de la manière dont se positionne le chercheur. De ce fait, prendre conscience de sa position et de ce qu’il fait est déterminant pour la qualité de ses données. Réfléchir à ma position sur le terrain revenait à être conscient que ma position n’était pas neutre et qu’elle ne pourrait jamais l’être. La neutralité scientifique (« neutralité axiologique ») est une fiction typique de ceux qui croient qu’il est possible de s’affranchir de tout normativisme. Ma position pouvait toujours avoir des implications sur la manière dont se déroulaient les enquêtes⁵⁴⁹. Il va de soi que la capacité relationnelle du chercheur et sa capacité réflexive influent de manière déterminante sur le cours de son enquête, quelle que soit l’origine du chercheur.

Autrement dit, ces deux *qualités* sont importantes pour récolter des données utiles. Prendre conscience de sa position sur le terrain est une manière de reconnaître que la « neutralité axiologique » n’est pas tout à fait possible et reste toujours une aspiration et qui mérite toujours notre réflexion⁵⁵⁰. En réalité, elle est *effectivement*

⁵⁴⁸ Ursula Meyer, *Foncier périurbain...*, op. cit., p. 285.

⁵⁴⁹ Serge Paugam, « La posture de l’enquêteur », in Serge Paugam, *La pratique de la sociologie*, Paris, Puf, 2008, pp. 77-105.

⁵⁵⁰ Une chose est d’être un bon chercheur, yeux et oreilles grands ouverts pour capter toute la complexité d’une situation, autre chose est de rechercher la « neutralité ». Le problème n’est pas là. Le chercheur va étudier, décortiquer et ensuite énoncer son analyse, sa thèse : par définition, il n’est pas neutre et il

impossible ! Prendre conscience de cette situation constitue déjà une forme de construction de l'« objectivité » dans les sciences sociales⁵⁵¹. En outre, prendre au sérieux sa subjectivité sur le terrain est une forme de contrôle des effets que celle-ci peut avoir sur les résultats de l'enquête. Ainsi, lorsque j'étais avec les infirmiers, les greffiers, les usagers, qui étaient pour la plupart des êtres démunis, malgré mes efforts pour être comme eux, vivre comme eux, j'étais perçu comme un étranger. J'étais vu comme celui qui venait d'ailleurs, qui n'était pas d'ici. « Mais toi, tu viens d'où, toi ? Pourquoi tu parles comme ça ? Qu'est-ce que tu veux ici ?⁵⁵² » D'abord, mon accent, quand je parle portugais, ne ressemble pas aux accents les plus communs du Mozambique. Mon accent est plus proche de celui des Portugais, du fait de mon histoire familiale et personnelle. Une partie importante de ces personnes pensaient que j'étais mozambicain ayant grandi au Portugal, ce qui n'est pas le cas.

Cette situation, malgré mes efforts, me donnait une certaine prééminence lors des échanges avec les petits fonctionnaires ou quelques fonctionnaires intermédiaires, même si cette situation se modifia avec le temps. Ils me voyaient comme un *muzungu* (Blanc). Au Mozambique, comme dans la plupart des pays africains, tout Noir qui ne se comporte pas selon les « traditions » ou modes d'être locaux ou qui ne parle pas comme la majorité est considéré comme un Blanc (du moins un « Blanc social »). Cette perception me gênait beaucoup et je me suis *engagé* et me suis efforcé, pendant les échanges, à expliquer que leur vision était le produit d'une longue histoire de domination coloniale.

J'ai essayé de déconstruire les images qu'ils avaient de l'Europe pour montrer que l'idée d'une exceptionnalité européenne était aussi une invention historique et que l'histoire ne la confirmait pas. J'ai essayé de leur dire qu'il était important d'étudier l'histoire et la civilisation européennes (philosophie, littérature, musique...) pour mieux capter nos propres contradictions et comprendre les images que cette même

ne doit pas rechercher la neutralité. Mais il doit soigneusement fonder tous les points de vue qu'il va défendre.

⁵⁵¹ Serge Paugam, *La pratique de la sociologie*, Paris, Puf, 2008. Charles-Henry Guin et Patrice Duran, *Le travail sociologique, du concept à l'analyse : mélanges en hommage à François Chazel*, Paris, Pups, 2011.

⁵⁵² Conversation informelle avec une greffière à Montepuez, le 7 septembre 2017.

histoire a pu produire. Ces discussions étaient très vives. Même s'ils pouvaient ne pas tout comprendre, ces conversations avaient l'avantage de briser quelques mythes ou, mieux, les idées conservées dans la « bibliothèque coloniale » (Valentin-Yves Mudimbe) qui est encore aujourd'hui la source des images dominantes sur l'Europe et de ceux qui viennent d'Europe dans plusieurs parties de l'Afrique. Normalement, ces discussions se déroulaient dans les moments de détente, lorsqu'on parlait des questions liées au monde ou à mes expériences en Europe.

Ils me posaient beaucoup de questions sur ce que je faisais en Europe, si je comptais revenir... Mes explications avaient comme objectif de les faire réfléchir sur leurs propres histoires, la valeur de ce qu'ils faisaient. J'ai ainsi pu rompre la distance qu'ils mettaient au début. Je ne voulais surtout pas qu'ils me réduisent à quelqu'un qui fait ses études en Europe et qui donc est un *muzungu*. Les conséquences d'une telle perception ne seraient pas du tout favorables au bon déroulement du travail de terrain. Pourtant, pour aborder cette question, j'ai décidé d'être très amical, ouvert et de faire les choses qu'ils ne m'imaginaient pas faire (aller manger avec eux, m'asseoir pendant les pauses avec eux, parler de choses banales, aller dans leurs lieux de divertissement, etc). Cette posture avec le temps permit aux gens de s'ouvrir et de me voir comme quelqu'un de « normal », proche d'eux. En effet, j'ai vite compris que ma position d'« étranger » pourrait m'interdire l'accès aux informations les plus « fines » sur ce que je cherchais. J'invitais quelques infirmiers ou greffiers à aller prendre quelques bières ou à manger. Cette démarche fonctionna très bien car la confiance s'établit beaucoup plus vite que je ne l'aurais imaginé. Ils ont commencé à me considérer comme leur ami.

Mes origines sociales et régionales furent petit à petit oubliées. Dans nos conversations, je n'ai presque jamais parlé de mon niveau d'éducation ou encore de mon statut social. Je vivais avec eux comme si j'étais l'un d'entre eux et je me sentais bien intégré. Cette stratégie m'a permis d'accéder à plus d'informations de qualité. Avec les femmes, tout s'est bien passé aussi, même si rares furent les circonstances au cours desquelles j'ai pu aller dans les bars avec elles, sauf pour quelques-unes. Elles étaient plus faciles d'accès sur les lieux de travail ou encore chez elles. Nos rapports étaient ainsi des plus cordiaux. Il y eut, dans quelques cas, une complicité, une amitié qui fut très utile pour accéder aux secrets du tribunal ou des dispensaires. J'ai profité

de toutes ces situations pour mener les enquêtes de manière plus extensive. Naturellement, j'avais bien conscience qu'exploiter l'amitié permettait de converser avec eux sur tout ce qui pouvait avoir de l'importance pour mon travail.

Ma position avec les médecins, les juges, les procureurs, les hauts fonctionnaires locaux n'a pas connu la même dynamique. Ces personnes se sentaient plus proches de moi socialement. Mes relations antérieures permirent d'avoir une proximité plus grande avec eux. Nos conversations se faisaient en forme de conversation longue, d'échange de visions sur les différents objets dans le secteur de la justice et de la santé mais aussi sur la politique, la musique, la littérature, entre autres. Pourtant, au cours de ces conversations, je n'émettais que très rarement mes propres opinions de manière approfondie ou précise. Ils discourent longuement et sans crainte, se sentaient en totale confiance avec moi. Mes relations avec ces gens qui au niveau local contrôlaient les réseaux du pouvoir m'ont permis de mener mes activités sans inquiétude dans leurs secteurs respectifs. Pourtant, j'ai eu un vrai souci avec l'administratrice du district de Montepuez à la fin de mon travail car elle n'était pas contente des détails que j'avais récoltés. Je devais mener mes entretiens avec le personnel de la santé dans les cafés, les bars ou autres endroits. J'avais leur confiance.

À toute demande que je faisais, ils répondaient positivement. Pourtant, je devais toujours payer quelques bières ou d'autres types de boissons. Suivant les propositions de Pierre Bourdieu et Loïc Wacquant appliquées à ma situation en tant que chercheur auprès de personnes pour qui je représentais une sorte d'élite, avoir une position de réflexivité, c'était d'abord m'interroger sur l'objectivité de ce que je récoltais⁵⁵³. Ma présence prolongée ou mon immersion avait pour but non pas une « imprégnation unilatérale⁵⁵⁴ » mais bien une intégration dans un milieu pour que des gens à qui j'avais affaire s'habituent à ma présence. Pierre Bourdieu, refusant la possibilité d'une objectivité totale, défend l'idée d'une double objectivation, celle de l'objet observé et de celle du sujet observant⁵⁵⁵. Selon Ursula Meyer, « cette objectivation participante, complément de l'observation participante, exige donc la prise de conscience de, et de

⁵⁵³ Pierre Bourdieu et Loïc Wacquant, *Invitation à la sociologie réflexive*, Paris, Seuil, 2014.

⁵⁵⁴ Ursula Meyer, *Foncier périurbain...*, *op. cit.*, p. 287.

⁵⁵⁵ Pierre Bourdieu, *Participant objectivation ...*, *op. cit.*

la réflexivité de la chercheuse sur, sa position dans l'enquête, ses actes et gestes, son passé et ses expériences personnelles ; son savoir académique et la discipline à laquelle elle adhère⁵⁵⁶ ».

Dans ce cas, « l'objectivité de la connaissance⁵⁵⁷ » sera, en grande partie, dépendante de la capacité du chercheur à réduire au minimum les effets de sa présence sur toute « la politique du terrain⁵⁵⁸ ». Dans tout mon travail de terrain, j'ai dû négocier ou renégocier ma position dans mes rapports avec les interlocuteurs. Ces négociations impliquaient aussi la négociation des positions de mes interlocuteurs. Il est important de rappeler que ce processus de négociation ou de renégociation des positions n'est pas toujours conscient. C'était aussi, pour eux et même pour moi, parfois inconscient.

2.3. Enquêter en situation autoritaire : la question de mon séjour en prison au Cabo Delgado

Le Mozambique est un pays en « situation autoritaire ». Faire de la recherche n'y est pas toujours aisé. Pour le régime en place, la collecte d'informations détaillées dans n'importe quel secteur est considérée comme une activité sensible. L'esprit du secret est constitutif de la culture politique et administrative au Mozambique, dans le sens où la gouvernance est faite sans transparence ni ouverture⁵⁵⁹. Les fonctionnaires pensent toujours qu'il ne faut pas partager les informations, même celles qui sont déjà publiques. Toute personne est susceptible d'être un espion ou encore sur écoute. Pour

⁵⁵⁶ Ursula Meyer, *Foncier périurbain...*, op. cit., p. 286.

⁵⁵⁷ Max Weber, « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales », in Max Weber, *Essaie sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket, 1992, p. 117-201.

⁵⁵⁸ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La politique de terrain : sur la production des données en anthropologie. », *Enquête*, n°1, 1995, p. 71-109.

⁵⁵⁹ Tony Hodges et Roberto Tibana, « The Political Economy of the Budget in Mozambique. », Maputo, *Oxford policy management*, 2004; Elisio Macamo, « Political Governance In Mozambique », Maputo, DFID-Mozambique, 2006, p. 28; IMF, « Country Focus Mozambique », *Finance and Development*, vol. 43 / 1, 2006.

faire du terrain au Mozambique, il faut avoir des astuces sans lesquelles tout peut devenir très compliqué.

De nombreux chercheurs sont restés pendant plusieurs mois dans l'attente pour obtenir une simple autorisation⁵⁶⁰. J'ai moi-même soumis plusieurs demandes qui jusqu'à ce jour sont restées sans réponse. Le fait d'être mozambicain n'a pas changé la donne. Les attestations faites par le centre de recherche LAM ou par mon directeur de thèse, Dominique Darbon, et par mon codirecteur, Michel Cahen, n'ont pas été acceptées⁵⁶¹. J'ai dû faire usage d'attestations de l'Université Eduardo-Mondlane et de l'Institut d'études sociales et économiques (IESE Maputo). Les tracasseries administratives sont tellement longues que les suivre exige beaucoup de patience et de temps pour finir par s'entendre dire : « On ne l'a pas encore fait. Le ministre n'a pas encore signé.

Le directeur est absent. La personne qui devrait signer est malade... ». L'administration mozambicaine reste encore fermée, malgré les réformes entreprises pour l'ouvrir sur l'extérieur⁵⁶². Tout fonctionne s'il y a *um refresco* ou *uma gasosa*⁵⁶³, comme on dit en Angola. La culture de l'arrogance administrative, de la fermeture, de la méfiance envers les chercheurs est encore assez grande. La plupart des fonctionnaires pensent que ne pas donner d'informations, c'est rendre service au Frelimo, qui gouverne le pays depuis 1975. Ces tracasseries et comportements sont aussi bien connus des journalistes⁵⁶⁴. Donc, pour enquêter dans ces contextes, il est

⁵⁶⁰ Je connais quelques chercheurs européens et américains qui utilisent les réseaux de leurs amis, anciens collègues d'université en Europe ou aux États-Unis, qui sont au pouvoir ou encore l'influence des familles de leurs épouses lorsqu'ils sont mariés à une Mozambicaine dont la famille est influente... C'est une pratique courante.

⁵⁶¹ Elles ont même pu être contre-productives, prouvant, à leurs yeux, que j'étais un agent de l'étranger !

⁵⁶² Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público, « Estratégia global da reforma do sector público (2001-2011) », Maputo, Imprensa Nacional, 2001.

⁵⁶³ Il faut payer ou donner quelque chose pour que les portes s'ouvrent. On attend une traduction littérale en premier.

⁵⁶⁴ Je n'étais pas surpris par ce comportement car j'ai moi-même été journaliste lors de mes études à l'Escola de Jornalismo en 2007-2010, d'abord à la Radio Maria, puis au journal *Savana* (le plus important journal privé au Mozambique) et enfin à la société de télévision Groupe Soico (STV et journal

impératif d'utiliser des méthodes innovantes (les relations amicales, les connaissances, les invitations pour parler en dehors des murs de l'administration, entre autres). Enquêter en situation autoritaire, c'est aussi courir le risque de perdre plusieurs mois sans avoir accès aux gens, aux institutions, aux documents.

Pour réussir, il est important de savoir jouer avec les sentiments, les émotions et de savoir se mettre en scène. C'est ainsi que, pour moi, il fallait surtout conquérir le cœur des agents de terrain, des fonctionnaires intermédiaires, pour qu'ils puissent ne pas ressentir mes activités comme une évaluation de leur travail ou comme une menace à l'encontre de leur propre position, de leurs manières de faire. De plus, dans ce contexte, il est impératif d'avoir un véritable réseau de connaissances pour faciliter les recherches à tous les niveaux car sans celles-ci tout peut aller de manière assez lente et toute recherche peut s'avérer compliquée à réaliser. Je ne fus pas toujours transparent sur mes vraies intentions de recherche⁵⁶⁵ avec l'administration car parler ouvertement de mon travail avec ceux qui octroient les autorisations pour mener les enquêtes, c'était courir le risque de ne pas faire de recherche du tout. Les dirigeants ont aussi peur que les recherches puissent être utilisées contre eux et de perdre leur poste ou de se voir marginalisés par le parti au pouvoir⁵⁶⁶. Pour les rassurer, il faut respecter strictement la consigne d'anonymat et de protection des sources. J'ai ainsi appris que faire du terrain, c'est aussi apprendre à contourner les difficultés dont les manuels de

O País). J'ai abandonné toute activité journalistique en mars 2010. Récolter les informations auprès des administrations ou des autorités publiques ne fut jamais facile.

⁵⁶⁵ J'ai essayé d'être le plus abstrait possible concernant le fond de mes recherches. Lors de mon enquête de terrain pour mon master entre juin et fin septembre 2015, j'avais parlé de mes véritables intentions en termes de recherche et la personne à que je devais parler m'a dit de manière gentille : « Je ne peux malheureusement pas vous parler de ce sujet. Je pense qu'il vaut mieux chercher quelqu'un d'autre qui pourra donner plus de détails. » Alors que cette personne était la bonne personne pour parler de la politisation de la santé dans le processus de légitimation politique du Frelimo. Elle occupa plusieurs fonctions au ministère de la Santé jusqu'à devenir présidente du conseil d'administration de l'entreprise publique du médicament (Medimoc). Elle connaissait bien cette situation mais le sujet était sensible pour elle.

⁵⁶⁶ Dans les administrations, lorsqu'on parle avec les bureaucrates, ils disent toujours que « tout est sous contrôle », même devant les pénuries visibles. Rares sont les fonctionnaires qui parlent de manière ouverte de leurs conditions. Il faut être proche d'eux pour qu'ils acceptent de livrer de telles informations.

méthodologie ne parlent presque jamais. Dans ce contexte autoritaire, il faut faire profil bas. Être discret. Ne jamais accepter de se prononcer dans les médias sur les questions sensibles. En tant que Mozambicain, j'ai dû m'effacer, en quelque sorte, de toute prise de position publique, même quand j'étais poussé à le faire.

Au niveau de l'État local, faire du terrain se montre beaucoup plus compliqué⁵⁶⁷. L'autoritarisme des administrateurs ou des fonctionnaires locaux est plus grave car personne ne les contredit et ils sont loin de toute pression des médias ou du public. En arrivant à Montepuez, je suis allé me présenter à l'administratrice pour lui faire part de ma présence et demander une autorisation de recherche. En réalité, j'entreprenais plus une démarche de courtoisie que de demande d'autorisation car j'avais déjà une autorisation du ministère de la Santé. Quand j'ai parlé à l'administratrice du district de Montepuez de mon intention de faire des observations au sein de dispensaires et de l'hôpital rural de Montepuez, elle m'a immédiatement dit : « Tu ne pourras pas faire cette recherche car, pour que tu la fasses, il faut que je reçoive une lettre directement de la ministre de la Santé. Sans un appel ou encore une lettre directement d'elle, tu ne pourras pas faire cette recherche ».

Alors, durant la conversation, je lui montre l'attestation du ministère. Même ainsi, elle dit : « Je n'accepte pas cette lettre. Il faut une lettre ou autorisation qui vient directement d'elle (la ministre) »⁵⁶⁸. Au cours de cette conversation, j'ai appelé directement le conseiller en communication de la ministre (une connaissance et ancien collègue à STV/*O País*) toujours en poste aujourd'hui avec le nouveau ministre (février 2020). Il confirma que c'était bien le ministère qui m'avait délivré l'attestation et qu'elle devait me laisser travailler. Je ne pouvais pas appeler la ministre pour ce type de choses et je ne pense pas qu'elle pouvait accepter de répondre à cette question dans les termes exigés par l'administratrice du district de Montepuez. Cette dernière n'était pas d'accord mais l'appel a fonctionné pour la persuader de me laisser travailler. J'ai su après coup qu'elle avait donné aux agents du service de santé la consigne de peu me

⁵⁶⁷ Il est important de dire aussi que, quelque fois au niveau local, en fonction des lieux, les recherches peuvent être plus faciles. Je parle ici de l'accès aux gens. Ce peut ne pas être le cas au niveau central.

⁵⁶⁸ Conversation avec l'administratrice de Montepuez, Montepuez, le 20 octobre 2017.

parler. Heureusement, mes relations avec ces agents m'ont permis de faire mon travail correctement.

2.3.1. Mon séjour en prison et ses conséquences épistémologiques et méthodologiques

Le pire était encore à venir ! Le 23 octobre 2017 je me suis rendu à Mapupulo, un poste administratif du district de Montepuez, pour enquêter dans un dispensaire (*Centro de saúde de Mapupulo*) et dans un petit tribunal communautaire. Je suis arrivé à 8 h 52 heure locale. Je me suis d'abord rendu auprès des autorités du dispensaire. Après cette procédure, j'ai commencé mon travail. À la fin de cette journée (vers 15 h 30), je me suis rendu au tribunal communautaire pour poursuivre mes travaux d'enquête. Quand j'ai commencé à interroger les personnes présentes sur place, je vis cinq personnes arriver, trois policiers fortement armés, un premier homme (le chef du poste) puis un second (j'ai su après qu'il était des services de renseignement). En arrivant, ils me disent que je ne dois pas être là car ils ne me connaissent pas et qu'il est étrange que je pose des questions aux gens.

De plus, j'ai su plus tard que, avant de venir m'interpeller au tribunal communautaire, ils avaient interrogé les infirmiers du dispensaire où j'avais enquêté auparavant. Ces derniers avaient expliqué que je prenais des notes, posais des questions sur le fonctionnement, le volume du personnel, la division du travail, les capacités financières, entre autres. Ces questions dérangeaient. Ces éléments ont certainement constitué un élément crucial pour penser que j'étais un espion au service d'une puissance étrangère ou encore d'un groupe djihadiste. Nous étions en effet déjà à l'époque du début des attaques islamistes.

Une fois de plus mon accent m'a causé des problèmes. J'ai essayé de leur expliquer que j'étais bien mozambicain et que j'étais juste en train de faire un travail de recherche dont l'autorisation m'avait été donnée par les institutions compétentes à Maputo. La réponse fut : « Tout ça c'est un mensonge. Tu vas nous expliquer ça au commissariat. » Immédiatement, ils m'ont mis les menottes et emmené au commissariat, un bâtiment dans un état très dégradé. En arrivant, ils m'ont fait asseoir et ont commencé les

interrogations. « D'où viens-tu ? De quelle nationalité es-tu ? Pourquoi es-tu là ? Pourquoi es-tu en train de décrire avec autant de détails les choses que tu vois ici ? », parmi d'autres questions. J'ai essayé de répondre mais rien ne pouvait les convaincre.

À la suite de cet interrogatoire, ils m'ont retiré chaussures, lunettes, ceinture, sac, portable, cahiers de notes et m'ont mis dans une petite cellule. J'ai tout essayé pour leur montrer que je n'étais ni un ennemi ni un bandit. Quand j'ai essayé d'expliquer que j'étais doctorant en France, financé par la France, la situation a empiré. Immédiatement, ils ont appelé le commissariat du district de Montepuez pour venir me chercher. Dans la voiture, un commandant de la police, deux policiers de l'unité d'intervention rapide (force spéciale de la police) et deux policiers. Je fus traité comme un véritable bandit. Je fus mis sous la banquette arrière de la voiture la voiture. Ils ont commencé, alors que la voiture roulait, à fouiller mon sac. Lorsqu'ils ont pris mon cahier de notes, il y avait les notes de toute la journée.

Heureusement, c'était un cahier neuf. Ils ont retiré les pages sur lesquelles j'avais pris ces notes. En arrivant à Montepuez, j'ai de nouveau été interrogé par des policiers sur tout ce que je faisais dans un coin aussi reculé (Mapupulo). J'ai redonné toutes les explications. Ils ne semblaient pas me croire. Ils m'ont demandé mon portable. Je l'ai ouvert. Ils voulaient effacer mes entretiens et mes photos. Heureusement, quand j'étais encore en train d'interroger mes interlocuteurs au tribunal communautaire, j'avais envoyé tout ce que j'avais sur Dropbox ainsi qu'à une personne de confiance. Ils ne comprenaient rien de tout cela. Ils ont finalement effacé les photos et les entretiens. Pourtant, ils ne maîtrisaient pas véritablement l'utilisation du portable et n'ont pas pu tout effacer. Alors que j'attendais d'être interrogé une fois de plus, j'ai demandé à quelqu'un à mes côtés d'écrire un message à ma compagne pour qu'elle informe Jeanne Vivet, l'attachée scientifique à l'ambassade de France, et un message à un ami de l'Université pédagogique de Montepuez pour qu'il aille chercher mon ordinateur et tous les cahiers de terrain là où j'étais hébergé.

Je ne savais pas ce que les policiers pourraient encore faire. J'avais peur qu'ils aillent là où j'habitais pour prendre mes matériaux. Après avoir fait cela, j'ai pu envoyer un mail à mon directeur de thèse. Après les interrogations, j'ai été dirigé vers une cellule. Le lendemain, j'ai demandé au chef du poste de pouvoir utiliser mon portable

pour informer ma famille de ma situation. Il fut gentil et m'autorisa à le faire. Ainsi, j'ai pu parler avec un ami, Custodio Duma, à l'époque avocat et directeur du Conseil national des droits de l'homme, et à mon père. J'ai pu exposer ma situation. Le lendemain, j'ai pu parler avec Jeanne Vivet, qui voulait faire intervenir l'ambassade. Mon directeur de thèse, Dominique Darbon, et Michel Cahen ont beaucoup fait pour trouver une solution plus rapide *via* les canaux institutionnels.

Je n'ai pas accepté cette idée car je savais que la procédure serait très longue et pourrait déjà impliquer des questions diplomatiques, réduisant ainsi à néant mon travail d'enquête. J'avais un autre terrain à faire à Cuamba (Niassa). Il était nécessaire d'être prudent. Le gouvernement du Frelimo n'est d'habitude pas très ouvert aux pressions externes et ma situation pourrait empirer. Tout ce qui est procédural au Mozambique prend trop de temps. C'était une situation grave mais il fallait trouver une solution plus adaptée à ce contexte. C'est ainsi que mon père avec ses réseaux a pu parler aux autorités policières de la province du Cabo Delgado, quatre jours après mon emprisonnement, pour me libérer.

C'est de cette manière que je l'ai été. Je n'ai pas pu récupérer mon carnet de terrain mais une partie importante de ce qui m'avait été pris me fut restitué. Je n'ai pas connu jusqu'à présent les véritables raisons de mon emprisonnement, mais je sais que ma présence n'était pas souhaitée dans ce district, surtout par les autorités de l'administration locale⁵⁶⁹. Je sais aussi que la police mozambicaine agit souvent de manière arbitraire. Cette situation montre combien il peut être dangereux de faire des recherches dans les contextes autoritaires. Cette situation m'a poussé à réfléchir au statut que j'aurais comme chercheur, après la soutenance de ma thèse et mon retour au pays. Mon emprisonnement révèle que, au niveau local, les pratiques autoritaires sont plus présentes que dans les grandes villes, où il y a un peu plus de respect du droit. Cette expérience m'a mené à penser qu'il était compliqué de parler d'une manière homogène des réformes car, entre les contextes national et local, il y a de nombreuses différences en termes d'appropriation de l'État de droit ou encore des réformes constitutionnelles

⁵⁶⁹ Pour moi, il s'agit aussi simplement de l'ignorance complète de ce que signifie la recherche, et peut-être aussi d'une « vengeance sociale » contre le *muzungu* vulnérable que je représente.

2.4. De l'observation aux entretiens et causeries

« [...] Par rapport aux descriptions sociologiques qui se veulent conformes à la vulgate de la neutralité, les théories critiques ont pour spécificités de contenir des jugements critiques sur l'ordre social que l'analyse assume en son nom propre, abandonnant ainsi la prétention à la neutralité [...]».

Luc Boltanski, *De la critique : précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009, p. 19.

Avec ce titre, je ne veux en aucun cas dire qu'il y aurait l'observation d'un côté et les entretiens de l'autre. Toute la pratique du terrain montre qu'on peut privilégier à un moment donner l'une des techniques mais cela ne veut pas dire qu'une autre soit négligée. Dans cette section, je vais surtout parler de la manière dont j'ai pu conduire les entretiens et de leur place dans mon travail. Mes entretiens ont commencé à Maputo et ont eu lieu ensuite dans les sites explicités plus haut. L'objectif de mes entretiens à Maputo n'était pas nécessairement le même que dans les deux districts. Ils étaient réalisés avec des personnalités préalablement choisies, mais ce ne fut pas toujours le cas : au ministère de la Santé – MISAU, Direction de la coopération et de la planification, Direction nationale de la santé publique, Direction nationale à l'assistance médicale, Institut national de la santé, Direction des ressources humaines – et dans quelques départements⁵⁷⁰ – ceux de l'humanisation et de la qualité des soins, de la planification, des relations internationales et du budget. Dans ce ministère, j'ai aussi eu des entretiens avec la responsable des réformes qui travaillait directement avec la ministre du secteur. Des entretiens ont été aussi réalisés au ministère de la Justice, au Tribunal suprême, à l'Institut de parrainage et d'assistance juridique (*Instituto de Patrocinio e Assistência Jurídica – IPAJ*), au bureau du procureur général de la République (*Procurador-Geral da Republica*). Ensuite, j'ai mené des entretiens auprès de certaines organisations internationales – USAID, Danida, Unicef, OMS, Pathfinder, Agence espagnole du développement, Banque mondiale, Fonds

⁵⁷⁰ Dans l'administration mozambicaine, un département équivaut à une division au sein des directions ministérielles.

monétaire international, entre autres – et nationales – M’weti, association des juges du Mozambique, des magistrats du ministère public, la Ligue des droits de l’homme, la Commission nationale des droits de l’homme, le Centre de formation juridique et judiciaire (CFJJ). J’ai aussi pu mener des entretiens avec les anciens ministres de ces deux secteurs, d’anciens directeurs nationaux des différentes directions utiles pour ce travail dans les deux ministères, Justice et Santé, d’anciens dirigeants de la Première République (1975-1990) responsables des réformes postcoloniales, quelques juges à la retraite, quelques universitaires qui ont directement travaillé à la réforme du secteur public. J’ai aussi fait des entretiens avec quelques députés des partis représentés au Parlement – Frelimo, Renamo et MDM⁵⁷¹.

Dans toutes ces organisations, directions et associations ou tous ces départements ministériels, mes entretiens furent principalement avec de hauts responsables. Il s’agissait d’avoir une perception de l’État au Mozambique, de ses déficiences, des jeux de pouvoir entre les autorités publiques et les autres organisations (ONG, agences de développement, bailleurs, etc.), des discours, des représentations des élites à Maputo concernant la réforme, l’administration, l’État. De plus, ces entretiens m’ont permis de comprendre les logiques institutionnelles de ces réformes, les visions pas toujours consensuelles entre les agents de l’État central et ceux des organisations internationales et nationales. Ils ont contribué à me faire mieux saisir la complexité politique et idéologique de ces réformes et que ces politiques de réformes étaient étroitement liées à la manière dont le régime politique fonctionnait.

Ces entretiens furent à la fois qualitatifs, approfondis et semi-structurés. Dans les organismes centraux ou sur nos sites d’enquête (les districts), en fonction des objectifs, les entretiens peuvent prendre différentes formes. Je menais mes entretiens avec une partie importante de mes interlocuteurs dans le domaine de la santé depuis 2015. Mon accès était plus ou moins facile. Dans le secteur de la justice, les choses furent un peu compliquées en termes d’accès au début. C’est un secteur hermétique dont l’accès dépend beaucoup plus de relations personnelles que de procédures administratives. Dans un contexte comme celui du Mozambique, où la justice est sous contrôle indirect (mais étroit) de la politique, les magistrats sont très réticents à parler.

⁵⁷¹ Voir liste des entretiens en annexe.

C'est pourquoi, pour réussir à pénétrer ce monde, j'ai contacté le mari d'une de mes anciennes professeures à l'Université Eduardo-Mondlane, Maria Isabel Casimiro. J'ai une très bonne relation avec les deux. Lui, Carlos Trindade, est maintenant un juge à la retraite et professeur de droit à l'université de droit de l'Université Eduardo-Mondlane. Il fut juge pendant plus de trente-cinq ans et finit sa carrière au Tribunal suprême. Il fut aussi le directeur du centre de formation des magistrats, le Centre de formation juridique et judiciaire, et l'un des réformateurs majeurs du système de justice.

C'est une figure clé du système de justice au Mozambique. Il fut aussi le premier juge au Niassa, l'une des provinces où je devais mener mes enquêtes. C'est grâce à lui que tout un ensemble de portes se sont ouvertes. Le président de l'Association des juges du Mozambique, Carlos Mondlane, avec qui j'ai aussi une très bonne relation, m'a permis d'accéder à plusieurs juges. Sans ces connaissances, l'accès à ce secteur aurait été très restreint. Il y a quelques noms que je ne peux mentionner mais qui furent déterminants, par exemple, pour accéder plus facilement aux hauts fonctionnaires du ministère de Justice. Les entretiens ne furent pas seulement formels. Certains furent plus informels, des causeries, souvent plus riches en informations, qui resurgissaient une fois que les cahiers étaient fermés, les stylos rangés dans le sac et l'enregistreur éteint... mais pas ma mémoire.

Ces causeries ou conversations informelles se faisaient également dans le cadre de rencontres devenues récurrentes sur les lieux de travail ou dans les cafés. Mes interlocuteurs s'étaient habitués à ma présence. Ils commençaient à s'intéresser à ma recherche, même si parfois ils me demandaient : « Mais comment quelqu'un qui fait des études en science politique peut-il étudier la santé ou encore la justice ? » Et puis, avec le temps, j'ai entretenu des rapports plus étroits avec quelques subalternes dans les ministères et institutions où j'allais faire mes entretiens. Ils me voyaient comme celui qui est capable de « causer bien », de parler des choses, de discuter de choses intéressantes. Je me souviens qu'un jour je suis allé parler avec le directeur du Département de la coopération et de la planification du ministère de la Santé. Il me dit : « Tu sais, aujourd'hui, j'ai lu un article dans le journal sur les conflits dans le parti Frelimo.

Ces gens-là, ces membres du Frelimo, ils ne pensent qu'à eux-mêmes⁵⁷². Ils discutent entre eux mais jamais de manière sérieuse sur l'état du pays. Regarde notre système de santé, il est totalement dépendant de la bonne volonté des bailleurs de fonds. Mais ils sont de plus en plus riches pendant que le pays devient de plus en plus pauvre. » Ce type de commentaires est difficile à entendre de la part d'un fonctionnaire. Mais la confiance, la proximité lui avaient permis de me le dire. Ils commençaient toujours par me faire des discours formels et officiels sans intérêt pour la recherche. Pour accéder à des informations plus délicates, je devais trouver les astuces « sur le tas » pour pouvoir les amener à parler beaucoup plus. À Maputo, j'ai pu réaliser trente-cinq entretiens et plusieurs rencontres et causeries informelles. Presque tout cela a été retranscrit dans mes carnets de terrain.

J'ai aussi mené des entretiens avec les *street-level bureaucrats*. Au total, soixante-douze entretiens ont été réalisés avec ces « fonctionnaires de la rue », dont quarante approfondis. Il est important de séparer les entretiens menés avec les hauts cadres à Maputo et ceux réalisés avec les « fonctionnaires subalternes ». Les objectifs ne sont pas les mêmes et n'ont pas la même dynamique. J'en ai déjà parlé plus haut⁵⁷³ et je vais juste expliquer en quelques lignes quel but avaient ces entretiens et comment ils se sont déroulés. Après les observations ou au cours des observations, ils ont été conduits avec les agents d'État. L'enjeu était de « croiser les comportements observés au travail ou vis-à-vis du travail avec les discours tenus sur ces activités⁵⁷⁴ ».

Ces entretiens permettaient de reconstituer des pratiques non directement observables ou encore de comprendre les perceptions que ces agents se font de leur activité, les rationalités ou les logiques qui justifient leurs actes dans leur travail. Ces entretiens, réalisés au cours des observations directes ou après celles-ci, servaient aussi à avoir plus de précisions, plus de détails sur des comportements, des pratiques ou des logiques d'action et d'inaction observées. Ces entretiens furent importants pour

⁵⁷² Ici, notre interlocuteur fait référence aux membres du comité central, de la commission politique, des organisations sociales du parti Frelimo.

⁵⁷³ Evelyn Z. Brodtkin, « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, vol. 72 / 6, 2012, pp. 940-949.

⁵⁷⁴ Marine Bourgois, *Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse, Sciences Po Paris, 2017, 679 p., p. 103.

comprendre les conflits entre les juges et les greffiers, entre les médecins et les infirmiers. Un greffier me dit à propos des juges : « Ils viennent de Maputo mais ils savent très peu de ce qui se fait dans un tribunal. Sans nous, ils n'iraient pas loin. » Ces entretiens permirent aussi de recueillir les informations biographiques qui constituent un élément important d'analyse.

L'entretien non directif se montre efficace auprès d'interlocuteurs pas toujours à l'aise avec les enquêteurs⁵⁷⁵. Dans mon travail, à plusieurs reprises, ce type d'entretiens a été d'une utilité extrême pour mettre mes interlocuteurs en confiance et les laisser parler sans être nécessairement interrompus. J'ai pu aussi comprendre par ces entretiens les rapports entre ces agents et le parti au pouvoir, les perceptions de leur profession dans les processus politiques nationaux, de leur statut, de leur condition sociale et des politiques publiques qu'ils sont censés mettre en œuvre. Mes entretiens avec les *street-level bureaucrats* ont été menés en face-face, en partie sur leur lieu de travail mais aussi ailleurs. Sur leur lieu de travail, on pouvait s'entretenir dans les bureaux, dans les couloirs, dans le secrétariat, dans le jardin de l'hôpital ou dispensaire, tribunal ou cabinet du procureur.

Dans les hôpitaux, je pouvais mener des entretiens dans des salles de chirurgie, dans des salles d'accouchement. Je n'ai pas rencontré tous les agents : cinq d'entre eux ne se sont pas prêtés à ce jeu (deux dans le secteur de la justice et trois dans celui de la santé). Mais la plupart de mes questions étaient rétribuées par mes enquêtés. Bien sûr, il y eut aussi de la méfiance, de la langue de bois, surtout dans le secteur de la santé. C'est là que l'observation s'est montrée plus que jamais cruciale pour mettre en évidence les contradictions entre les discours et la pratique.

À l'exception d'un entretien dans le secteur de la justice⁵⁷⁶ (une procureure à Montepuez) et trois dans le secteur de la santé (le directeur de l'hôpital rural de

⁵⁷⁵ Sophie Duchesne, « Pratique de l'entretien dit 'non-directif' », in Myriam. Bachir, *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Puf, 2000, pp. 9-30.

⁵⁷⁶ Le refus de cette procureure ne fut pas la conséquence de sa méfiance envers moi. Elle ne voulait aucune trace vocale pour pouvoir à l'aise, selon elle. Et, *de facto*, elle fut très profonde dans ses propos.

Montepuez, le directeur de la direction de la santé du district de Montepuez et un infirmier à Cuamba), tous les entretiens ont été enregistrés. Ils ont duré en moyenne une heure (de trente minutes à cinq heures). Je n'avais pas nécessairement un guide d'entretien précis. J'avais par contre en tête un guide des sujets et de quelques questions générales que je voulais aborder. Ce guide fit l'objet de plusieurs ajustements pendant l'enquête⁵⁷⁷, en fonction des conseils de mon directeur de thèse, des dynamiques du terrain, des endroits, des lieux, des personnes, des difficultés rencontrées⁵⁷⁸. Je laissais mes interlocuteurs libres de discourir comme ils le souhaitaient dans le cadre des sujets qui m'intéressaient. Les entretiens prenaient tendancielllement la forme d'« entretiens non directifs⁵⁷⁹ ».

Cette forme permet de laisser les enquêtés discourir sur leurs doutes, leur mise en question, leurs angoisses, leurs énervements, leurs mécontentements. Ces entretiens permirent aussi d'observer leurs silences, leurs hésitations lorsqu'il était question d'aborder un aspect sensible politiquement. Au Mozambique, tout est pris au sens *partisan*, et pas seulement politique. Tout est « partidarisé ». La question politico-partisane n'a ainsi jamais été négligée dans cette thèse, y compris lorsqu'étaient abordées des questions apparemment purement techniques. Au Mozambique, la santé et la justice sont des enjeux de survie du régime en place. Comme ce fut le cas avec les hauts cadres, les causeries avec les *street-level bureaucrats* ont été importantes pour consolider les amitiés et obtenir des informations plus sensibles notamment.

⁵⁷⁷ Mes conversations, mes échanges, mes discussions pendant mon terrain, avec mon directeur de thèse, Dominique Darbon, ont été d'une importance sans égale. Ces discussions et échanges m'ont permis de comprendre plusieurs aspects et d'ouvrir d'autres pistes de recherche. Sa présence permanente fut importante pour que je prête aussi attention aux questions matérielles des bureaucraties que j'enquêtai.

⁵⁷⁸ Stéphane Beaud et Florence Weber, *Guide d'enquête...*, *op. cit.*; Stéphane Beaud et Florence Weber, « Le raisonnement ethnographique », in Serge Paugam, *L'enquête sociologique*, Paris, Puf, 2010, pp. 225-266; Serge Paugam, *La pratique de la sociologie...*, *op. cit.*

⁵⁷⁹ Sophie Duchesne et Pierre Muller, « Représentation croisée de l'État et des citoyens », in Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil, *Être gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 35-50.

Cela put être complété par des entretiens avec les usagers, qui constituent une partie importante de cette thèse. Soixante-cinq entretiens ont été réalisés avec les usagers. Ils me permirent de confronter la vision des agents de terrain, de comprendre comment ils vivaient ces bureaucraties, quelles perceptions ils avaient en tant qu'usagers des politiques publiques d'humanisation des soins et d'accès à la justice. De plus, ces entretiens permettaient de voir dans quelle mesure existait une séparation entre les actions de l'État et celles du Frelimo. Cette pluralité – agents de terrain, fonctionnaires, usagers – fut un aspect fondamental pour diversifier les points de vue. Tout cela m'a aidé à ne pas me laisser orienter ou encore manipuler par certains acteurs (surtout les hauts fonctionnaires et les responsables politiques du Frelimo). Dans la thèse, les entretiens (au nombre de cent-soixante-douze au total) sont exposés de deux manières : une police diminuée d'un point quand l'extrait est long, il sera composé en retrait et en corps 11, le texte courant étant en corps 12 ; quand l'extrait est court, il apparaîtra directement dans le corps du texte.

2.4.1. Sources écrites : rapport et autres documents

Il existe des rapports et des documents de littérature grise en tous genres sur les services de la santé, de la justice, sur les réformes de l'administration, de la fonction publique. J'en ai consulté à Maputo dans les institutions déjà citées mais aussi au sein des tribunaux, des bureaux des procureurs, dans les hôpitaux, dans les dispensaires⁵⁸⁰. Cette littérature grise fut certes utile pour comprendre les aspects institutionnels, les visions de l'administration ou du gouvernement, des ONG ou encore des consultants. Mais elle avait été rédigée, pour l'essentiel, par des consultants, des fonctionnaires de l'État, ou des envoyés des agences de développement.

⁵⁸⁰ Malheureusement, il n'était pas possible que j'emporte la plupart de ces rapports ou documents institutionnels avec moi. Je devais les consulter sur place. Dans le domaine de la justice, les choses furent plus compliquées comparativement au secteur de la santé. Une autre difficulté venait du fait que même les documents censés être rendus publics étaient difficiles d'accès et parfois il n'y en avait qu'un seul exemplaire dans l'institution. Pour pallier cette situation, j'ai parfois pu faire des photocopies ou j'ai cherché des documents en format numérique.

La plupart de ces documents se voulaient purement techniques et sans consistance empirique et théorique. Ils étaient dans la plupart des cas des descriptions des problèmes, des conseils, des identifications des défauts ou encore des remarques sur des aspects positifs. Ce qui les caractérisait est une grande faiblesse d'analyse et de réflexivité, d'être chargés de préjugés, de normativisme. Peut-être aident-ils involontairement à retracer la trajectoire d'une certaine politique publique ?

Ils furent produits pour répondre aux commandes faites par les bailleurs de fonds, les ONG ou même l'État, dont la préoccupation n'est pas la recherche approfondie mais la satisfaction des exigences du cahier des charges. Bien souvent, les consultants répétaient les conclusions obtenues lors d'une autre consultance, parfois dans d'autres pays, sans le souci de démontrer comment ils étaient arrivés à leurs conclusions. Bref, l'industrie de la consultance ne constitue généralement pas une source importante pour la recherche, même si on ne peut l'ignorer.

Dans cette recherche, j'ai pu consulter des archives de l'administration coloniale, des compagnies coloniales (forme de proto-administration), de la lutte de libération anticoloniale⁵⁸¹, sur le gouvernement de transition (1974-juin 1975), sur la Première République (1975-1990) à l'*Arquivo Histórico de Moçambique*. Les données récoltées ont été utiles pour retracer le processus d'implantation de l'appareil bureaucratique au Mozambique, la mise en place des appareils judiciaire et sanitaire ainsi que les trajectoires de l'État postcolonial (1975-1990) au Mozambique.

2.4.2. Considérations éthiques et engagement personnel

⁵⁸¹ Car il est fortement discutable de savoir si, au Mozambique, il y avait une « nation » à libérer (une population, certes ! des nations africaines précoloniales, certes !). Luis de Brito a bien montré – et je l'ai suivi – que le Frelimo n'était pas nationaliste (pour la libération d'une nation existante), mais « nationiste » (porteur d'un projet élitare d'imposition d'une nation postcoloniale inexistante contre les nations africaines précoloniales péjorativement caractérisées comme « tribus » ou « ethnies »).

Dans ce travail, j'ai essayé de respecter le mieux possible les règles et principes qui orientent la production des données qualitatives. Évidemment, il y aura des lacunes et des biais dans cette thèse. Comme le dirait Bourdieu, la manière de dire ou de construire un discours n'a rien d'anodin⁵⁸², et peut être un acte de domination ou encore de discrimination. Ce travail aborde la vie des bureaucraties, la vie et les opinions d'individus. Parfois, je touche à l'intimité des individus, aux trajectoires biographiques, aux positions politiques, entre autres éléments sensibles. Mes enquêtes ont été réalisées dans une « situation autoritaire » d'un parti à prétention hégémonique qui contrôle la parole et assassine ceux qui critiquent directement les actions du gouvernement, qui exclut ceux qui défient le statu quo. Ce n'est pas un contexte où la parole sincère des agents publics ou même d'autres organisations est si facile à recueillir. Critiquer le fonctionnement des services publics est vu par le parti en place comme une remise en question de son autorité.

C'est pourquoi j'ai décidé de garantir l'anonymat dans « le dire et dans les images⁵⁸³ » de quelques personnes et de certains contextes. Au Mozambique, faire de la recherche n'est pas aisé, surtout dans des secteurs stratégiques pour la survie du Frelimo. Du point de vue administratif, une demande aux institutions étatiques pour mener des recherches peut prendre plusieurs mois sans aboutir à une réponse. Une demande d'autorisation qui préciserait les objectifs de la recherche peut parfois condamner son obtention.

Je disais que l'objectif de cette recherche était de « contribuer à l'amélioration de la performance des services de santé et justice ». C'était plus raisonnable que de dire que « ce travail a pour but de comprendre comment la santé et la justice sont au service de la légitimation politique et symbolique du Frelimo ». Pourtant, avec mes interlocuteurs, les objectifs les plus précis étaient dévoilés pour qu'ils comprennent réellement à quoi ils avaient affaire. Tous mes entretiens enregistrés l'ont été avec le consentement et l'autorisation de mes enquêtés. Toute prise de notes aussi sur les questions sensibles. Mes descriptions ont été faites avec le souci d'être le plus fidèle possible à ce que j'observais.

⁵⁸² Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

⁵⁸³ Ursula Meyer, *Foncier périurbain...*, op. cit., p. 298.

Le fait d'être mozambicain soulignait la difficulté d'être à la fois chercheur et citoyen du pays. Dans toutes mes enquêtes, dans tous les sites, j'ai toujours clarifié ma position de chercheur indépendant, même auprès de mes connaissances. J'ai évité de prendre des positions normatives sur ces services ou sur le gouvernement. Bien sûr, j'ai mes opinions sur ces objets comme citoyen mais ces opinions n'ont pas directement place dans cette thèse quand elles n'étaient pas vérifiables empiriquement. Autrement dit, j'ai essayé de suivre les propositions de Howard S. Becker dans *Écrire les sciences sociales...* selon lesquelles il est toujours important de prendre de la distance entre ce qui nous paraît évident et ce que la ce qu'est la réalité⁵⁸⁴. Enfin, j'ai respecté le « Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne », m'étant engagé à protéger toutes les données obtenues dans le cadre de mes recherches.

⁵⁸⁴ Howard Becker, *Écrire les sciences sociales : commencer et terminer sa thèse ou son livre*, Paris, Economica, 2004.

Partie II : Réformes administratives et action publique au Mozambique : du colonial au contexte de dépendance

Étudier les administrations et leurs réformes en Afrique suppose toujours d'intégrer le processus de son implantation sur le plan historique. En Afrique, en général, et au Mozambique, en particulier, l'administration apparaît comme un produit inventé dans le contexte de la colonisation. C'est en ce sens que l'on peut dire que l'administration est un héritage colonial. Au Mozambique, il faut affirmer que la nature de l'Etat et de l'administration post-coloniale a, même après plusieurs réformes dans la période coloniale, des traces de la période coloniale. Autrement dit, il y a beaucoup de marques de continuité, même s'il y a aussi eu quelques ruptures.

C'est en ce sens que dans cette partie, on s'intéresse au processus de construction et de mise en place de l'administration coloniale, à la trajectoire de territorialisation des dispositifs administratifs coloniaux, aux réformes coloniales et à leurs difficultés. Insister sur ce processus permet de mieux situer l'histoire de l'État et de l'administration postcoloniale au Mozambique, puisque, entre autres, le caractère autoritaire de l'État et de l'administration postcoloniale s'explique, en partie, par ce long et profond héritage. Comme cette thèse porte, entre autres aspects, sur l'expansion de l'État et de l'administration postcoloniale dans les zones périphériques, on analysera également comment un pays, pauvre et sans ressources humaines suffisantes, comme le Portugal, a réussi à avoir une certaine présence non seulement dans espaces urbains, mais aussi dans les espaces intérieurs du Mozambique.

Ainsi, on insistera, au chapitre III, sur la mobilisation par les colonisateurs des dispositifs juridiques et sanitaires afin de pouvoir implanter l'autorité coloniale dans les espaces ou territoires qu'ils occupaient. On verra, dans ce chapitre, que l'institution juridique et la santé ont été des instruments très importants pour la construction de l'image de l'Etat colonial ainsi que pour la régulation de la vie des peuples indigènes. Ce fut l'un des aspects le plus marquant de la rencontre entre colonisateurs et indigènes. La question de la mise en place de l'administration et des réformes de l'État, notamment en ce qui concerne les aspects juridiques, s'est toujours faite de manière

violente et autoritaire. Cette marque a accompagné de manière indélébile tout le temps que dura le système colonial au Mozambique. C'est aussi pourquoi on insistera beaucoup sur la façon dont les actes juridiques visaient avant tout chose à implanter l'idée d'un État qui détenait le monopole de la violence physique et symbolique envers les populations. On verra que le droit était, en fait, au service de la construction et de l'implantation de l'État colonial dans tous les lieux où il pouvait s'installer. Il a donc été l'épine dorsale du projet d'occupation, de domination et de contrôle des territoires et des populations dans ce pays. Dans le même chapitre, on montrera que dans la période post-coloniale, nombre de ces pratiques, ces idées de l'époque coloniale seront mobilisées, actualisées, instrumentalisées au service du "fameux" projet de modernisation autoritaire porté par le Frelimo, comme un parti libérateur et leader du Mozambique.

On verra donc que même avec les discours radicaux ou révolutionnaires du Frelimo, l'infrastructure coloniale dans le secteur de la justice a été maintenue, même si certaines pratiques ont été totalement interdites, réformées voire modifiées. Ce qui est resté constant, c'est l'idée que le pouvoir judiciaire est fondamental pour la création de l'État, la mise en place de l'administration dans les zones rurales, où le Frelimo avait peu de contrôle dans les premières années de l'indépendance. Il y avait donc une obsession de la part des élites du Frelimo de s'emparer de ces espaces et de les intégrer rapidement dans le circuit de leur pouvoir. Le système judiciaire, ses réformes, étaient, en ces termes, vus comme un élément central de la projection du projet modernisateur du parti-État Frelimo dans des territoires considérés comme non modernes, encore féodaux ou ancrés dans les traditions. Aux côtés de la justice, on verra que la santé, dans la continuité de ce qui se faisait dans les zones libérées lors de la lutte anticoloniale ou de libération nationale, qui à l'époque coloniale servait, d'une part, à stratifier la société, et, d'autre part, les « portugaiser », donc civiliser, les peuples indigènes, serviront d'élément politique très important pour reconfigurer l'image de l'État colonial, participant ainsi à la construction de l'idée d'un nouveau État post-colonial plus proche des populations.

L'idée sera de montrer que ces deux secteurs de l'époque coloniale à l'époque post-coloniale ont participé, de manière pérenne, au processus de spatialisation et de conquête des espaces ruraux. C'est ainsi qu'on que l'État post-colonial a non seulement

fait de ces secteurs stratégiques un élément fondamental des réformes de l'État, mais aussi en a fait des éléments centraux de la refondation de l'administration et des mécanismes de légitimité politique. Ce faisant, on veut montrer que la dynamique des réformes en cours au Mozambique, depuis 1990, après la fin officielle de la période du parti unique, s'inscrit, en substance, dans la continuité des pratiques de la période qui suit immédiatement la proclamation de l'indépendance. Cela permettra de trouver les éléments qui expliqueront pourquoi le contrôle serré du secteur de la justice et de la santé, la politisation des réformes qui concernent ces secteurs reste accrue. Ce qui sera également fondamental dans cette partie, c'est de montrer que la dépendance du Mozambique dans le cadre du processus de construction de son État est intrinsèque à son histoire depuis les premiers jours de l'indépendance. Mais, on insistera sur le fait que cette dépendance n'est pas de même nature si on compare les quinze premières années de l'indépendance et ce qui se passe après 1990. C'est parce que s'il y a eu dépendance dans la première République, elle était moins intense, moins structurante, alors que sous la deuxième République on constate que la dépendance devient structurelle. Cependant, même avec cette dépendance structurelle, le projet de domination hégémonique du Frelimo non seulement n'a pas changé de nature, mais il a trouvé de nouveaux moyens, de nouvelles possibilités pour poursuivre son projet et pour de déployer davantage sur l'étendue du territoire immense qui est le Mozambique.

Ces questions feront donc l'objet du quatrième chapitre, qui montrera comment au lendemain des réformes néolibérales, de la fin du parti unique, de l'entrée massive des acteurs internationaux occidentaux, la dépendance du Mozambique a été si profonde qu'elle a profondément impacté la manière dont l'État fonctionnait. Il est important de dire que les premières dix ans (1990-2000) d'intervention des acteurs occidentaux au Mozambique reste dans la mémoire des élites du Frelimo comme un trauma qu'il éviter que cela arrive une fois de plus. Si cette situation pouvait conduire à une certaine perte de souveraineté ou de capacité d'action des acteurs étatiques, on montrera, à partir d'exemples tirés d'un des secteurs les plus dominés par l'aide publique au développement, par l'interventionnisme d'acteurs non étatiques étrangers, le secteur de la santé, que cette L'État, avec plusieurs problèmes de ressources, va instrumentaliser ces acteurs pour consolider sa capacité d'agir en tant qu'État et consolider sa projection en dehors des espaces urbains. C'est ici qu'on montrera qu'au Mozambique ce qui se négocie, ce n'est pas tant la souveraineté en soi,

mais la nature de l'exercice de cette souveraineté, en insistant sur le fait que l'État mozambicain conserve sa centralité, en dehors de toutes les pressions de acteurs internationaux non étatiques.

3. Chapitre III. Réformer l'administration coloniale, réformer l'administration postcoloniale

« [...] Dans le territoire du capitalisme et du colonialisme, l'hôpital est l'un des grands centres d'exploitation. On mobilise les médecins et les professeurs des universités pour venir traiter la grippe du grand capitaliste, les problèmes de ventre de Monsieur le Juge mais à côté il y a des enfants qui meurent... Dans la zone de l'ennemi, les chiens des gens riches ont plus de vaccins, plus de médicaments, plus de soins médicaux que les travailleurs [...] Dans le Mozambique colonialiste et capitaliste, il n'y a des hôpitaux que là où il y a des colons, il y a des médecins et des infirmiers où vivent ceux que peuvent payer... Notre hôpital est différent. L'hôpital sera l'instrument pour la révolution [...] ».

Samora Machel, *A nossa luta*, Maputo, Imprensa Nacional
p. 49-53.

« [...] Abolir l'injustice du système colonial et établir la justice qui sert les intérêts et les aspirations du peuple mozambicain, fut toujours l'objectif fondamental de la lutte pour la libération [...] La nouvelle organisation judiciaire est un pas fondamental vers l'édification du nouvel État [...] ».

Loi n° 12 du 2 décembre 1978 sur l'organisation judiciaire.

Ces deux affirmations faites entre 1975 et 1978, dans deux circonstances différentes, par le premier président du Mozambique, Samora Machel, montrent que la réforme de l'administration coloniale était un enjeu essentiel pour la réorganisation et la transformation de la société mozambicaine postcoloniale. Réformer les appareils judiciaire et sanitaire était emblématique du changement de société souhaité.

Les premières tentatives de construire une administration publique bureaucratique, au sens de Weber, furent lancées en Afrique à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Pourtant, la bureaucratie qui fut transposée en Afrique ne pouvait qu'en partie être identique à celle des métropoles. À ce propos, Paulos Chanie énonce que

« the colonial master's instituted a system that somehow resembled the weberian rational bureaucracy. But the manner in which it was practised and the purpose it served were different »⁵⁸⁵. L'administration publique construite au Mozambique et notamment au Niassa (subdivisé aujourd'hui en deux provinces, le Niassa et le Cabo Delgado), était loin de prétendre être une administration comparable à celles qui existent en Europe, être la traduction des règles bureaucratiques respectueuses du droit. Il est classique d'écrire, comme Jean-Fidèle Omgba⁵⁸⁶, que l'Afrique est héritière de l'administration coloniale, mais être héritière de l'administration *coloniale* n'est pas du tout la même chose que de dire qu'elle est héritière d'une administration qui se calquait sur les administrations *métropolitaines* !

Au contraire, les puissances coloniales n'ont pas implanté aux colonies (au moins dans les colonies d'indigénat) une administration copiée de ce qu'elles faisaient chez elles ! À commencer par le principe de séparation des pouvoirs, qui n'a pas du tout été implanté : le *chefe de posto* était à la fois le chef politique, le chef « législatif » et le chef judiciaire. Cette séparation n'existe un peu que pour l'« administration civile », l'administration pour les Blancs et les assimilés. Ceci est banal mais caractérise son héritage et sa structure en fonction des domaines, des secteurs, des régions et des pays. En fonction de divers héritages coloniaux, les colonies connurent des cultures administratives distinctes. Ainsi, l'implantation de l'administration n'a cessé de se décliner en fonction des organisations sociales, des particularités du contexte local, etc., donnant naissance à des administrations différenciées au sein d'un même espace de domination coloniale. Le processus d'implantation de l'administration dans l'extrême nord du Mozambique fut non seulement compliqué par les résistances acharnées des chefs locaux mais cette implantation fut aussi négociée et assimilée aux pratiques locales.

Autrement dit, les rapports entre l'administration coloniale et les administrés ne furent pas similaires à ceux du sud du Mozambique. On pourrait dire que, à l'extrême nord, « il s'agi[ssai]t d'une administration qui n'était pas nécessairement celle de la métropole en ce qu'elle correspondait aux fonctions de domination qui lui

⁵⁸⁶ Jean-Fidèle Omgba, *Re-penser l'administration...*, op. cit., p. 51.

étaient confiées⁵⁸⁷ ». L'administration coloniale se s'est jamais prétendue une copie de l'administration métropolitaine, car ses pratiques étaient éloignées des règles d'une administration bureaucratique, comme l'ont montré, à partir de plusieurs cas, diverses thèses sur le Mozambique⁵⁸⁸. Cet acte était parfaitement volontaire et politiquement décidé. Ces différences furent le produit de la volonté du Portugal d'adapter le modèle administratif à la situation réelle. Il fallait un système complètement différent de celui de la métropole pour gérer la colonie et l'indigénat. Il fallait adapter, par exemple, une partie de la législation métropolitaine, sans pour autant changer le corpus fondamental, aux réalités locales. L'idée d'étendre simplement le modèle métropolitain aux colonies a existé sous la monarchie libérale, mais c'était avant la conquête effective des colonies et cette « législation exportée » ne s'adressait en fait qu'aux maigres populations des *terras firmes* d'Afrique et d'Asie, à savoir la population blanche et assimilée. Ce modèle fut abandonné dans les vingt dernières années de la monarchie (au Mozambique, notamment par António Enes). Cependant, cette adaptation fut le produit d'une longue histoire accompagnée de nombreuses contradictions (conflits entre les juges et les administrateurs, par exemple), comme le montre Cristina Nogueira da Silva⁵⁸⁹.

La mise en place de l'appareil administratif dans les colonies est aussi le produit de l'évolution de la doctrine et de la jurisprudence au Portugal, qui traitait directement du type d'administration (centralisé ou décentralisé dans les colonies, autonome ou

⁵⁸⁷ *Ibidem*.

⁵⁸⁸ Sérgio Chichava, Le "vieux Mozambique": une étude sur l'identité politique de la Zambézie, Thèse, Université de Bordeaux, 2007; Domingos Manuel Do Rosario, Les mairies..., *op.cit.*; Egidio Guambe, Réformer l'administration pour renégocier la centralité de l'Etat..., *op. cit.*

⁵⁸⁹ Cristina Nogueira Da Silva, *Constitucionalismo e Império : a cidadania no Ultramar português*, Coimbra, Coimbra : Almedina, 2009. La législation de l'ancien régime colonial ne s'adressait qu'à la population des zones directement dominées par le Portugal, soit, en Afrique, environ 5 % des territoires qui deviendront ensuite l'Angola et le Mozambique.

C'est justement l'extension du territoire colonial et l'entrée sous domination directe du Portugal des populations indigènes qui va obliger l'abandon de l'idéal uniformisateur (et *in fine* l'abandon de la dénomination « provinces d'outre-mer », qui ne sera reprise, dans un contexte très différent, qu'en 1951).

sous haut contrôle du gouvernement métropolitain)⁵⁹⁰. Il y avait ceux qui soutenaient l'application *ipsis verbis* de la législation ou de l'appareil administratif métropolitain, comme, par exemple, le Code administratif portugais, dans les colonies pour que, selon eux, la domination soit totale, plus intégrée et plus efficace, et les autres, comme Albano Magalhães⁵⁹¹, qui fut juge au Mozambique, qui pensaient qu'il fallait donner un certain contenu local aux diverses législations entre 1880-1910. Dans l'esprit des idéologues de la colonisation, majoritairement juristes, la mise en place de l'administration publique, qui passait par l'exportation du droit portugais, surtout les droits administratif, pénal, civil, dans les territoires d'outre-mer, était le fondement du succès pour le contrôle politique et économique des populations qui y habitaient.

C'est contre la nature de l'administration coloniale que reformer les États Afrique (les institutions judiciaires, sanitaires et autres), après la colonisation, fut l'un des premiers objectifs fondamentaux des élites postcoloniales.

Il est fort important, par ailleurs, de rappeler que, durant la domination coloniale, l'administration joue un rôle central comme instance d'exécution du pouvoir étatique et de traduction du droit colonial, dont l'objectif était de consolider l'emprise coloniale sur le territoire « mozambicain » mais aussi de produire légalement l'indigène⁵⁹². Dans ce contexte, parler de la création du droit voudrait dire non seulement la création des mécanismes qui permettaient la mise en place de la domination impériale et coloniale, mais aussi celle d'un dispositif de régulation sociale proche des pratiques métropolitaines, qui deviendrait un instrument dans l'économie politique de la justification de l'« occupation effective ». C'est ainsi que, pour fonder la domination coloniale, il était pertinent de produire, de fabriquer les « institutions et [les] procédures susceptibles de traduire les impératifs économiques et politiques des

⁵⁹⁰ Malgré les mots employés (qui incluent celui de décentralisation), les colonies n'ont jamais été décentralisées (elles ont toujours été en total dépendance d'un seul centre politique-Lisbonne), mais ont eu une administration déconcentrée : une administration coloniale un peu autonome au sein d'une centralisation politique totale.

⁵⁹¹ Albano Magalhães, *Estudos coloniais : legislação colonial, seu espirito, sua formação e seus defeitos*, Coimbra, P. França Amado, 1907.

⁵⁹² Paula Meneses, « O "indígena" Africano e o colono "Europeu": a construção da diferença por processos legais », *e-cadernos/CES*, n°7, 2010, p. 68-93.

puissances coloniales⁵⁹³ ». C'est la création de l'administration en tant que gestion bureaucratique⁵⁹⁴ dont il est question ici ! Autant dire que les premières règles de droit au Mozambique, au moins celles qui sont mises en place par la Compagnie du Nyassa, étaient essentiellement liées aux questions du recrutement des travailleurs⁵⁹⁵ et de la collecte de taxes diverses. Dans ce cas, le droit colonial positif, et donc l'appareil judiciaire, fut créé ou mis en place afin d'offrir les conditions permettant de recruter les indigènes pour le travail forcé, lever l'impôt, continuer en pratique l'esclavage⁵⁹⁶, entre autres. La création de l'administration publique coloniale, dans plusieurs districts du Niassa et du Cabo Delgado fut violente. L'administration fut conçue par les colons eux-mêmes comme un instrument central de l'entreprise de domination coloniale, et principalement de la mise en place de l'hégémonie impériale coloniale. L'*essentia* de l'administration coloniale au Mozambique était d'encadrer, de maîtriser les mouvements des colonisés, de contrôler leurs manières de faire et d'agir et même de penser par le biais de règles du droit, de l'administration de la justice et par la mise en place des structures sanitaires minimales.

De plus, jusqu'en 1929, la plupart des circonscriptions territoriales coloniales étaient militarisées. Autrement dit, la recherche de l'hégémonie était au cœur du projet de bureaucratisation de la société « mozambicaine » pendant la colonisation. On peut même ajouter qu'assujettir l'âme et le corps du colonisé par les pratiques liées à la

⁵⁹³ Samia El Mechat, « introduction », *op. cit.*, p.13.

⁵⁹⁴ On entend par bureaucratie – notion développée par Max Weber pour décrire un des grands principes d'organisation des sociétés modernes – aussi bien un ensemble hiérarchisé de fonctionnaires que le pouvoir exercé par ce groupe. On appelle bureaucratisation l'évolution au cours de laquelle les processus de décision bureaucratiques étendent leur emprise sur les individus et les organisations. Une administration bureaucratique se caractérise par le poids de l'écrit, le partage clair des compétences, une hiérarchie nette, une gestion réglementée, des fonctionnaires professionnels (diplômés), à plein temps, stables et dont le travail n'interfère pas avec la vie privée. Mais cela ne signifie pas que l'administration coloniale suive le modèle métropolitain ; elle a d'autres fonctions et d'autres manières de faire.

⁵⁹⁵ Allen F. Isaacman et Barbara Isaacman, *A tradição de ressitência em Moçambique: o vale do Zambeze (1850-1921)*, Porto, Afrontamento, 1979.

⁵⁹⁶ Jens Anderson, « Administrators' Knowledge and State control in Colonial Zimbabwe: The Invention of the Rural-urban Divides in Buhera district (1912-80) », *Journal of African Studies*, vol. 43, 2002, p. 119-143.

médecine (politiques d'hygiène et de « bonne » santé au travail, hygiénisme urbain) et par les pratiques du droit (le colonisé en tant que justiciable, une nouvelle manière d'être sujet) faisait partie des buts recherchés lors de l'implantation de la machine bureaucratique coloniale au Mozambique⁵⁹⁷. Si le droit positif était tout un ensemble de règles dont l'application dépendait d'une bureaucratie particulière, les juridictions de droit commun, et plus tard de juridictions spéciales, pour le cas du Mozambique, invoquèrent le droit mais non parce qu'il était porteur de protection et de plus de droits pour les sujets colonisés.

Pour Georges Balandier, dans un article fondateur sur « la situation coloniale⁵⁹⁸ », administrer, c'est surtout légitimer la domination sur les sociétés colonisées, par une pratique liée à la violence corporelle mais aussi à l'assujettissement du colonisé par la négation du statut de citoyenneté des indigènes, au travers de plusieurs normes juridiques⁵⁹⁹ dont l'obligation de payer l'impôt et l'impossibilité d'être un sujet de droit (*citizen*). La Compagnie du Nyassa produisit plusieurs normes juridiques liées aux impôts car « taxation is one of the most durable phenomena related to the creation of structured communities and states. In the context of their historical development, the introduction of taxes appears to have often been a sign of establishing and consolidating structures of authority and domination⁶⁰⁰ ».

Cet élément n'est pas spécifique aux États coloniaux car l'imposition de l'impôt fut un élément constitutif de l'État, par exemple en Europe⁶⁰¹. Par conséquent, la question de l'imposition en colonie ne bénéficiait pas aux colonisés. C'est pour cette raison qu'Harmand affirme dans son livre *Domination et colonisation* que « l'avenir de la domination coloniale repose sur l'administration, instrument essentiel de la

⁵⁹⁷ Jules Harmand, *Domination et colonisation*, Paris, Ernest Flammarion, 1910, p. 18.

⁵⁹⁸ George Balandier, « La situation coloniale : approche théorique », *Cahiers de sociologie internationale*, vol. 11, 1951, p. 44-79.

⁵⁹⁹ Statut d'indigénat, statut politique, social et criminel des indigènes de l'Angola et du Mozambique, 1926, statut des indigènes portugais de la province de la Guinée, de l'Angola et du Mozambique, 1954.

⁶⁰⁰ Philip Havik, Alexander Keese et Maciel Santos, « Introduction », in *Administration and Taxation in Former Portuguese Africa (1900-1945)*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2015, p. 1-27, p. 1.

⁶⁰¹ Quentin Skinner, A genealogy of the modern state..., *op. cit.*; Norbert Elias, *La dynamique...op. cit.*

sécurité et de la pérennité du système colonial⁶⁰² ». Sans entrer dans les discussions d'ordre philosophique et historique sur l'utilité de la colonisation, on peut dire que, « quelle que soit la formule choisie par l'administration, ses décisions visent en premier lieu à garantir l'ordre “naturel” des choses, qui doit être immuable, à éviter que les sujets des territoires coloniaux n'aspirent à la liberté et à l'égalité ». Dans le moment colonial, l'administration publique fut donc étroitement liée aux pratiques de violence de l'armée, de la police et des cipayes (police rurale)⁶⁰³. Gardiner affirme que « in many ways the colonial civil service was considered as an extension of the armed forces⁶⁰⁴ » et ajoute que le « colonial governor was both commander-in-chief and the senior administrator⁶⁰⁵ ». La production de la violence systématique qui assurerait l'obéissance était au centre du projet bureaucratique colonial, au point que les pratiques administratives se confondaient avec la mise en place de structure de violences dans les régions nord du Mozambique. Dans le contexte colonial, depuis les guerres d'occupation, aucune séparation entre les questions administratives et les questions militaires ne fut observée au Mozambique. Les deux domaines allaient de pair et se confondaient dans la pratique et dans le discours.

Pour le cas du Mozambique, António Enes, l'un des principaux architectes de l'administration coloniale⁶⁰⁶ portugaise, fut non seulement le 75^e gouverneur du Mozambique (janvier 1895-décembre 1895) mais un haut-commissaire politique et militaire du roi, dont le rôle était de diriger le processus d'occupation coloniale au sud du Mozambique et de « pacifier » ses peuples, considérés difficiles à dominer. La concentration du pouvoir, l'absence de séparation des trois pouvoirs, la personnalisation étaient des traits de l'administration coloniale⁶⁰⁷. C'est le temps du

⁶⁰² Jules Harmand, *Domination...*, *op. cit.*

⁶⁰³ Carlos Serra, *Para a historia da arte militar em Moçambique (1505-1920)*, Maputo, Cadernos Tempo, 1983, 166 p.

⁶⁰⁴ Robert K. A. Gardiner, « From Colonial Rule to Local Administration », in Anthony. H. Rweyemanu, *A Decade of Public Administration in Africa*, Nairobi, East Africa Literature Bureau, 1988, p. 76-99, p. 15.

⁶⁰⁵ *Ibidem.*

⁶⁰⁶ João Lopes Carneiro de Moura, *Administração colonial*, Lisbonne, Livraria classica Editora A.M. Teixeira, 1910.

⁶⁰⁷ Crawford Young, *The Post Colonial...*, *op. cit.*

juge-administrateur ! Ce que Liauzu dit à propos du droit dans l'administration coloniale française s'applique entièrement pour le cas de la colonisation portugaise au Mozambique.

« [...] La loi du plus fort s'étend donc à tous les aspects majeurs de la relation coloniale. Imposer le droit de propriété occidental sur la terre, imposer les tribunaux français ou au moins des tribunaux mixtes en cas de contentieux entre colons et colonisés, telle est la tendance dominante. Le principe de la séparation du pouvoir ne s'applique pas au-delà de la Méditerranée : les magistrats dépendent de l'administration coloniale. Cette mise de la justice au service de l'ordre colonial explique aussi sa capacité d'innovation, dont le régime de l'indigénat est un exemple [...] ⁶⁰⁸ ».

S'il est vrai que les administrations coloniales du Portugal, de la France, de l'Angleterre ou encore de la Belgique n'avaient pas les mêmes formes d'action administrative (entre les deux pôles que furent l'« administration directe » pour les uns et l'« administration indirecte » pour les autres), la substance était pourtant la même : « domination through law and order, exploitation through taxation⁶⁰⁹ ». Ce système d'administration coloniale, comme on le montrera dans les sections qui suivent, fondait sa légitimité non pas sur le consentement mais sur l'usage de la force. Chanie ajoute que « it lacked political and moral legitimacy⁶¹⁰ » et ensuite Gardiner ajoute que :

« [...] under colonial rule local government, strictly speaking, existed only in certain municipalities. The country at large, local councils and districts were merely agencies of the central administration charged with the collection of taxes and with limited jurisdiction in the local courts [...] ⁶¹¹ ».

⁶⁰⁸ Claude Liauzu (dir.), *Colonisation : droit d'inventaire*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 132.

⁶⁰⁹ Paulos Chanie, *The Trajectory of Public Administration in Africa...*, *op. cit.*, p. 5.

⁶¹⁰ *Ibidem*.

⁶¹¹ Robert .K. A Gardiner, « From Colonial... », *op. cit.*, p. 22.

Dans le contexte colonial du Mozambique, à travers principalement les travaux politiques de la Compagnie du Nyassa, le pouvoir se traduit par une tentative de contrôle des moyens de coercition (la police coloniale) et par la construction d'un système de légitimation qui intègre les *cipaios*. La concentration du capital pour la mise en place d'un État et d'une administration publique coloniale fut aussi structurée autour de celle du capital symbolique (le droit ou la justice). « L'État se présente comme une sorte de réserve de ressources symboliques, capital symbolique⁶¹² » dans un contexte où ce type de dynamique politique n'était pas connue. Par ailleurs, Bourdieu affirme, avec une singularité réflexive, que « le processus de concentration du capital juridique, forme objectivée et codifiée du capital symbolique, suis sa *propre logique*⁶¹³ », c'est-à-dire que la concentration des moyens de production du droit par les juridictions d'État est particulièrement importante pour l'affirmation de l'hégémonie administrative et politique du Portugal et de la Compagnie du Nyassa⁶¹⁴.

C'est ainsi que le pouvoir colonial portugais pénétra les différents espaces du Mozambique, déforma et transforma leurs imaginaires, reconstruisit des réseaux de pouvoir en sa faveur en excluant et manipulant les pratiques des pouvoirs indigènes. Outre la mise en place de ces stratégies politiques pour assurer la domination, la Compagnie du Nyassa fut le premier producteur du « territoire étatique » colonial à l'extrême nord du Mozambique (Niassa et Cabo Delgado) car c'est elle qui structura les premières formes systématisées de régulation sociale « modernes », qui tint comme modèle les pratiques bureaucratiques métropolitaines (introduction de l'écriture dans les procès, les jugements, les traitements des malades, l'utilisation du papier, entre autres), donc de la mise en place d'une organisation bureaucratique, au sens wébérien du terme.

⁶¹² Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012, p. 117.

⁶¹³ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, *op. cit.*, p. 117. Les mots soulignés par nos soins.

⁶¹⁴ « Après la remise formelle des territoires du Cabo Delgado et du Nyassa à la Compagnie du Nyassa, celle-ci programme son occupation effective pour l'année 1899. Avec l'aide d'un corps de l'État colonial, constitué par 300 soldats européens et 2800 soldats mozambicains d'autres régions, la Compagnie du Nyassa a essayé d'occuper de vastes régions de l'intérieur de ces deux territoires in Carlos Serra, *Historia de Moçambique*, volume 1, Maputo, Imprensa Universitária, 2000. p. 233.

À partir de 1885, les plus grandes campagnes militaires dirigées par Serpa Pinto lancèrent l'occupation du Cabo Delgado et du Niassa. Ce n'est qu'en 1910 que la Compagnie essaya de stabiliser son emprise sur les territoires⁶¹⁵. Le processus de construction de l'administration coloniale visait fondamentalement trois choses qui peuvent être considérées comme cruciales pour la mainmise sur des territoires et des populations de cette partie du Mozambique : « D'abord, la dépossession des moyens de contrainte physique qui étaient à la portée des États africains [...] l'intégration des dominés au système d'administration coloniale [...] enfin, par la structuration, au moyen de capitaux portugais⁶¹⁶, d'un système économique[...] »⁶¹⁷. La mise en place d'une administration coloniale dans un premier temps puis des institutions de justice et sanitaires fut à cette époque des politiques publiques centrales pour la territorialisation du Portugal en tant que puissance coloniale légitime.

La transformation profonde de l'activité sanitaire du Portugal commença surtout après la Seconde Guerre mondiale avec la publication de deux textes : les décrets n° 34417 du 21 février 1945 et n° 45541 du 13 février 1960. Le premier réorganisait les services de santé et orientait les activités sanitaires vers l'efficience, car l'extension des services de santé était alors prioritaire⁶¹⁸. Dans cet objectif fut créée la mission de combattre la trypanosomiase en 1945, les services de lutte contre la lèpre et l'inspection des services d'assistance aux travailleurs « indigènes » en 1950, puis progressivement les services de transfusion de sang en 1951, de lutte contre la tuberculose en 1952, l'Institut de recherche médicale en 1955, la mission de lutte contre la bilharziose, qui fut intégrée dans l'institut médical en 1955, et la campagne d'éradication du paludisme. Ce décret fut révoqué par le décret no 37 du 13 février 1964 pour répondre aux défis de développement économique qui se posaient alors au Mozambique, dans tous les secteurs. Il fut suivi du décret no 45818, qui entraîna le Règlement général des écoles techniques et des services de santé de l'outre-mer.

⁶¹⁵ Carlos Serra, *História de Moçambique*, volume 1, Maputo, Imprensa Universitaria, 2000, p. 233.

⁶¹⁶ En l'occurrence, au Niassa, les capitaux étaient infimes et ils étaient principalement allemands ou anglais.

⁶¹⁷ José Magode, *Pouvoir et réseaux sociaux au Mozambique : appartenances, interactivité du social et du politique (1933-1994)*, Paris, Connaissances et savoir, 2005, , p. 84.

⁶¹⁸ Joaquim Ferreira da Silva, « Os serviços de saúde da provincia de Moçambique », in *Anais do Instituto de Medicina Tropical*, Lisbonne, n° 2, Vol. 15, 1958, p. 196

Il faut aussi rappeler que, à la suite du décret législatif n° 3039 de 12 novembre 1970, les services de santé de Mozambique furent encadrés dans une division sanitaire organisée en quatre cercles de santé, neuf districts sanitaires et soixante-six *delegacias de saúde*⁶¹⁹. Les services de santé au Mozambique colonial fonctionnaient sous l'autorité du gouverneur général au sein de la direction de services de santé, placée sous l'autorité d'un médecin-chef qui chapeautait les cercles de santé et les autres subdivisions.

Ces processus d'intégration des populations indigènes pour assurer la domination coloniale au Mozambique ont été accompagnés de deux pratiques politiques. D'une part, l'administration coloniale mise en place par la Compagnie du Nyassa et continuée par les Portugais eux-mêmes, à la fin de années 1920, a mobilisé les *régulos* (chefs locaux) pour assurer la collecte de l'impôt, l'installation des structures administratives coloniales et la mobilisation de la population pour travailler dans les plantations coloniales et dans les constructions d'infrastructures économiques. Ces *régulos* servaient comme agents de relais de l'État colonial au niveau local, comme agents d'interface.

Parlant de la mise en place de l'administration coloniale *via* la taxation au nord du Mozambique, l'historien Maciel Santos a noté que l'administration coloniale portugaise, pour s'imposer, a été obligée de « appoint successors and alternatively rely in village heads and administrative guards or *cipaios* for the collection of taxes and the maintenance of order⁶²⁰ ». D'autre part, la mise en place des structures productrices de la violence extrême pour vaincre les chefs les plus résistants fut une préoccupation permanente pour les Portugais et les propriétaires de la Compagnie du Nyassa. Comme le décrit Walter Hawthorne, « the portuguese rule quickly became violent in the extreme, in Joshua Forrest's words, 'terrorist state', one in which the only way to

⁶¹⁹ F. J. Baratafcio, « Divisão sanitária e organização dos serviços de saúde em Moçambique », *In Anais do Instituto de Medicina Tropical*, n° 4, vol.X, 1953.

⁶²⁰ Philip Havik, Alexander Keese et Maciel Santos, Introduction..., *op. cit.*, p. 23.

maintain order was through harshest of tactics⁶²¹ ». Ces violences pouvaient être perpétrées par les Africains collaborateurs des Portugais.

Pour mettre en place son administration dans ces territoires hostiles du nord du Mozambique, « portuguese official ... worked with through privileged intermediaries i.e., former auxiliaries of the administration, often former African mercenaries who had collaborated in the military pacification⁶²² » car « la colonisation, cette autre forme d'administration, correspondait également à une absence de moyens, au niveau local surtout, où il fallait couvrir de vastes territoires, au coût minimal, et en utilisant les services des "cadres" locaux⁶²³ ». Heather Sharkey, dans son travail sur l'État colonial africain⁶²⁴, propose que, « eager to keep colonial rule cheap, policy-makers from the start had been training and hiring African men as petty government employees, who typed and typed papers, surveyed plots of land [...] counted revenues, and more⁶²⁵ ».

Ceci veut dire que la construction de l'administration coloniale et la production de l'ordre politique et idéologique colonial au Mozambique furent non seulement le résultat direct de l'action des Européens mais tout autant celui de la capacité d'intégration des Africains dans cette entreprise d'occupation territoriale, sans lesquels il serait difficile de le faire. L'administration coloniale dès le début a été réinterprétée par ses intermédiaires et traducteurs, les chefs intermédiaires. Même dans les moments les plus violents, elle fut un processus de négociation, de cooptation, de séduction, et, surtout, de compromis manifestes ou tacites. En outre, une conquête peut être opérée par la pure violence, mais la gestion qui s'ensuit doit forcément trouver des accommodements, qui passe notamment par l'imposition de la « servitude

⁶²¹ Walter Hawthorne, « State and Statelessness », in John Parker, Richard Reid, *The Oxford Handbook of Modern African History*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 77-93, p. 89.

⁶²² Philip Havik, Alexander Keese et Maciel Santos, Introduction..., *op. cit.*, p. 23.

⁶²³ Jean-Fidèle Omgba, *Re-penser l'administratio...*, *op. cit.*, p. 51.

⁶²⁴ Ce concept (« État colonial africain » ne va pas sans poser problème, mais nous l'acceptons- pour l'instant. Michel Cahen, « "État colonial"... Quel État colonial ? », in Jodi Bernet, Albert Farré, Joan Gimeno, Jordi Tomàs, *Reis Negres*, *op. cit.*, p. 129-158.

⁶²⁵ Heather Sharkey, « African Colonial States », in John Parker, Richard Reid, *The Oxford Book of Modern African History*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 151-170, p. 165.

volontaire ». L'institution judiciaire avec ses règles, même avec toute la machine bureaucratique symboliquement violente, fut, au Mozambique, un lieu de négociation de l'administration coloniale portugaise, entre les administrations et les administrés mais aussi d'imposition de catégories sociales, politiques et juridiques.

Ce furent finalement ces administrés qui ont « tordu le bâton dans l'autre sens ». Le fait que, pour se construire, l'administration coloniale a forcément dû trouver des accommodements avec la population colonisée ne signifie pas que c'est la population colonisée qui a « produit » l'administration coloniale portugaise ! À la limite, on peut dire qu'il y a eu une « co-construction inégale ». C'est une toute petite minorité d'Africains qui ont activement collaboré avec les Portugais, et la grande masse de la population a dû accepter cette servitude ou subir les violences extrêmes de la « pacification », qui, consciemment ou inconsciemment à laquelle s'est livrée l'administration portugaise dans ses rapports quotidiens de passion et de haine, de jalousie et de proximité. Pour le cas du nord du Mozambique, la Compagnie du Nyassa ainsi que les Portugais après la dissolution de celle-ci en 1929 ont été obligés de construire plusieurs alliances politiques et militaires avec des chefs de la région pour briser les résistances d'autres chefs locaux plus hostiles, comme le chef des Yao, Mataka⁶²⁶.

C'est pour cette raison que certains historiens se posent les questions suivantes à propos de la production de l'ordre colonial en Afrique : « Who did coercing in African colonial states, who did the conquering, policing, rounding up, and clamping down ? », et ils répondent :

« [...] Europeans stood at the top of the hierarchy, but the Africans contributed heavily to colonial armed forces as well. The vast majority of soldiers in all colonial armies were Africans, led by small numbers of Europeans officers. Some Africans may have voluntarily joined colonial armies or polices forces, but many more were drafted or otherwise coerced into joining [...]»⁶²⁷.

⁶²⁶ Malyn Newit, *Historia de Moçambique*, Lisbonne, Publicações Europa-America, 1997, p. 333.

⁶²⁷ Heather Sharkey, *African colonial States...*, *op. cit.*, p. 160-161.

Ils ont collaboré et se sont soumis au dominant pour en tirer des avantages personnels ou de groupe. La production des structures qui permettaient à l'administration coloniale privatisée ou non de « se projeter » parmi les populations indigènes fut, en grande, le produit du travail des indigènes des différentes régions du Mozambique⁶²⁸. C'est bien dans ces termes que « colonial rule depended on African labour to built and maintain infra-structure, from roads, railways, bridges, telegraph lines to government offices and rest-houses⁶²⁹ ».

Dans la même perspective que Sharkey, Aaron Gana met en avant que « the analysis of the state in Africa must begin with an examination of the political economy if it is to avoid pitfalls⁶³⁰ » car « the colonial state can only be adequately understood if its role in the political economy of colonialism is considered. Originating as a bureaucratic apparatus to control. It further developed primarily as a bureaucratic apparatus of economics management⁶³¹ ». La Compagnie du Nyassa en tant que forme particulière de la première administration qui se voulait bureaucratique dans cette région, et l'administration coloniale portugaise proprement dite, à partir de 1926-1928, est l'« extension of the metropolitan state⁶³² ».

De plus, d'une manière très générale (dans la culture nationale), la colonie est l'extension de la métropole. Mais pas du tout dans la pratique. C'est à l'inverse une rupture avec l'administration métropolitaine (et donc avec l'État métropolitain). C'est pourquoi le Portugal adopte le concept de « colonies » (et non plus de provinces d'outre-mer). Il y a désormais deux entités distinctes, le Portugal et les colonies, réunies à un niveau supérieur, l'Empire. Les historiens s'accordent pour dire que l'État

⁶²⁸ Pedro Ramos de Almeida, *Historia do colonialismo português em Africa, cronologia do século XX*, Lisbonne, Editorial Estampa, 1979. B. Neil-Tomlinson, « The Nyassa Chartered Company (1891-1929) », *Journal of African History*, vol. 18 / 1, 1979, p. 109-128; João de Azevedo Coutinho, *Do Nyassa à Pemba: os territorios da Companhia do Nyassa*, Lisbonne, Imprensa Nacional, 1983.

⁶²⁹ Heather Sharkey, *African colonial States ...*, *op. cit.*, p. 158.

⁶³⁰ Aaron Gana, « The State in Africa: yesterday, today and tomorrow », *International political science review*, vol. 6 / 1, 1985, p. 115-132, p. 115.

⁶³¹ Aaron Gana, « The State in Africa... », *op.cit.*, p. 118.

⁶³² Aaron Gana, « The State in Africa... », *op.cit.*, p. 119.

colonial « guaranteed the conditions for the extraction of raw materials and the accumulation of capital by the metropolitans bourgeoisie » et « provided a framework of stable political order and effective control over the indigenous populations »⁶³³.

Tous ces objectifs de l'administration coloniale furent marqués par un effort de production d'une législation pour encadrer les territoires d'outre-mer. C'est ainsi que, en 1881, dans un rapport produit par Julio de Vilhena, ministre de l'Outre-Mer, il est dit que, dans la mesure où il est impossible de transposer directement le Code administratif métropolitain, il fallait le suivre, mais dans une perspective incrémentale :

« [...] Dans la mesure où la civilisation produira dans chaque province, avec son développement moral et matériel, de nouvelles nécessités d'ordre administratif, le nouveau code sera appliqué dans chacun des chapitres non déclarés en vigueur. De cette manière, le nouveau code peut pendant longtemps accompagner la civilisation d'outre-mer et dans les limites par lui déterminées [...]»⁶³⁴.

On s'attendait, en cette année 1881, à ce que l'application de ce code, qui n'est jamais entré en vigueur, puisse révoquer le code métropolitain de 1842, en application dans les colonies. Ceci peut montrer que l'effort d'homogénéisation ou de juridicisation des sociétés coloniales était considéré comme un enjeu majeur dans l'histoire de la construction des dispositifs coloniaux de la gouvernementalité, au sens de Foucault, dans le territoire connu sous le nom de Mozambique.

Il est possible de constater que l'histoire politique et sociale des dispositifs juridiques dans le Mozambique colonial montre que ceux-ci constituaient une « technologie de pouvoir » capable de traduire les visions idéologiques que les Portugais avaient relativement aux peuples du Mozambique et à leur propre rôle historique. Les principes généraux du droit, comme l'égalité devant la loi, étaient loin

⁶³³ *Ibidem*.

⁶³⁴ Diário do Governo de 7 de Novembro de 1881, p.2707.

d'être l'essentiel lors de l'action du droit, l'inégalité était la base du droit colonial, et par conséquent, de l'administration publique elle-même pendant la colonisation.

Considérant que, classiquement, le droit administratif était crucial dans le processus de la colonisation, au Portugal comme en France, et fondamentalement sa jurisprudence, il est possible de constater que l'évolution des discussions entre juges d'outre-mer et ceux de la métropole a un impact non seulement sur les visions de l'utilité du droit pour la fabrication de l'espace colonial mais aussi sur les mécanismes d'application de ce même droit dans des contextes « non civilisés ». Le droit administratif fut un élément crucial pour réguler diverses situations au Mozambique colonial, dont le travail forcé et le statut des indigènes⁶³⁵. Plusieurs codes administratifs portugais de la fin du XIX^e siècle l'attestent⁶³⁶.

Il est possible d'affirmer qu'au Mozambique les juridictions et les jurisprudences administratives ainsi que l'exploitation coloniales sont entremêlées, convergent autour du même projet, celui de dominer et occuper effectivement le Mozambique. Les conflits doctrinaux et jurisprudentiels furent toujours constitutifs de toute l'histoire du droit administratif censé être appliqué dans les colonies. C'est en ces termes qu'on peut dire que la mobilisation du droit *ipsis litteris* ne fut jamais sans opposition ni résistance, tant de la part des juges eux-mêmes que des administrés. Toutefois, ces résistances ou oppositions n'ont rien à voir avec la volonté de produire un droit qui serait juste ou égalitaire mais sont simplement destinées à être mieux adaptées à l'efficacité de la pénétration coloniale et de l'imposition de l'ordre impérial.

Ces résistances et oppositions constitueront une partie importante, comme on le montrera dans les chapitres qui suivront cette introduction générale, pour comprendre comment les changements, soit dans la doctrine, soit dans la jurisprudence, influenceront les réformes et la construction de la machine bureaucratique au

⁶³⁵ Zachary Kagan Guthrie, *Labor, Mobility and Coercion in Central Mozambique, 1942-1961*, New Jersey, Princeton University, 2014, 367 p.; Michel Cahen, « Seis teses sobre o trabalho forçado no império português continental em Africa », *Africa*, n°35, 2015, p. 129-155.

⁶³⁶ Décret n° 12 533, 23 oct. 1926, *Boletim Oficial de Moçambique* (Lourenço Marques), 1^e série, 28, 27 nov. 1926 ; “Diploma legislativo definindo as condições especiais que devem caracterizar os indígenas ou não indígenas”, *Boletim Oficial de Moçambique* n° 36, 12 nov. 1927, 1^e série, 46, 22 nov. 1927.

Mozambique. **Les** administrations de la justice et de la santé étant comprises essentiellement comme productrices d'inégalité, de violence et d'injustice, l'agenda politique postcolonial sera de les transformer pour leurs donner un rôle prétendument différent. C'est en ces termes que, au Mozambique, l'agenda politique postcolonial sera dominé par l'agenda réformiste, un agenda qui se prétendra révolutionnaire.

3.1. L'indépendance comme *momentum* pour les réformes administratives au Mozambique

S'il est vrai que, en principe, « toute l'activité de l'administration est tout entière tournée vers l'accomplissement de l'intérêt général⁶³⁷ », ce ne fut évidemment pas le cas au Mozambique. La période postcoloniale, du moins en théorie, sera celle qui aura comme objectif de fabriquer une administration véritablement *publique*, dans le sens qu'elle répondrait désormais aux intérêts de la majorité.

C'est dans ce sillage que les indépendances ont signifié, pour une bonne partie des États africains, une rupture, du moins dans le discours, avec l'administration coloniale. Réformer voudrait dire, dans ce nouveau contexte, refonder les États et les administrations et étendre ainsi l'administration, ou, comme le dirait Louis Althusser⁶³⁸, l'appareil étatique, dans les espaces les plus reculés de ces pays, en reconstruisant l'image de l'appareil administratif. Amishadai Larson Adu, parlant du rôle de l'administrateur dans le processus de changement à l'époque postcoloniale, soutient que, « in the immediate post-colonial period, there was a hope and belief that independence could solve most of the problems of the continent⁶³⁹ ».

L'administration était donc ce qui permettrait la mise en place des programmes de développement, ou des politiques publiques nationales progressistes. Ces réformes voulaient se dresser contre les politiques discriminatoires, fondement de toutes les

⁶³⁷ Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit Administratif*, op. cit., p. 337.

⁶³⁸ Louis Althusser, *Idéologie et appareils idéologiques d'État*, Paris, Éditions sociales, 1976.

⁶³⁹ Amishadai Larson Adu, « The Administrator and Change », in Anthony. H. Rweyemanu & Goran Hyden, *A Decade of Public Administration in Africa*, Nairobi, East Africa Literature Bureau, 1988, p. 21-29, p. 20.

politiques administratives coloniales (politiques du travail, de la santé, de la justice, de l'éducation, entre autres). Dans une certaine mesure, les réformes visaient à redonner, dans le cas du Mozambique, l'aspect rationnel et impersonnel à la machine bureaucratique, lui redonner son aspect wébérien. Dele Olowu, parlant des résultats des réformes en Afrique depuis les indépendances, affirme que « a strong state apparatus based on the weberian-type of public administration has historically proved to be the best guarantee for turning policy aspiration into social and economic development⁶⁴⁰ ». L'administration publique, dans ce cas, devient, dans les imaginaires politiques postcoloniaux, le moteur du changement dans tous les aspects de la société. Et comme le dit Martin Lodge, « public administration has been debated regarding the capacity for change⁶⁴¹ ». En Afrique, comme le précise Claudious Chikozho dans son travail sur les réformes des services publics au Zimbabwe, « the state was seen as the only organisation with the capacity to engineer socio-economic development... It was assumed that the state would stimulate growth, redistributive incomes, provides social welfare...⁶⁴² ». C'est dans cet esprit que Chanie, pour caractériser les administrations postcoloniales, parle de « development administration⁶⁴³ », car, dans les pays africains à l'ère des indépendances, « the primary obstacles to development are administrative rather than economics⁶⁴⁴ ».

On peut dire, sans aucune réticence, qu'au Mozambique la réforme de l'administration non seulement était étroitement liée au politique, puisque ce dernier décidait l'essentiel de l'orientation que l'administration devrait prendre, mais que la « partidarisation » de celle-ci était considérée comme un programme politique à part entière. Les bureaucrates étaient considérés non pas comme un corps à part mais

⁶⁴⁰ Olowu Dele, « Public administration in Africa : deepening crisis despite reforms efforts », in B. Guy Peters, Jon Pierre, *The Sage Handbook of Public Administration*, 2, Californie, Sage, 2012, p. 609-627, p. 609.

⁶⁴¹ Martin Lodge, « Administrative patterns and national politics », in B. Guy Peters, Jon Pierre, *The Sage Handbook of Public Administration*, 2, California, Sage, 2012, p. 545-560, p. 555.

⁶⁴² Claudious Chikozho, « Public sector reform amid adversity and un uncertainty: the zimbabwean experience », in Paulos Chanie, Paschal Mihiyos, *Thirty Years of Public Sector Reforms in Africa : Selected Experiences*, Nairobi, Fountain Publishers, 2013, p. 55-79, p. 55.

⁶⁴³ Paulos Chanie, *The Trajectory of Public Administration in Africa...*, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁴⁴ *Ibidem*.

comme une partie intégrante des réseaux politiques créés par le Frelimo, dont la fonction était d'affermir la présence administrative du parti-État dans tout le territoire national, comme on l'a dit plus haut. Un bureaucrate, un juge étaient considérés comme des agents politiques au même titre qu'un membre ou un fonctionnaire du parti Frelimo. Le juge traduit ainsi la présence matérielle de l'administration, sachant que, pour le Frelimo, à cette époque du parti unique, « les magistrats sont des fonctionnaires⁶⁴⁵ » comme toute autre catégorie professionnelle dans la fonction publique. Dans ce contexte, le juge se soumet à la politique et à l'État administratif, ce qui revient à dire que, au-delà de la loi, le juge, pour le Frelimo, devrait remplir les fonctions politiques et administratives classiques.

Autrement dit, l'administration fut considérée comme partie prenante du parti-État Frelimo, dont le but était la création d'une « nouvelle ère », et sa refondation était stratégique politiquement. C'est ainsi qu'une grande partie du travail politique du Frelimo postcolonial fut liée à la réforme de l'administration et de la reconstruction de l'appareil bureaucratique dans les zones rurales, car celui-ci était considéré comme le chemin vers le développement et le progrès, c'est-à-dire la modernisation politique et sociale de la société mozambicaine. Cette refondation passait par le changement dans la manière dont les administrations délivraient les services publics et étaient organisées (recentralisation, décentralisation ou centralisation) pour qu'elles soient différentes des pratiques coloniales.

Pour le cas du Mozambique, le gouvernement du Frelimo initie, toujours dans le cadre de la lutte pour l'indépendance, en 1968, dans les « zones libérées⁶⁴⁶ », la réforme de l'administration en proposant d'autres pratiques organisationnelles, d'autres logiques bureaucratiques pour délivrer les services publics, en les politisant à l'extrême. Il est aussi important de dire que dans les zones libérées, en brousse, le

⁶⁴⁵ Hubert Haenel et Marie-Anne Frisson-Roche, *Le Juge et le politique*, Paris, PUF, 1998, p. 128.

⁶⁴⁶ En 1964, la guerre pour l'indépendance débute au Cabo Delgado. Au cours des dix années suivantes, le mouvement de guérilla Frelimo vient à contrôler une bonne partie du Cabo Delgado, du Niassa, de Tete. Ces territoires, le Frelimo les nomme « zones libérées », dans la mesure où les colons portugais en avaient été totalement évincés. Ceci fut accompagné de la destruction de l'appareil administratif colonial et commué par tout un ensemble d'institutions d'encadrement populaire et par la mise en place de nouveaux programmes dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la justice, de l'agriculture, etc.

Frelimo est allé au-delà d'une simple réforme des pratiques de l'administration, car il en a créée une de toutes pièces. Ceci fut accompagné de nouvelles manières de faire, qui se voulaient différentes des pratiques coloniales (justice rendue directement sur la place publique avec une participation directe des populations concernées, santé pour tous par exemple).

C'est à ce titre que Samora Machel, premier président du Mozambique indépendant, affirma entre 1974 et 1977 la nécessité de détruire l'appareil étatique colonial et de construire un nouvel État⁶⁴⁷ au travers de la destruction, entre autres, des appareils judiciaire et sanitaire hérités de l'administration coloniale. Ceci impliquait pour le nouveau gouvernement une réorganisation de ses structures organisationnelles (réforme de la carte judiciaire et de la carte sanitaire). Ces deux secteurs de l'État furent choisis du fait de leur nature et de leur puissance, à la fois physique et symbolique (politique). Il faut aussi rappeler que les réformes sont des transformations non seulement matérielles mais aussi symboliques. Theo Toonen, dans son effort pour analyser trente ans de réformes dans ce qu'il appelle le « Western world⁶⁴⁸ », défend que « administrative and public sector reforms are certified domains for sweeping political symbolism and bureaucratic rhetoric⁶⁴⁹ ».

On pourrait aussi ajouter que les réformes dans ces deux secteurs s'intégraient à la logique dite révolutionnaire ou mieux au mythe de la rupture avec l'appareil colonial, du point de vue symbolique et physique (destruction des éléments renvoyant à l'ordre colonial). La justice et la santé permettaient, dans ce contexte de réformes politiques et administratives, une participation plus *spectaculaire* des peuples, ce qui signifie l'appropriation des catégories de l'État par ces derniers. Mais ce qui était spectaculaire, c'était davantage l'encadrement que la participation. En réalité, la population ne pouvait pas participer à l'élaboration des décisions. Celles-ci étaient déjà prises et ce que l'on pouvait discuter était seulement la manière de mieux les appliquer.

⁶⁴⁷ Frelimo, relatorio do 3º congresso, Maputo, Comité Central do Partido Frelimo, 1977.

⁶⁴⁸ Theo Toonen, « Administrative Reforms : Analytics », in Guy Peters, Jon Pierre, *Sage Handbook of Public Administration*, 2, Newbury Park, Sage, 2012, p. 566-576, p. 565.

⁶⁴⁹ Theo Toonen, « Administrative Reforms... », *op.cit.*, p. 568.

De ce fait, l'État se donnait à voir par ses capacités, véritables ou apparentes, à satisfaire les besoins de ses sujets (dans le domaine de la santé, on peut parler de vaccination élargie, du planning familial, de l'humanisation de la santé et, pour la justice, nous avons l'introduction des tribunaux populaires, l'apparition de la figure du juge élu, sans aucune formation juridique). Néanmoins, il faut ajouter que la réforme de ces deux services, comme axe essentiel de la transformation du nouvel État et de son action administrative, peut s'expliquer par le fait que, pendant l'administration coloniale, ceux-ci, en quelque sorte, constituaient le visage le plus spectaculaire, le plus violent, le plus sordide du régime colonial⁶⁵⁰, comme le montre d'ailleurs, Eric Allina⁶⁵¹ lorsqu'il analyse les pratiques des structures juridictionnelles de droit commun dans la Compagnie du Mozambique au centre du Mozambique.

La santé et la justice étaient des marqueurs sociaux, des marqueurs d'exclusion, d'organisation selon la « race » et selon le statut (indigène, assimilés, Blancs) et étaient très concentrées dans les villes⁶⁵², où se trouvaient pratiquement tous les colons. Autrement dit, les premiers rapports entre colonisateurs et colonisés, administrateurs et administrés, eurent lieu par le biais des lois du travail et pénales. L'historien Malyn Newitt, dans *A Short History of Mozambique*, affirme que « the Portuguese colonial administration had direct responsibility for only a relatively small and fragmented part of Mozambique, it began to put in place some of the basic structure that would later be expanded to form the administrative framework of a new state. First, and for a long time most important, was the 1899 Labour Law which mapped the legal status of the populations⁶⁵³ ».

Après l'indépendance, réformer les services publics permettrait au pouvoir politique en place de réorganiser les relations sociales et politiques, de travail, et imposer, de ce fait, les nouvelles manières d'être mais aussi les nouvelles formes de subjectivation dans la postcolonie. Cela signifiait à la fois socialiser les services publics le plus possible et leur donner une orientation idéologique nouvelle (au Mozambique,

⁶⁵⁰ Malyn Newitt, *História de Moçambique*, Lisbonne, Publicações Europa-América, 1997.

⁶⁵¹ Eric Allina, *Slavery by Any Other Name*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2012, p. 46-71.

⁶⁵² Samora Machel, *A nossa luta*, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 1975

⁶⁵³ Malyn Newitt, *A Short History of Mozambique*, Londres, C. Hurst&Co. Publishers, 2017, p. 113.

on parla de justice socialiste, anticapitaliste, populaire). C'est dans ce contexte que réformer l'appareil bureaucratique colonial revenait à réformer la société elle-même, ou mieux, les rapports entre la société et l'administration (rapports État-société) et donc ce qui régulaient ces relations dans la colonie, à savoir l'administration de la justice.

Cette perception ou ce sentiment d'injustice en ce que concerne l'administration coloniale fut au point de départ de l'agenda de toutes les réformes qui suivront l'indépendance au Mozambique. Cependant, ces raisons ne peuvent guère être considérées suffisantes pour expliquer la volonté de réformer l'administration publique au Mozambique : par exemple, même au Ghana, le chemin pris dans le domaine de la justice et de la santé fut différent de celui du Mozambique⁶⁵⁴. Au Mozambique, la réforme a constitué l'une des seules possibilités d'expansion de l'État, du parti Frelimo et de son administration à tout le territoire. De surcroît, au Mozambique, elle était non seulement un récit de l'État mais aussi de la nation, au sens renanien du terme, car « one of the political legacies of the colonial period is therefore, the need to build a sense of nationhood in states whose boundaries, except few cases, have no logical reason for existence⁶⁵⁵ ».

3.1.1. Réformer l'administration pour fabriquer de l'espace national : politisation partisane de la carte judiciaire à partir de 1975

Les réformes de la carte sanitaire proposée en 1975 et de la carte judiciaire à partir de 1978 par la loi d'« *organização judiciária* » participait de la transformation générale du système administratif, principalement en ce qui concerne

⁶⁵⁴ Au Ghana, contrairement au Mozambique, les mécanismes traditionnels de résolution des conflits furent maintenus. Pour le cas du Mozambique, le maintien de ces structures fut considéré comme un danger pour la construction de la nation. La volonté de centralisation de l'action administrative pour mieux homogénéiser les processus de création de la nation furent les principales raisons pour s'en prendre à tous ces espaces traditionnels.

⁶⁵⁵ Amishadai Larson Adu, *The Administrator and ...*, *op. cit.*, p. 21.

l'homogénéisation de l'action administrative et bureaucratique, et de son expansion dans les zones rurales où l'appareil administratif existait à peine ou de manière très localisée. Par ailleurs, les nouvelles élites politiques prônaient une transformation radicale de l'action administrative et de la machine bureaucratique, ce qui voulait dire transformer les modalités de pénétration administrative, comme jamais auparavant. Les tribunaux et les hôpitaux devenaient des lieux de mise en scène par excellence de l'État (jugements populaires, participation de la population dans la gestion des hôpitaux). L'intérêt était de bousculer à la fois les mécanismes de production et la spatialité de l'État⁶⁵⁶ jusque dans les régions les plus reculées du Mozambique.

Si, dans les fondements du droit positif, la politisation n'est pas acceptable, au Mozambique, ce principe est balayé et considéré comme étant une caractéristique de la « justice capitaliste » ou « bourgeoise ». La justice devient patriotique et politique dans ses manifestations les plus élémentaires. La légalité est acceptée mais n'est jamais au-dessus des directives politiques du Frelimo. La justice devrait être au service de la volonté du pouvoir des élites postcoloniales du Frelimo car celles-ci se considéraient comme l'incarnation totale du *peuple*. La préoccupation était de « ruraliser l'administration », d'urbaniser la brousse » et de « populariser les fonctionnaires » ou d'« africaniser », pour ne pas dire « frélimeriser », la fonction publique peuplée de colons blancs, de quelques Indiens et de quelques Noirs assimilés.

A fortiori, on pourrait parler d'une certaine lecture « héroïque⁶⁵⁷ » de la réforme, vue comme un dispositif de rupture avec toute la structure administrative. Ces réformes étaient dans une grande mesure portées par des croyances, des mythes, des vérités, des métarécits, capables de donner sens au nouveau pouvoir à exercer sur une population insuffisamment connue. Un beau passage du livre de Pierre Legendre, *Jouir du pouvoir : traité de la bureaucratie patriote*, résume bien l'ontologie des réformes administratives au Mozambique.

« [...] Coupée de la racine des croyances et de catégories purement formelles et de la machinerie des symboles, toute relation au pouvoir devient

⁶⁵⁶ Léon Duguit, *L'État, le droit...*, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵⁷ Marc Olivier Baruch et Philippe Bezes, *Généalogies...*, *op. cit.*, p. 627.

incompréhensible [...] Cette référence soustraite de la bureaucratie perdrait son humanité et ne renfermerait plus qu'un bétail muet, chose impensable [...] ⁶⁵⁸».

Fabriquer un discours réformiste, dans un langage révolutionnaire, fut la stratégie trouvée par le pouvoir en place pour s'autojustifier, mais aussi se faire accepter comme le *démiurge* capable de résoudre tous les problèmes.

Dans la logique de la rupture et de la construction de l'hégémonie administrative, il fut déclaré, dans le préambule de la loi sur la nouvelle organisation judiciaire (n°12/78 du 2 décembre 1978), que « la nouvelle organisation judiciaire est un grand pas vers l'édification du nouvel État ». La réforme de la carte judiciaire était ainsi ouvertement liée à la construction du nouvel État. D'une certaine manière, on peut dire que c'était le projet colonial d'expansion de l'autorité administrative centralisée qui était poussé à son paroxysme. Comme les Portugais l'avaient fait avec Mouzinho de Albuquerque et Marcelo Caetano, le Frelimo mobilisa le discours sur le rôle majeur que l'administration joue dans le progrès politique et économique national. Réorganiser la carte judiciaire et, de surcroît, l'administration de la justice, était considéré par le Frelimo comme l'instrument permettant d'en finir avec toutes les structures traditionnelles et concurrentes, considérées comme rétrogrades, de production des normes et de régulation sociale. Le but était de faire de l'État le seul centre producteur des règles.

C'avait été l'orientation déjà prise par la Compagnie du Nyassa puis par des administrateurs portugais, de la fin des années 1890 aux années 1920, de monopolisation de la production et de la distribution des capitaux symboliques et de violences physiques pour s'imposer comme le seul et légitime centre de pouvoir. À la suite de Durkheim dans la cinquième de ses *Leçons de sociologie*, on peut dire que, pour le Frelimo, l'essentiel était d'« accroître la puissance de l'État *et du parti-État*, rendre son nom plus glorieux⁶⁵⁹ » par la propagation des catégories juridiques, mais aussi sanitaires, auprès des populations ciblées, mais aussi par l'action de ses agents

⁶⁵⁸ Pierre Legendre, *Jouir du pouvoir : traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1976, p. 22.

⁶⁵⁹ Émile Durkheim, *Leçons...*, *op. cit.*, p. 91. Les s

– ceux qui devraient rendre la gloire possible. Cette refondation signifiait dans les imaginaires de ces élites l’articulation concrète entre l’administration postcoloniale et les préoccupations populaires pour consolider leur légitimité.

Le droit, par exemple, devrait répondre à l’idéal de la justice « populaire », mais cette justice devrait être préalablement définie par le bureau politique ou le Comité central du Frelimo. Le droit devient ainsi un instrument de la gouvernementalité de l’État. Au Mozambique, cela se traduit par la production d’une multitude de « textes juridiques, [de] commandements assortis de menaces de sanctions⁶⁶⁰ » et de discours sur l’ordre à travers les règles de droit. Le recours au droit est utilisé pour construire l’État postcolonial puisque le droit permet de « prescrire mais aussi de communiquer⁶⁶¹ » et les capacités de l’État devient l’obsession politique de toute la Première République (1975-1990) et de manière différente de la Deuxième République (de 1990 à nos jours). On dirait que la carte judiciaire devient un élément fondamental de « l’objectivation des pratiques d[u] pouvoir⁶⁶² » dans la postcolonie.

La carte, théoriquement, est un instrument classique d’action publique : elle ne constitue pas un outil descriptif et neutre de configurations géographiques mais bien une technologie de gouvernement porteuse de représentations, de conceptions des problèmes publics, d’intérêts.

La carte renvoie également à l’organisation spatiale des services publics et des administrations. Jacques Chevallier dit de la pertinence du droit dans le processus de formation de l’État, en France et dans d’autres pays d’Europe, que « la justice est sans aucun doute partie intégrante de l’État » car « la puissance de l’État s’exprime d’abord

⁶⁶⁰ Jean-Claude Thoenig, *Vues rétrospectives sur l’État et le juridique...*, *op. cit.*, p. 173; La modification de la constitution par la loi n° 11/78 du 15 août, la loi n° 12/78 du 2 décembre, la loi de l’organisation judiciaire, la loi n° 06/89 du 19 septembre, qui institutionnalise l’existence du cabinet du procureur général de la République, entre autres.

⁶⁶¹ Jean-Claude Thoenig, *Vues rétrospectives sur l’État et le juridique...*, *op. cit.*, p. 173.

⁶⁶² Pascale Laborier, « L’action publique comprise comme gouvernementalisation de l’État », in Pascale Laborier, Frédéric Audren, Paolo Napoli & Jakob Vogel, *Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011, p. 81-101, p. 83.

dans/par la norme juridique »⁶⁶³. Pour ce juriste, l'État est un ordre juridique qui ne peut atteindre ses objectifs d'organiser la vie des administrés que par l'efficacité de la carte judiciaire, qui traduit l'objectivité de l'État.

Le même constat peut être dressé par rapport à la santé selon Foucault⁶⁶⁴, qui traduit la capacité de l'État à prendre soin de ses sujets ou à imposer certains comportements (comme en Chine et plusieurs autres États pendant le coronavirus). Dans le cas du Mozambique, après l'indépendance, les administrations de la justice et de la santé furent transformées pour mettre en place les nouvelles techniques de mainmise sur le territoire, la population mais aussi pour la production de la légitimité politique⁶⁶⁵ du parti-État en cours de construction. On peut dire que la politique de réforme de l'administration publique, au lendemain de l'indépendance, avait comme but ultime non pas et nécessairement l'efficacité et l'efficience de l'action administrative en soi, mais plutôt la domination politique et l'imposition du « marxisme-léninisme » sur les populations. Seul l'État produit les services publics de la justice et de la santé ! La question n'était donc pas de construire « the managerialist state⁶⁶⁶ », dans le sens d'une institution qui produirait des résultats mesurables du point de vue statistique.

La préoccupation était d'avoir d'excellents résultats politiques : produire l'unité nationale et consolider la mainmise politique sur les populations et notamment celles considérées comme hors champ étatique ou administratif. C'est dans l'esprit de « tout réformer » qu'en 1977 se tint le III^e Congrès du Frelimo⁶⁶⁷, qui coïncida avec le deuxième anniversaire de l'indépendance du pays. Pendant le congrès, le mouvement

⁶⁶³ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 114.

⁶⁶⁴ Michel Foucault, « La politique de la santé au XVIII^e siècle », in *Dits et écrits II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 1976.

⁶⁶⁵ Séverine Bellina, « Sources de légitimité du pouvoir », *Polokwane, 17-19 juin 2008 et 20 Juin Pretoria*, Pretoria et Polokwane, Institut de Gouvernance, 2008, p. 32.

⁶⁶⁶ Denis Saint-Martin, *Buiding the Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Reform in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2000.

⁶⁶⁷ Luis de Brito, « Une relecture nécessaire : la genèse du parti-État FRELIMO », *Politique africaine*, 1988, p. 15-27; Michel Cahen, « La crise du nationalisme », n°29, *Politique africaine*, mars 1988, p. 2-14.

Frelimo devint le parti-État Frelimo avec une orientation « marxiste-léniniste ». Il officialisait ainsi sa prétention à être le seul parti légitime sur le territoire mozambicain sans même avoir une machine administrative pour le faire, car l'administration coloniale se concentrait fondamentalement dans les régions urbaines ou rurales à potentiel économique, comme nous l'avons déjà dit plus haut. Si l'ambition de construire l'État était fondée sur l'action de l'administration, les activités de cette dernière souffrirent des échecs successifs, même si la mise en place de tribunaux populaires et de dispensaires dans presque la totalité du pays, comme l'a montré Carol Baker⁶⁶⁸, connut une avancée non négligeable. En précipitant l'élaboration de plusieurs politiques de structuration de la société, l'administration avait, selon la direction du Frelimo, en vue une bureaucratisation totale de la société postcoloniale.

La bureaucratisation allait de pair avec la frélimisation de la société. Ceci n'a pas changé jusqu'à nos jours, sachant que le projet du Frelimo, même s'il a partiellement changé d'idéologie, aujourd'hui néolibérale-capitaliste, était de moderniser les populations dans le respect de l'idée qu'il se fait du Mozambique. Affectée par le manque de ressources humaines et matérielles et caractérisée, selon la nomenclature du parti au pouvoir, par des comportements hérités de la colonisation et qu'il fallait éliminer (oppression et exploitation de l'homme par l'homme, vices capitalistes, négligence, paresse administrative, entre autres), cette administration fut rendue responsable des crises successives qui ont suivi l'indépendance du Mozambique (guerre civile au Mozambique – 1977-1992 –, crise économique, délabrement des services publics, centralisation accrue, etc.). Tous ces aspects furent des éléments fondamentaux pour repenser le rôle de l'administration.

Dans ce nouveau contexte de réformes ou de tentatives de réforme des divers appareils administratifs, plusieurs mesures sont mises en place. Parmi les plus emblématiques, les plus spectaculaires, on trouve la nationalisation des secteurs de la santé et de la justice en juillet 1975. La première grande réforme de l'administration postcoloniale (1976) fut la redéfinition du statut légal des bureaucraties judiciaire et sanitaire. D'un statut libéral sous l'administration coloniale, elles passent à un statut

⁶⁶⁸ Carol Backer, « Bringing Health Care to the People », in John Saul, *A difficult Road : The Transition to Socialism in Mozambique*, New York, Montly Review Press, 1985, p. 317-343., p.335

totale­ment étatisé sous l'adminis­tra­tion postcoloniale. La nationalisation de ces deux secteurs entraîne aussi le changement de leur structure organisationnelle. La nationalisation faisait de la réforme de l'adminis­tra­tion une stratégie plus ou moins cohérente de l'intégration des populations au nouvel ordre étatique, vu comme moderne. À ce sujet, l'historien Basil Davidson défendit que la réforme « had to be a modernizer in every sense of the word⁶⁶⁹ ». Refonder l'État consistait, dans l'esprit de ces réformes, à mettre l'adminis­tra­tion en contact avec la majorité de la population et, surtout, à la pérenniser par instaurer de nouvelles pratiques du pouvoir (la création des assemblées populaires pour mettre en place les jugements de masse ou encore les politiques d'éducation à la santé, les *grupos dinamizadores* pour encadrer politiquement les populations).. Pour réaliser cet objectif et faire perdurer sa légitimité au-delà des armes, le Frelimo essaie, comme presque tous les États africains, de « remplacer⁶⁷⁰ » l'adminis­tra­tion coloniale dans ses fonctions en investissant beaucoup dans la production d'une nouvelle cartographie des services publics, où, comme nous disait Jean-François Médard, « on attendait de l'État qu'il ne fût pas uniquement l'État gendarme, ni même le *welfare state*, mais aussi le démiurge du développement.

Pour légitimer leur pouvoir, les dirigeants mettaient en avant les mythes du développement et de la construction nationale⁶⁷¹ », principalement la volonté de tout changer. Le Frelimo met en place tout ce qui « « amène autant que possible les sujets à [se] plier [à cette volonté ⁶⁷² ». En 1981, dans le cadre de l'offensive politique et organisationnelle, une attention particulière fut donnée aux magistrats, considérés comme la colonne vertébrale de la mise en place de la nouvelle adminis­tra­tion. C'est ainsi que le Frelimo affirma que « la fonction judiciaire est un élément essentiel du

⁶⁶⁹ Basil Davidson, *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation-state*, Londres, James Currey, 1992, p. 107.

⁶⁷⁰ Joseph R. A Ayee, *Public Sector Management in Africa...*, *op. cit.*

⁶⁷¹ Jean-François Médard, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n°39, 1990, p. 25-26, p. 25.

⁶⁷² Patrick Le Galès, « Recomposition de l'État : changement d'échelle, normes extérieures, nouvelles organisations », in Nadège Vesinat, Patrick Le Galès, *L'État recomposé*, PUF, 2014, p. 5-30, p. 17.

pouvoir de l'État [...] les magistrats sont ceux qui peuvent être au service de ce pouvoir [...]»⁶⁷³.

Ce qui nous intéresse ici, c'est de voir comment l'administration de la justice et de ses fonctionnaires devint le fondement de l'appareil de l'État, c'est-à-dire « l'organe chargé de mettre en œuvre la puissance de l'État, de la projeter dans le champ social⁶⁷⁴ » et quels types de rapports cela produisit dans son contact avec les populations dans la situation postcoloniale. La volonté de réformer l'appareil judiciaire colonial, dont le droit colonial, peut être comprise comme une négation du rôle du droit à l'époque coloniale, mais en même temps comme l'opportunité pour redéfinir les catégories étatiques produites par l'administration coloniale.

Réformer l'administration devint aussi un vrai travail de fabrication et de production de nouvelles catégories administratives et étatiques, dont le but est de « mobiliser l'imaginaire⁶⁷⁵ » et de les conformer aux nouveaux enjeux de pouvoir. Si « le droit appliqué aux indigènes avait pour objectif essentiel d'assurer le paiement des impôts et de réprimer les violations, contrôler la main-d'œuvre pour les plantations et les grands projets agricoles, et en général discipliner les colonisés⁶⁷⁶ », pour les élites du Frelimo, le droit devait assurer la territorialisation du nouveau pouvoir politique, la spatialisation et l'insertion politique de l'administration et *positiver* les actions de l'administration.

Si Foucault, répondant à la question « Où est le pouvoir ? », disait qu'il est partout, le Frelimo, sans nier la perspective de Foucault, était convaincu que le pouvoir se trouvait dans les tribunaux, dans les hôpitaux ou les dispensaires, dans les appareils d'État donc. Si « la domination portugaise fut imposée au travers de l'obligation de payer les impôts, du travail forcé, de l'introduction des cultures productives, de la

⁶⁷³ Republica Popular de Moçambique, Tribunais populares : a ofensiva politica e organizacional e os magistrados, Maputo, Ministério da Justiça 1981.

⁶⁷⁴ Jacques Chevallier, *La science administrative...*, op.cit., p 115.

⁶⁷⁵ Pierre Legendre, *Jouir du pouvoir...*, op.cit., p. 49.

⁶⁷⁶ Gita Welch, « A nova justiça em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 32, 1991, pp. 105-117, p. 106.

commercialisation de l'agriculture et de l'exportation de la main-d'œuvre⁶⁷⁷ », le Frelimo vide, en partie, de sa substance l'administration coloniale en lui donnant un contenu qui lui permettra à la fois le commandement et l'obéissance des sujets qu'il entendait construire dans la postcolonie, des sujets qui seraient socialistes.

Ceci permet de voir que les réformes postcoloniales sont moins portées à la transformation de l'objectif des administrations coloniales qu'à conserver celui-ci en en changeant le langage et, dans une certaine mesure, quelques pratiques considérées comme totalement contraires au discours ambiant. Tous ces aspects furent intégrés par le droit au travers d'un travail de typification, de classification et de catégorisation juridique fait par les juristes, tous membres du Frelimo⁶⁷⁸. Changer les rapports du droit à la société était vu par les élites du Frelimo comme une source de légitimité pour le parti unique en construction et avide de reconnaissance politique et sociale dans tout le Mozambique.

Même si ces réformes connurent leurs limites, comme l'a montré Michel Cahen⁶⁷⁹, du fait de l'impossibilité de rompre totalement avec l'administration coloniale, ceci ne contredit pas le fait qu'elles ont transformé certaines pratiques des administrateurs, des fonctionnaires et des administrés eux-mêmes. Autrement dit, les rapports entre l'État et la société, entre l'administration et les administrés ont connu une certaine transformation. Les allers-retours de l'administration coloniale à l'administration postcoloniale seront ici privilégiés pour comprendre le temps et la légitimité des réformes administratives dans les secteurs de la justice et de la santé au Mozambique.

⁶⁷⁷ Yussuf Adam, « Mueda, 1917-1990: resistência, colonialismo, libertação e desenvolvimento », *Boletim do Arquivo histórico de Moçambique*, 1993, p. 9-101, p. 12.

⁶⁷⁸ Entre 1975 et 1990, il était impossible de devenir juge ou procureur sans être membre du parti Frelimo. Depuis 1990, la situation est officiellement différente, mais les pratiques montrent, par exemple, qu'il est pratiquement impossible de devenir président d'un tribunal sans faire allégeance au parti.

⁶⁷⁹ Michel Cahen, *Mozambique, la révolution implosée...*, *op.cit.*

3.1.2. Les rapports entre l'administration et les administrés à travers l'examen des secteurs de la justice et de la santé

Au Mozambique, les vaccinations élargies ont beaucoup contribué à faire de l'État une entité concrète. Les jugements dans les tribunaux populaires de province, de district et de localité ont aussi constitué des moments de mise en scène de l'État postcolonial. C'est dans cet esprit que Strayer et Benoît Garnot, déjà cité ci-dessus, considèrent les tribunaux et la justice positive, celle de l'impérativité, comme partie intégrante de la production de l'image de l'État comme ayant le monopole de « réconcilier ou [de] sanctionner les contrevenants à la loi⁶⁸⁰ ».

Au Mozambique, même dans les régions les plus reculées, la résolution d'une grande partie des conflits fut intégrée dans l'État au travers de la création des tribunaux populaires et de toutes les structures partisans. C'est dans ces tribunaux et structures que plusieurs comportements étaient condamnés, réprimés, comme l'a montré André Vitorino Mindoso dans sa thèse sur le Mozambique⁶⁸¹. La critique des comportements peut être vue comme une stratégie de production d'un type particulier de sujets ou d'administrés, celui de l'« homme nouveau ». C'est à ce niveau-là que l'État ne peut être dissocié de la domination et de l'exercice du pouvoir à travers la production des catégories juridiques, sociales et autres. Seul le droit positif, donc étatique, fut accepté ! L'État au Mozambique fut considéré comme un « sauveur sécularisé⁶⁸² ».

Pour l'administration coloniale, tout ce qui relevait du droit pénal entraînait dans sa compétence et ce qui relevait du droit civil pouvait, dans des cas spécifiques, être traité par un juge traditionnel, mais sous autorisation de l'administrateur colonial. Il est évident que, dans ce cas, la tentative de monopolisation du dire et du produire le droit par l'administration coloniale se faisait non seulement par le travail de contrôle administratif de la régulation sociale faite par les chefs traditionnels mais aussi par la

⁶⁸⁰ Benoît Garnot, *Histoire de la Justice : XVI-XXIème siècle*, Paris, Gallimard, 2009, p.192.

⁶⁸¹ André Vitorino Mindoso, *Os Assimilados de Moçambique : da situação colonial à experiência socialista*, Universidade Federal do Paraná., 2017, 256 p., p. 169-235.

⁶⁸² Pierre Legendre, *Les fantômes de l'État en France*, Paris, Fayard, 2015.

définition des règles juridiques régulant les rapports entre le privé et l'administration (droit administratif). Dans le cadre de cet effort colonial de « juridiciser » les rapports sociaux au Mozambique, le gouvernement colonial va par la *portaria* provinciale (arrêté) n° 395 du 18 février 1856 considérer que les rapports administratifs au Mozambique seraient régis par le Code administratif de 1842⁶⁸³. Dans le contexte postcolonial et dans le même souci de produire l'État, la mise en place des différents dispositifs juridiques continue à prendre une place importante.

Du contexte colonial au contexte postcolonial, « l'ordre juridique étatique va imposer progressivement sa suprématie, en se substituant, ou du moins en se superposant, aux ordres juridiques préexistants et en devenant le seul cadre juridique de référence pour l'ensemble de la collectivité⁶⁸⁴ ». Cela dit, il faut préciser que, au Mozambique, sans être d'accord avec le concept d'« État hétérogène » de Boaventura de Sousa Santos⁶⁸⁵, les administrations coloniale et postcoloniale n'ont jamais pu supplanter d'autres formes de production de normes concurrentes à l'ordre juridique étatique. Pourtant, l'ordre juridique de l'État a toujours eu la capacité de s'imposer, même si parfois, pour l'État colonial, il était obligé de négocier les instances traditionnelles de production de normes.

Néanmoins, il est important de considérer que l'État ne fut pas toujours considéré comme un ordre juridique, comme on l'a dit ci-dessus. Dans le Mozambique indépendant, et même avant, donc en tant que colonie ou province d'outre-mer, l'État, loin d'être une volonté politique consentie de vivre-ensemble, fut plutôt une création juridique, un artefact juridique, une entité juridique, une imposition extérieure aux dynamiques politiques, culturelles et sociales des sociétés précoloniales. Cela ne veut pas dire qu'il fut une création *ex nihilo* mais que ses bases sociales étaient fragiles, d'où la violence physique exercée pour imposer son ordre juridique aux populations. Ici, la priorité ne fut pas celle de l'État en tant que « contrat social » : de par l'urgence de produire une nouvelle société, le droit fut mobilisé non seulement pour légitimer et

⁶⁸³ B.O. n° 10, février 1856.

⁶⁸⁴ Jacques Chevallier, *La science administrative...*, *op. cit.*, p. 100.

⁶⁸⁵ Boaventura de Sousa Santos, Boaventura de Sousa Santos, « Estado heterogêneo e o pluralismo juridico... », *op. cit.*

étendre l'autorité de l'État parmi les populations, mais aussi pour garantir et justifier les actes de l'administration dans les régions où elle existait par les intermédiaires (*cypayes*, auxiliaires de la police coloniale qui furent éliminés par le Frelimo entre 1975 et 1990).

L'étatisation et la bureaucratisation de la société mozambicaine furent d'une part le produit des catégories juridiques coloniales, venant surtout du droit du travail (obligation de payer les impôts, avoir un salaire, travail forcé dans les plantations), du droit pénal (crime contre l'État et tous les aspects sociaux définis par le Code pénal tels les crimes, le fait de brûler la maison de son voisin) et du droit civil (responsabilité civile), et, de l'autre, par la création de nouvelles unités administratives (district, province, *conselhos*, *povoações*...) dans le contexte de mise en place du « Code administratif dans les colonies au travers du décret de 1^{er} décembre 1869 ». Pendant la gestion de la province du Niassa et du Cabo Delgado par la Compagnie du Nyassa (1891-1829), en l'absence de juges professionnels, les policiers furent aussi juges et traducteurs dans le concret du droit pénal, comme ce fut le cas dans beaucoup de colonies⁶⁸⁶ et même dans l'ancien régime en France. Dans ces deux provinces, la Compagnie du Nyassa fit usage de peines corporelles et de l'emprisonnement discrétionnaire comme deux éléments au cœur du dispositif de mise en ordre des populations colonisées. Tout ceci était codifié. Le souci de la codification sous l'empire colonial était grand et consistait dans une grande mesure en la transposition des lois métropolitaines aux colonies (le cas du Code pénal, des Codes administratifs, du Code civil, entre autres) ou dans la création des normes favorisant une justification légale de l'exploitation des colonies.

Quand on observe les activités juridiques de la Compagnie du Nyassa et du gouvernement portugais au nord du Mozambique à partir de 1885, il est possible de dire que le droit, au-delà de la guerre, fut l'un des aspects par lesquels les indigènes furent mis en rapport avec les colonisateurs et leur type de domination.

⁶⁸⁶ Richard Roberts, *Litigants and Households: African Disputes and Colonial Courts in the French Soudan, 1895-1912*, Portsmouth, Heinemann, 2005.

Dans les contextes colonial et postcolonial⁶⁸⁷, l'État devient l'instrument par lequel les indigènes seront forcés à obéir au nouvel ordre politique et idéologique. Dans le contrat qui officialisait la Compagnie du Nyassa, cette dernière avait le droit d'occuper, exploiter et gouverner les populations locales avec pour mission finale l'occupation effective du territoire. Ce contrat obligeait aussi la compagnie à créer les conditions pour que cette occupation territoriale soit totale, à mettre en place des institutions politico-administratives pour contrer d'autres puissances coloniales alors menaçantes (comme l'Allemagne). C'est dans ce cadre que, d'une part, le droit fut mobilisé comme instrument de légitimation de l'occupation des terres et de leur exploitation et, de l'autre, comme fondement de l'autorité sur toutes les populations vivant dans les territoires du Niassa et du Cabo Delgado⁶⁸⁸.

Donc « the establishment of colonial legal system provided new opportunities for Africans with grievances. New courts coincided with significant transformations set in motion by colonial conquest and rule, altering landscape of power throughout colonial Africa » et « the creation of multiple legal spheres involving the seepage of metropolitan concepts and procedures into native law often led to changes in the legal character and capacity of individuals »⁶⁸⁹.

Le droit suggère une nouvelle manière de catégoriser et d'organiser la société mozambicaine. On peut, avec Baudouin Dupret, dire qu'il est « l'expression d'un sens de l'État⁶⁹⁰ ». Le droit est, à ce titre, un élément de modernisation et de rationalisation politique et sociale. La rationalisation de la procédure⁶⁹¹ est au cœur de l'organisation pénale en colonie car les procédures du droit pénal (le Code de procédure pénale) sont apparemment respectées même si les violations de ce même code sont écrasantes, dans la mesure où l'administrateur colonial pouvait « juger et punir selon son bon

⁶⁸⁷ Adriano Moreira, *Administração da justiça aos indigenas*, Lisbonne, Agencia Geral do Ultramar, 1955, 70-71 p.

⁶⁸⁸ Malyn Newit, *História de Moçambique*, Lisbonne, Publicações Europa-America, 1997, p. 332-335.

⁶⁸⁹ Richard Roberts, *Litigants and Households...*, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁹⁰ Baudouin Dupret, *Au nom de quel Droit*, Paris, LGDJ, 2000, p. 27.

⁶⁹¹ Max Weber, *Sociologie du Droit*, Paris, PUF, 2007, p. 143.

plaisir⁶⁹² ». Une grande partie des punitions et sanctions civiles étaient inscrites dans les Codes pénal et civil ou dans d'autres décrets ou *portarias* (arrêtés). Par exemple, un Code pénal mozambicain fut approuvé par décret du 16 septembre 1886. C'est le code le plus ancien au Mozambique et qui prévaut jusqu'à présent avec quelques modifications (la dernière datant de 2014-2015).

On peut voir ici, de la part des autorités coloniales, le souci de la codification pour punir et criminaliser toutes les pratiques qui allaient à l'encontre des intérêts de l'ordre colonial. En ce qui concerne le Code civil, il apparaîtra qu'en 1966, par le décret-loi n° 47344 du 25 septembre, mais plusieurs décrets avaient été mis en place pour régler les différends entre les privés. En conséquence, tous les différends d'ordre privé qui ne relevaient pas du droit pénal étaient réglés par le droit civil métropolitain. On peut en déduire que l'essentiel de la gestion des peuples indigènes était lié aux préoccupations de la domination de l'administration coloniale, de la criminalisation généralisée, à l'imposition des cadres de pensée et d'agir coloniaux propices à l'extorsion coloniale, laissant les rapports entre particuliers sans législation particulière jusqu'en 1966, avec l'émergence du Code civil au Mozambique. Les rationalisations formelle et matérielle du droit furent considérées comme un mécanisme aussi fondamental que le contrôle des armes à feu ou l'usage du fouet pour soumettre l'indigène aux désirs du colonisateur.

L'administration coloniale au Mozambique a peu à peu instrumentalisé les fonctions judiciaires des chefs traditionnels pour répondre à ses propres objectifs politiques en en faisant ses auxiliaires. Faire du chef local le fonctionnaire au plus bas niveau de l'administration coloniale fut la solution et la pratique courante pour donner corps à l'ensemble des dispositifs de pénétration coloniale au Mozambique⁶⁹³. Dans l'urgence d'occuper et de contrôler effectivement le territoire, la justice s'est présentée comme une double imposition, physique et symbolique.

⁶⁹² Rui Baltazar, « Discurso proferido no encerramento do curso de preparação das brigadas de justiça popular », *Revista Tempo*, Maputo, 394, 23 avril 1978, p. 31.

⁶⁹³ Il en fut ainsi quand la Compagnie du Nyassa commença à prélever l'« impôt de paillotte » (*imposto de palhota*) en 1898. Voir Malyn Newitt, *Historia de Moçambique, op.cit.*, p. 333.

Si Bertrand Badie et Pierre Birnbaum affirment que « l'État [...] s'est imposé [...] comme une solution intégratrice⁶⁹⁴ » en Europe, dans le contexte colonial, au-delà du discours selon lequel l'administration coloniale visait la civilisation des indigènes, la construction de l'État colonial cherchait, surtout, l'exploitation des ressources naturelles et humaines⁶⁹⁵ et à participer à la construction de la gloire de l'Empire. Dans la perspective de l'historien Strayer, mais aussi des des historiens de l'État, les États sont des processus historiques qui se sont imposés en ayant en vue le contrôle des territoires pour fonder la gloire de ceux qui étaient à la tête de ces organisations.

Il est aussi important de rappeler que, dans cette région, les Portugais, en commençant par la Compagnie du Nyassa, ont eu beaucoup de difficultés à soumettre les peuples locaux à leur règle, malgré toutes les stratégies appliquées ou mobilisées. Donc il y eut une résistance au droit colonial, aux institutions judiciaires, à la pénétration de l'administration coloniale. L'historien Malyn Newitt atteste que « la Compagnie du Nyassa connut une forte opposition organisée de la part des chefs Yao lors des campagnes militaires dont l'objectif était de pénétrer l'intérieur du pays⁶⁹⁶ ». Ceci nous autorise à conclure que « la production du droit et de la loi sont alors les enjeux politiques et idéologiques [...] [et que] la production du droit étatique n'apparaît guère plus que comme le bras de requalification de la légitimité de la domination de l'appareil d'État⁶⁹⁷ » colonial et postcolonial. Pour comprendre les processus politiques majeurs sur le continent africain, en particulier l'administration, l'État, le pouvoir, il est important de comprendre la place que le droit, avec toutes ses contradictions dans la colonie, occupe dans la production des sociétés politiques africaines depuis l'époque coloniale.

⁶⁹⁴ Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie...*, *op. cit.*, p. 132.

⁶⁹⁵ Malyn Newitt, *História...*, *op. cit.*

⁶⁹⁶ Malyn Newitt, *Historia...*, *op. cit.*, p. 352.

⁶⁹⁷ Dominique Darbon, « “Un royaume divisé contre lui-même” : la régulation défailante de la production du droit dans les États d'Afrique », in Dominique Darbon & Jean Du Bois De Gaudusson, *La création du Droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 101-129, p. 109.

3.2. Une réforme radicale ou une intention radicale de réformer l'administration ?

« Les procès étaient entassés dans les bureaux des tribunaux et la machine judiciaire était très loin de répondre à ce que l'on attendait d'elle. Elle était plutôt au service de la classe dominante et de ses intérêts... La machine répressive [coloniale], en général, et la machine judiciaire, en particulier, montraient des signes de déclin rapide et de décomposition ».

Rui Baltazar, « Discurso proferido no encerramento do curso de preparação das brigadas de justiça popular », *Revista Tempo*, Maputo, 394, 23 avril 1978, p. 32.

L'organisation judiciaire de la période coloniale fut conçue pour répondre aux attentes de la race dominante. Toute son économie politique en termes d'organisation se fondait sur la protection de ses intérêts. La justice traduisait le caractère politique, idéologique et culturel du système colonial. Il est ici moins question de se limiter à dénoncer les pratiques violentes de cette administration que de comprendre, au sens herméneutique ou wébérien du terme, comment cette administration s'est structurée comme lieu de violence et d'objectivation mais aussi de production d'un nouvel ordre politique et social jamais connu auparavant. Comme le dit Dominique Darbon dans son travail sur la pénétration administrative en milieu rural en Casamance, « l'administration [...] en tant qu'innovation sociale [...] provoquait une mutation des cadres géographiques de référence, des valeurs sociales [...] »⁶⁹⁸.

Autrement dit, le règne du droit positif en tant que forme particulière de régulation sociale et politique bousculait le monde du colonisé à la fois dans ses rapports avec les autres et avec lui-même. Parlant de la pénétration administrative des Britanniques au sud du Soudan, Robert Collins et Richard Herzog ont montré comment la mise en place des structures administratives coloniales fut un changement

⁶⁹⁸ Dominique Darbon, *L'administration et le paysan en Casamance : essai d'anthropologie administrative*, Paris, Pedone, 1988, 222 p., p. 15.

de la conception du pouvoir, de la justice et de bien d'autres institutions⁶⁹⁹ dans l'univers du colonisé.

Il faut dire que la production du « consentement colonial » était loin d'être celle d'un consentement par adhésion, surtout dans les districts du Niassa et du Cabo Delgado, où les révoltes s'étaient multipliées depuis l'arrivée des colonisateurs⁷⁰⁰ jusqu'en 1926, puis de 1962 jusqu'en 1974. Par exemple, l'article 17 de la loi organique de l'outre-mer portugais stipulait qu'il était « interdit aux chefs traditionnels de prélever d'impôt en leur faveur », sauf autorisation de l'administrateur colonial. Ceci remettait en question l'ensemble des pratiques sociales et politiques locales concernant les rapports de pouvoir.

Ces cadres juridiques se manifestaient dans les procédures administratives, c'est-à-dire qu'il y avait un traitement inégal entre les indigènes et les colons, et cela pourrait se matérialiser dans les tribunaux ou dans les hôpitaux avec plus d'intensité. L'administration publique fonctionnait comme espace d'une double violence pour les indigènes. D'une part la violence physique de la police, de la justice et des *cipaios* et de l'autre la violence symbolique exercée dans les hôpitaux, les tribunaux, les écoles, sans oublier non plus l'exercice de la violence physique dans les dispensaires. L'État colonial n'a jamais négligé le droit dans ses activités administratives, d'autant plus qu'il investit dans ce domaine, même si c'est de manière disparate.

C'est ainsi que furent créés les « tribunaux privatifs des indigènes » (*tribunais privativos dos indígenas*), dont les juges étaient aussi des administrateurs de district. Aucune division des pouvoirs – l'un des principes du constitutionnalisme moderne – n'était respectée en colonie. L'administration de la justice par l'administrateur se réduisait dans la plupart des situations à l'application des règles du Code du travail indigène, qui obligeait l'indigène à travailler contre sa volonté ou sans être payé. Il faut aussi dire que l'application de la justice était loin d'être fondée sur la légalité ou sur

⁶⁹⁹ Robert Collins et Richard Herzog, « Early british administration in the Southern Sudan », *Journal of African History*, vol. 2 / 1, 2009, p. 119-135.

⁷⁰⁰ Barry Neil-Tomlison, « The Nyassa chartered company: 1891-1929 », *The journal of african history*, vol. 18 / 1, 1977, p. 109-128.

l'État de droit, au sens du respect des règles juridiques préétablies, sauf pour punir les populations indigènes. Au contraire, l'administrateur pouvait formuler ses propres lois, sa propre jurisprudence et quelque fois, sans exagérer, sa propre doctrine juridique. De plus, les indigènes n'avaient presque pas la possibilité de se défendre. Les audiences en portugais se réduisaient à la condamnation et non à la production de justice à partir d'une analyse rigoureuse des faits ou des cas, comme les y obligeait le Code de procédure pénale et, plus tard, le Code de procédure civile. Par exemple, de par la réforme administrative de l'outre-mer de 1933, la métropole accrut les pouvoirs de l'administration locale, ce qui veut dire que son représentant vit ses pouvoirs sur les populations renforcés.

De 1928 à 1930, plusieurs réformes légales ont été introduites, mais jamais ces réformes ne visèrent un quelconque élargissement des droits des indigènes. Il s'agissait plutôt de l'approfondissement des mécanismes de contrôle sur l'ensemble du territoire du Mozambique (l'acte colonial de 1930, par exemple), la multiplication des dispositifs légaux pour entériner les différences de traitement des indigènes et des colons devant l'administration (le Code d'indigénat). Ce n'est pas par hasard que la Compagnie du Nyassa, responsable de la gestion du district du Nyassa du fait de l'incapacité financière du Portugal à étendre alors sa gestion directe à l'ensemble du territoire, allait produire tout un ensemble de dispositifs légaux pour asseoir sa domination sur cette région. Ces dispositifs avaient comme but fondamental de réguler, de policer⁷⁰¹ et de prélever l'impôt⁷⁰².

Les rapports entre la mise en place des structures administratives et le droit furent au fondement de toute la domination et de l'exercice de la violence coloniale depuis le début de l'occupation effective. Ces rapports se sont établis sur la base l'exploitation économique, le contrôle politique des corps et des esprits des individus, l'imposition de cadres cognitifs et de comportementaux coloniaux. En résumé, il s'agissait de criminaliser les comportements de résistance des populations locales, de les catégoriser, de les classer pour mieux justifier la domination coloniale et produire

⁷⁰¹ Laurent Fourchard, *Trier, exclure et policer : vies urbaines en Afrique du Sud et au Nigeria*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, 368 p.

⁷⁰² *Boletim da Companhia do Niassa*, n°1, 8 décembre 1897, Arquivo Historico de Moçambique.

un type particulier de sujet. Car « all colonial powers in Africa desired to extract profits from colonies and to keep the costs of administration in check⁷⁰³ ». Pour la Compagnie du Nyassa, la première forme d'administration coloniale fut de collecter les impôts et d'imposer les règles juridiques afférentes. L'introduction des structures hospitalières a également constitué un moment clé de la mise en place de l'administration coloniale, car elles permirent d'instaurer tout un ensemble de dispositifs, comme la seringue, qui suscitèrent non seulement de l'admiration et de la surprise parmi les indigènes mais provoquèrent aussi la crainte du colon.

La seringue fut une innovation pour l'exercice du pouvoir colonial. La domination coloniale ne se fondait pas que sur la violence physique mais aussi sur la violence symbolique à travers les dispositifs de santé. L'introduction de ces structures hospitalières eut un double effet. L'indigène devenait non seulement l'objet du droit mais aussi un objet clinique. L'introduction des services de santé était directement liée à la nécessité d'avoir des hommes, des femmes et des enfants suffisamment nombreux en bonne santé pour pouvoir travailler dans les plantations ou être envoyés aux Amériques ou encore pour pouvoir payer les impôts. La santé apparaît dans ce cas en tant que technique d'exercice de pouvoir en deux sens. D'une part, l'appropriation de l'administration par les populations locales dans leurs rapports aux institutions hospitalières et l'acceptation, en quelque sorte, de l'autorité du personnel médical, et, d'autre part, l'établissement progressive de la différenciation entre les colons blancs et les indigènes dans ces hôpitaux.

Ceci fait de l'hôpital un microcosme social⁷⁰⁴ du système colonial dont l'importance reste à restituer. Tous ces aspects techniques, toutes ces logiques pratiques violentes vont constituer des éléments déclencheurs de résistance tout au long de la domination coloniale, et principalement, de la lutte pour la libération anticoloniale dans les années 1960. Plus tard, tous ces éléments fonderont le discours anticolonial et postcolonial de réforme de l'administration publique, une volonté

⁷⁰³ Heather Sharkey, *African colonial states...*, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁰⁴ Shahaduz Zaman, « L'hôpital comme microcosme de la société : Ethnographie d'un hôpital du Bangladesh Shahaduz Zaman », *Anthropologie et Société*, vol. 37 / 3, 2013, p. 45-62. [pourquoi surlignée en jaune ?]

– officielle – de rupture avec l'État colonial et de mise en place d'une nouvelle administration porteuse d'une « nouvelle société⁷⁰⁵ » par une « nouvelle justice » et « une nouvelle santé ».

C'est en ce sens qu'une des premières mesures que les élites postcoloniales ont voulu prendre fut de rompre avec toute l'administration coloniale considérée comme violente et capitaliste par essence. Et parce que cette administration avait des visages concrets – les magistrats, les médecins, les infirmiers, notamment –, changer les structures où ils exerçaient leur profession, leurs pratiques administratives s'imposait comme une forme particulière de revanche contre l'ordre colonial tout entier et comme seul chemin vers la modernité postcoloniale tant convoitée par ces élites.

3.2.1. Parti-État Frelimo et rupture avec l'administration coloniale : du discours à la pratique

Les dynamiques et les modalités des processus des luttes d'indépendance en Afrique ont largement déterminé la configuration et les réformes politiques appelées de leurs vœux par les élites postcoloniales. Autrement dit, la manière dont les pays africains ont accédé à leur indépendance a beaucoup influencé le type de discours et de pratique (de réforme) politique postcoloniale. Il est intéressant de constater que, pour les gouvernants de tous les bords politiques postcoloniaux, la décolonisation apparut comme un moment *ontologiquement* fondatrice de la nation, d'un nouvel État, d'une nouvelle société ou encore d'une nouvelle administration publique.

Pour le Mozambique, ce moment apparut aussi comme la création de l'« homme nouveau » ! La question ne se pose donc pas seulement en termes du contenu que chaque pays donna à ce processus mais aussi en termes de mise en œuvre d'un discours ou d'une pratique face à la structure coloniale héritée. Parler de réforme politique ou administrative dans le Sénégal de Léopold Senghor ne veut pas dire la même chose au

⁷⁰⁵ Alice Dinermann, *Revolution, Counter-revolution and Revisionism in Postcolonial in Africa: the case of Mozambique (1975-1994)*, New York, Routledge, 2006.

Ghana de Kwame Nkrumah ou dans la Tanzanie de Julius Nyerere, car parmi les réformateurs postcoloniaux deux types de discours se structurèrent. D'une part, il y eut un discours conservateur (il suffit d'examiner le cas de Léon Mba, le premier président du Gabon) dont l'objectif était le maintien de l'essentiel de l'administration coloniale, considérée comme fondamentale pour la stabilité et le développement du nouvel État. Et d'autre part, on a ceux que l'on peut qualifier de radicaux, de tendance marxisante, de la gauche révolutionnaire africaine, au moins dans le propos, dont l'essentiel des discours se résume à la volonté d'une rupture totale avec le « monde colonial ». Ces deux types de discours peuvent être considérés comme deux réponses différentes au même problème postcolonial : comment transformer la structure administrative coloniale en une nouvelle administration, un nouvel État ? En se fondant sur les administrations et pratiques coloniales ou en rupture avec celles-ci ?

En ce qui concerne le Mozambique, la lutte pour l'indépendance a assumé un caractère de guerre prolongée (guerre de libération nationale). C'est ainsi que le Frelimo a considéré sa propre lutte comme une « révolution populaire » et c'est de cette dernière idée que naîtra la volonté de créer les tribunaux populaires. En 1969, le premier président du Frelimo, Eduardo Chivambo Mondlane, avait reconnu que le mouvement devenait de plus en plus marxiste, donc révolutionnaire, proche du « marxisme-léninisme ». Dans cette perspective, le Frelimo commença à développer un discours intégrant à ses stratégies politiques la « destruction de tous les vestiges du colonialisme et de l'impérialisme, pour en finir avec le système d'exploitation de l'homme par l'homme, et, pour ainsi dire, construire la base politique, matérielle, idéologique, culturelle et sociale de la nouvelle société⁷⁰⁶ ».

On peut constater dans le récit ci-dessus que le Frelimo proposait comme programme politique et idéologique la rupture avec l'administration coloniale et la « modernisation » politique du pays, qui passait, pour l'essentiel, par la réforme des machines judiciaire et sanitaire. C'est pour cette raison que, au Mozambique, le discours de la « réforme radicale » de l'administration est un facteur mobilisateur, un facteur de production ou même de fabrication d'une conscience nationaliste, patriotique, sans que pour autant s'opèrent de véritables changements au niveau de la

⁷⁰⁶ *Boletim da República*, I série, n° 15, 29 juillet 1975.

machine bureaucratique ou administrative dans le concret. Autrement dit, l'essentiel de la culture juridique reste la même jusqu'à nos jours.

Le formalisme juridique à la *française/portugaise* reste le *modus faciendi, discendi et operandi* du droit au Mozambique. João Carlos Trindade, qui fut juge de la Cour suprême, aujourd'hui à la retraite, et qui fut aussi l'un des premiers juges dans la province du Niassa après l'indépendance, a affirmé que, « dans le domaine politique, juridique et judiciaire, il y a eu très peu de changements, au-delà du discours de rupture, et s'il y a eu quelques changements, ils se sont fait sentir seulement au niveau institutionnel et formel⁷⁰⁷ ». Donc, dans la pratique, une bonne partie de « la configuration administrative coloniale » resta le cadre dans lequel l'administration postcoloniale fonctionna.

La manière dont s'organise l'administration mozambicaine aujourd'hui n'est pas totalement différente de la structure coloniale. Il y a de nombreux vestiges de cette dernière, même si quelques changements importants se sont produits. On peut dire que les réformes administratives se sont trouvées mises à l'épreuve de la réalité. Si, au lendemain de l'indépendance, le Frelimo radicalisa plus encore son discours, les changements réels furent marginaux, et cela en particulier dans le secteur de la justice. C'est durant cette période que le discours le plus radical sur la rupture avec le « legs colonial », au sens de Jean-François Bayart et Romain Bertrand principalement⁷⁰⁸, dans les structures administratives, gagna en puissance et en significations pratiques, accompagnées, d'ailleurs, de plusieurs mesures réformatrices. Quoi qu'il en soit *in fine*, la radicalisation discursive contre l'appareil bureaucratique colonial fut plus abstraite que pratique.

Pourtant, ceci ne veut pas dire que le discours réformateur n'eut pas de conséquences sur la population. Au contraire, ce discours mobilisa, divisa et créa des tensions au niveau national. La guerre civile (1977-1992) en fut un exemple majeur.

⁷⁰⁷ Joao Carlos Trindade, « Rupturas et continuidades nos processos politicos et juridicos », in Boaventura de Sousa Santos et Joao Carlos Trindade, *Conflito et Transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Lisboa, Edições Afrontamentos, Lisboa, 2003, p. 97-127, p. 97.

⁷⁰⁸ Jean François Bayart et Romain Bertrand, De quel « legs colonial » parle-t-on, *Esprit*, 2006, P. 134-160.

Les conditions objectives, les ressources humaines qualifiées, les ressources matérielles pour mettre en place ces réformes n'existaient pas (très peu de médecins, de juges...). Dans le secteur de la justice, presque la totalité des magistrats (procureurs et juges), qui étaient blancs et portugais, ont abandonné le Mozambique au lendemain de l'indépendance. Ce fut la même chose pour la santé. De plus, du point de vue organisationnel, l'administration existante ne pouvait ni rompre totalement avec les pratiques bureaucratiques préexistantes ni s'auto-révolutionner de l'intérieur.

On peut, en partie, parler d'une administration bloquée dans ses intentions réformatrices. Ceci s'explique par l'environnement général existant, les fonctionnaires étaient soit ancrés dans l'expérience bureaucratique coloniale, soit sans expérience bureaucratique du tout. Le Frelimo adopta, dans cette période « une perspective [...] fonctionnaliste où les réformes sont des réponses aux nouvelles exigences de l'État⁷⁰⁹ » postcolonial, qui devrait construire une société socialiste. Cela étant, on ne veut pas dire que rien n'a été fait pour mettre en place les réformes annoncées, qui visaient, avant tout, la destruction de l'*apparatus* colonial, mais il est important de souligner le caractère propagandiste de ces discours de rupture radicale. Si nul doute n'existe concernant la volonté des élites du Frelimo de changer la société et son administration, il n'est pas déraisonnable d'affirmer aussi que l'essentiel de la rhétorique révolutionnaire résida en ce que Christian Geffray a nommé la « référence universelle ».

Le discours révolutionnaire se fondait sur un certain « marxisme », qui « constituait un corpus conceptuel qui permettait l'invention du pays imaginaire et la garantie dogmatique de la cohérence interne de la fiction que nourrissait le projet nationaliste du pouvoir »⁷¹⁰ en place.

⁷⁰⁹ Philippe Bezes, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'État" en France dans les années 1990 », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science Politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 236-252, p. 236.

⁷¹⁰ Christian Geffray, *La cause des armes au Mozambique : anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala, 1990, p. 16; Pour certaines limites de la pensée de C. Geffray voir Michel Cahen, « De la guerre civile à la plèbe : la Renamo du Mozambique. Trajectoire singulière ou signal d'évolution continentale ? », in Yann Guillaud, Frédéric Létang, *Du social hors la loi. L'anthropologie analytique de Christian Geffray*, Marseille, IRD Éditions, 2009, p. 73-88.

Du 9 au 25 juillet 1975, fut tenue la première session du Conseil des ministres du Mozambique indépendant, où « révolutionner l'appareil de l'État » colonial fut l'élément fondamental de l'agenda. C'est aussi lors de cette session que fut décidé qu'il fallait mettre en place les structures étatiques dans toutes les zones rurales – l'organisation judiciaire devrait coïncider avec l'organisation administrative conçue par les Portugais, c'est-à-dire, dans chaque district, un tribunal et un bureau du procureur ; et la même chose pour le secteur de la santé.

L'objectif consistait moins à mieux servir les populations qu'à mieux les encadrer. Le juge ou le médecin jouaient le rôle d'agents concrets de l'État, comme c'est encore le cas aujourd'hui. Ce processus de mise en place des structures administratives signifiait aussi l'extinction de toutes les structures traditionnelles, les *régulos* et *cabos*⁷¹¹, considérées comme incompatibles avec le nouveau type de société, du pouvoir populaire et socialiste moderne⁷¹². Dans ce Conseil de ministres fut affirmé par Samora

⁷¹¹ Au cœur de la guerre pour la libération, en 1968, lors du II^e Congrès du Frelimo, ces autorités furent considérées comme les plus farouches collaborateurs de l'administration coloniale. Il est vrai que ces chefs furent sollicités par les autorités coloniales portugaises pour prélever les impôts, recruter la main-d'œuvre pour les plantations, assurer la discipline pour les cultures forcées du coton, même si le coton ne se faisait que très peu en plantations coloniales mais plutôt en culture forcée. Donc, on remarque que pour le Frelimo ces autorités représentaient le système colonial et le « féodalisme ». À ce titre, elles devraient être abolies totalement. Mais ce ne fut pas si simple : les événements du Cabo Delgado, point le plus avancé de la lutte armée, ont vu la suppression d'une partie des chefs – mais pas de tous, car nombre d'entre eux, fidèles au Frelimo, sont simplement devenus les chefs des comités populaires. C'est-à-dire qu'ils ont disparu en tant que chefs traditionnels pour renaître comme chefs de l'extension des structures du parti Frelimo, mais les gens voyaient bien qu'il s'agissait des mêmes personnes occupées à des tâches différentes. Mais plus au sud, à Tete et au Manica e Sofala, le Frelimo a continué à recourir aux chefs traditionnels qui lui étaient favorables. Lors de la descente vers le Sud en 1973, la première démarche qu'entreprenaient les guérilleros au Manica e Sofala était de se présenter aux chefs. Le discours général hostile aux chefs apparut lors de l'indépendance, quand tout le Mozambique fut considéré comme un nouveau Cabo Delgado, quand les « zones libérées » (mythifiées) furent considérées comme le modèle à étendre mécaniquement au reste du pays, même en situation de paix, alors que la solidité des structures des zones libérées provenait de l'acceptation par la population de cette situation exceptionnelle du fait de la conjoncture de guerre de libération nationale.

⁷¹² Marias Paula Meneses *et al.*, « As autoridades tradicionais e o contexto do pluralismo jurídico », in Boaventura de Sousa Santos et João Carlos Trindade, *Conflito et Transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Lisbonne, Edições Afrontamentos, Lisboa, 2003, p. 341-426.

Machel que « détruire les structures du passé ne constitue pas une tâche secondaire [ou] un luxe idéologique.

C'est la condition même du triomphe de la révolution⁷¹³ ». Au gré de ce discours de rupture, plusieurs initiatives furent prises pour établir cette volonté de « tout changer », de tout détruire, alors que, dans la réalité, très peu de choses changèrent. L'une des mesures phares fut la nationalisation des secteurs de la justice et de la santé. Dans le domaine de la justice, cela se traduisit, entre autres, par l'abolition des cabinets d'avocats, des conseils juridiques privés, des conseillers juridiques, du statut de profession libérale (décret-loi n° 4 du 16 août 1975). Dans le domaine de la santé, l'État s'arrogea le monopole de toutes les activités liées à la prévention, au traitement des maladies et à la formation des professionnels, tous les dispensaires et hôpitaux existants étant nationalisés, les cabinets médicaux privés furent abolis (décret-loi n° 5 du 19 août 1975). Ces réformes furent aussi étendues aux secteurs de l'éducation, de la police, de l'agriculture, entre autres.

La nationalisation fut considérée comme une politique de réforme centrale car était étroitement liée à l'idée de la mise en place d'un pouvoir populaire. Par exemple, dans le secteur de l'agriculture furent créés les « villages communaux » (*aldeias comunais*), qui, selon les justifications officielles, servaient à accélérer le développement rural. En réalité, ces *aldeias comunais*, dans ce contexte de grande nécessité de pénétrer les populations rurales, de les encadrer politiquement, servirent de « stratégie de construction de l'appareil de l'État à la campagne⁷¹⁴ ». Ainsi, ces *aldeias comunais* se sont « révélés un instrument politique très efficace, non pour le développement des régions rurales mais pour la construction de l'appareil administratif de l'État national⁷¹⁵ ». Pour confirmer cette efficacité, il suffit de lire la description qu'en fait Geffray dans son livre *A causa das armas* :

⁷¹³ João Carlos Trindade, « Rupturas et continuidades nos processos políticos e jurídicos em Moçambique », in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto, Afrontamento, 2003, p. 97-128, p. 120.

⁷¹⁴ Christian Geffray, *A causa das armas : antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*, Porto, Ed. Afrontamento, 1991, p. 135.

⁷¹⁵ Christian Geffray, *A causa das armas*, p.21.

« [...] Il y avait alors des milliers de villages au Mozambique, chacun avec un secrétaire administratif et un représentant du parti, une milice, une cour et une assemblée populaire ainsi que des sections de l'organisation de la jeunesse mozambicaine et des femmes mozambicaines. Le pays était en quelques années couvert par un réseau d'une administration hiérarchisée, fondée sur l'entité administrative et politique du village [...]»⁷¹⁶.

Ces réformes furent réaffirmées en février 1976, un an avant le III^e Congrès du Frelimo (février 1977), lors de la 8^e session du Comité central du Frelimo, dont le but était de faire le point sur les premiers mois de l'indépendance. C'est lors de cette réunion que fut produite « une analyse exhaustive de la situation interne du pays⁷¹⁷ » qui allait préparer les mesures qui furent discutées, approfondies et mises en œuvre à partir de 1977. C'est encore lors de cette réunion qu'il fut déclaré : « à ce moment s'impose la destruction du droit colonial capitaliste et de sa structure judiciaire, comme étape de la destruction de tout l'appareil de l'État colonial-capitaliste au Mozambique. Le nouveau système judiciaire doit exprimer le pouvoir de l'alliance entre les paysans et les ouvriers⁷¹⁸ ». La réforme de l'administration au Mozambique proposée par le Frelimo dans les premières années de l'indépendance ne visait pas que l'administration coloniale *en tant que telle* mais aussi tout ce qui pourrait la représenter, comme c'est le cas des autorités dites traditionnelles.

C'est dans cet esprit que l'on peut interpréter la manière dont il prétendit réformer la carte judiciaire et sanitaire. Aucune négociation ne lui semblait envisageable. Le goût de la monopolisation, déjà acté par l'administration coloniale, fut ce qui caractérisa le plus la politique de réforme de l'administration au lendemain de l'indépendance. La décision fut de substituer à ces chefs traditionnels, intégrés ou créés *ex nihilo* par l'administration coloniale, des structures administratives fondées – elles, *ex nihilo* – par le Frelimo. Ainsi, rompre avec les chefferies traditionnelles représentait pour le Frelimo de rompre avec les structures administratives coloniales,

⁷¹⁶ *Idem.*

⁷¹⁷ Christian Geffray, *A causa das arma...*, *op. cit.*, p. 106-107.

⁷¹⁸ Frelimo, Documentos da oitava sessão do comité central, Maputo, Departamento de Propaganda e Informação, 1976, p.121.

avec ce qu'il nommait les « structures féodales, capitalistes » et cela devait entraîner la mise en place d'une nouvelle machine bureaucratique sous contrôle direct du parti-État Frelimo (article 3 de la Constitution de la République populaire du Mozambique de 1975).

Ainsi le Frelimo créa les *grupos dinamizadores* (groupes dynamiseurs), à la fois pré-cellules partisans et organismes de gestion municipale de quartier étendus ensuite aux entreprises, les milices, les « organisations de masse » dans les zones rurales ayant pour but de casser le « bifurcated system of governance and to build a single-party state marxist-leninist line⁷¹⁹ ». Ce parti voyait dans ces structures traditionnelles un prolongement de la mentalité administrative coloniale, tribale, féodale – en confondant allègrement le tout – comme une entrave à l'instauration d'une administration et de pratiques administratives nouvelles sous son contrôle.

La traduction que le Frelimo faisait de l'expression « nouvelles pratiques administratives » était à l'opposé des pratiques considérées comme colonialistes et obscurantistes de ces autorités : « Chiefs and *régulos* were portrayed at this time as collaborators of the portuguese colonial state⁷²⁰ ». S'en prendre à ces structures permettait au Frelimo d'établir tout un ensemble de structures administratives (les tribunaux populaires, du quartier, etc.), surtout dans les zones rurales, sous son contrôle. Réformer l'administration était la manière la plus efficace, au lendemain de l'indépendance, de renforcer l'autorité du Frelimo.

Aucune différence ne fut plus faite entre le juge représentant de l'État et le commissaire politique représentant du parti. Le juge pourrait être les deux à la fois. Pour cette raison, le pluralisme juridique fut immédiatement aboli, refusant ainsi la dualité juridique coloniale⁷²¹. Pour le Frelimo, toute la justice devrait être sous contrôle

⁷¹⁹ Laars Bur & Helene Maria Kyed, *State Recognition Authority in Mozambique: The Nexus of Community Representation and State Assistance*, Uppsala, Nordiska afrikainstitutet, 2005, p. 8.

⁷²⁰ Bridget O'Laughlin, « Class and the Customary: The Ambiguous Legacy of the Indigenato in Mozambique », *African Affairs*, 2000, p. 5-42, p. 26-30.

⁷²¹ Helene Maria kyed, « The Politics of Legal Pluralism: State Policies on Legal Pluralism and their Local Dyamics in Mozambique », *Journal of Legal Pluralism*, 2009, p. 87-121.

direct de l'État et seul l'État pourrait appliquer le droit ainsi que délivrer les services de santé. Dans ce processus de substitution organisationnelle de l'administration coloniale par une administration nouvelle, ce qui était au centre des préoccupations des élites postcoloniales n'était pas tant de changer les échelons centraux de l'administration mais de modifier ceux liés aux structures rurales : cela permettait la mise en scène du pouvoir étatique et du Frelimo, la construction de l'appareil d'État en brousse, deux choses en pratique synonymes (article 3 de la Constitution de la République de 1975).

Cela était fondamental, car 80 % de la population au Mozambique habitait dans les zones rurales au lendemain de l'indépendance et la majeure partie n'avait pas directement connu l'expérience de la guerre de libération. Le plus grand défi n'était pas dans les villes mais en brousse, surtout dans les aires contrôlées par les chefferies locales, où l'administration coloniale avait fonctionné selon un régime de double administration. De plus, elles étaient culturellement légitimes, comme le reconnaît Helene Maria Kyed⁷²² ou Geffray lui-même lorsqu'il parle de l'État villageois (*Estado aldeão*)⁷²³. Pour le Frelimo, laisser 80 % de la population sous l'emprise de ces structures locales créerait des entraves à la mise en place de l'autorité de l'État, de sa politique d'unité nationale, de la « nouvelle société » tant rêvée par le président Samora Machel. Bref, cela créerait des difficultés pour instaurer sa politique modernisatrice, ce que Michel Cahen appelle le paradigme de la « modernisation autoritaire⁷²⁴ ».

Cependant, il faut nuancer quelques thèses qui parlent d'échec de la mise en place de l'administration postcoloniale⁷²⁵ au Mozambique car, en regardant la manière dont les processus ont été matérialisés, nul doute ne peut subsister quant à la capacité de pénétration de l'État postcolonial dans le Mozambique rural. Analyser la présence de l'État dans ce type de contexte doit moins orienter vers une lecture statistique que

⁷²² *Idem.*

⁷²³ Christian Geffray, *A causa das Armas...*, *op.cit.*, p.17.

⁷²⁴ 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.

⁷²⁵ Egidio Guambe, *Reformer...*, *op. cit.*

vers une lecture en termes d'anthropologie politique de la pratique de l'État et sur les pratiques des sujets soumis à son autorité. Pour cela, il suffirait de rappeler qu'une bonne partie des divisions administratives coloniales n'ont pas été substituées par de nouvelles et que la structure d'État centralisé a perduré.

Cette réforme fut efficace surtout du point de vue politique à travers plusieurs conséquences concrètes et symboliques. La nouvelle structure administrative, à la recherche d'une légitimation incontestée, commençait autour du « chef » de famille, du chef de dix maisons, de la cellule, du comité de quartier, de localités, de cercles (*circulos*), de districts, etc. Ces nouveaux éléments dans la division administrative devinrent efficaces « dans le cadre du nouvel appareil d'État⁷²⁶ » et, surtout, elles modifiaient la compréhension du monde politique et administratif des populations. Dans l'interprétation des réformes postcoloniales, « si l'État fait [...] problème, ce n'est pas parce qu'il est incapable [pas totalement en tout cas] de répondre aux attentes des citoyens ou bien parce qu'il subit une crise bureaucratique nouvelle. L'interrogation naît de la recherche [...] de nouvelles normes de légitimation⁷²⁷ ».

Le juge et le médecin pourraient aussi être localement représentants du parti et donc sources de légitimation politique. En termes de résultats, cette nouvelle structure administrative permit le contrôle administratif, politique et idéologique des populations rurales, même si parfois ces dernières s'opposèrent à quelques institutions administratives, politiques et autres qui allaient à l'encontre des cultures et coutumes locales.

En tout état de cause, ce contrôle permettait la classification, le recensement, la catégorisation, l'organisation et donc la production de la soumission de la population, du point de vue physique et symbolique, à l'appareil de l'État, comme ce fut aussi le cas de l'implantation de l'administration coloniale pendant le processus d'occupation de Nampula, du Cabo Delgado et du Niassa⁷²⁸. Les zones rurales ont commencé à voir en

⁷²⁶ Christian Geffray, *A causa das armas...op.cit.*, p.21.

⁷²⁷ Luc Rouban, *Le pouvoir anonyme : les mutations de l'État à la française*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique, 1993, 337 p., p. 21.

⁷²⁸ Carlos Serra (dir.), *Historia de Moçambique (parte I et II)*, Imprensa universitaria, Maputo, p. 201-246.

permanence le « calligraphic state⁷²⁹ » le « red tape⁷³⁰ » qui se manifestaient par les circulaires, les documents tamponnés, les voitures avec les symboles de l'État, les drapeaux du parti, de l'État entre autres artefacts graphiques, dans le sens que leur donne M. Hull⁷³¹.

Tous ces aspects ont contribué à asseoir, dans une certaine mesure, la légitimité politique de ce nouvel État, le parti-État Frelimo. Tant pour l'administration coloniale que pour l'administration postcoloniale, les réformes des cartes judiciaire et sanitaire, pour officiellement délivrer plus de services dans ces deux secteurs, ont traduit, dans une grande mesure, sans négliger d'autres raisons, ce que François Thual a appelé « le désir de territoire⁷³² ».

3.2.2. La santé et l'hôpital au centre des réformes étatiques post-coloniales

Il y eut dans le Mozambique postcolonial une politique de santé publique qui « pr[enait] appui sur une structure de pouvoir et qui vis[ait] la santé d'une collectivité⁷³³ ». La santé devint un problème politique majeur. Le Frelimo parlait de faire disparaître la « médecine capitaliste », « bourgeoise », « inégalitaire », pour faire naître une « médecine socialiste », « égalitaire ». La santé devient l'un des objectifs centraux du nouveau pouvoir politique. Celui-ci décida de passer d'un service public de la santé réservé à quelques privilégiés (les colons blancs et quelques assimilés, les *asssimilados*) à un service public accessible à l'ensemble du corps social.

⁷²⁹ Brinkley Morris Messick, *The Calligraphic State: Textual Domination and History in Muslim Society*, Berkeley, university of california press, 1993.

⁷³⁰ A. Gupta, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press, 2012.

⁷³¹ Mathew Hull, *Government of Paper. The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*, Los Angeles-Londres, University of California Press, 2012, page de la citation.

⁷³² François Thual, *Le désir de territoire*, Paris, Ellipses, 1999, 190 p.

⁷³³ Michel Foucault, *La politique de la santé...*, *op. cit.*

À côté de la monopolisation de l'économie, des moyens de production et de la production de la vérité, le parti Frelimo a bien décidé de monopoliser la santé, la « machine à guérir ». Jamais au Mozambique la santé et la justice n'ont été transformées en un enjeu d'importance capitale comme au lendemain de l'indépendance (planification de la construction d'hôpitaux dans presque tout le pays, règlements d'hygiène, Code de la santé, discours sur la santé, obligations de prendre soin de soi, formation en masse d'infirmiers, introduction des tribunaux populaires, changement des modalités de prise de décision judiciaire, etc.). Les traits biologiques de la population (estimations démographiques, espérance de vie, mortalité) devinrent des éléments pertinents pour la gestion politique dans le but d'assurer le contrôle mais aussi pour faire du Frelimo un parti-providence. La santé devint un instrument de l'exercice de pouvoir « moins coûteux et violent⁷³⁴ ». Dans le Mozambique de la Première République (1975-1990), il y avait des obligations d'ordre physique : « soins, contact avec les médecins, hygiène, propreté, allaitement des enfants par les mères (*obligatoire pour deux ans*), souci d'un habillement sain, exercice physique⁷³⁵ ».

Pour comprendre la refondation de l'État mozambicain postcolonial, il faut revenir un peu sur quelques éléments de l'histoire de l'État colonial au Mozambique. En effet, les Portugais et leur administration ont décidé d'introduire une politique centralisatrice du pouvoir, « une forme d'État moderne territorial, centralisé, sécularisé...⁷³⁶ ».

Un des objectifs politiques du parti-État Frelimo, depuis la guerre d'indépendance, était la possibilité de donner à tous les Mozambicains les mêmes opportunités d'accès aux services de la santé, de l'éducation et de la justice⁷³⁷. Dans ses discours, on peut constater que le problème qu'il cherche, du moins officiellement, à résoudre est celui de l'élimination des inégalités sociales causées par le colonialisme. Les nationalisations de la santé comme de la justice représentaient une façon de

⁷³⁴ Michel Foucault, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 161.

⁷³⁵ Michel Foucault, *Surveiller et punir...*, *op.cit.*, p. 19. Les mots soulignés furent ajoutés par nos soins.

⁷³⁶ Philippe Gringnon., « L'État, structure traditionnelle ou forme culturelle ? Retour à Hobbes », *Incidence*, 7, 2011, p. 177.

⁷³⁷ Eduardo Mondlane, *Lutar por Moçambique*, Maputo, Centro de Estudos Africanos, 1995, p. 133-144.

corriger les « brutalités » du système colonial. Mais la question ne pouvait pas se poser seulement en termes d'élimination des institutions d'oppression et de leur substitution par des institutions plus égalitaires. Elle était plus profonde et était liée à la nécessité de chercher les moyens efficaces pour dominer (« la chance de trouver des personnes déterminées et prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé⁷³⁸ ») et à celle d'être légitime.

Samora Machel disait à propos du rôle politique de l'hôpital dans cette entreprise : « Notre hôpital est construit du sang, des sacrifices [...] notre hôpital est le fruit de la révolution. Notre hôpital est plus qu'un centre de distribution de médicament. Un hôpital est un centre où se concrétise notre vision politique. L'hôpital est un centre d'unité nationale, d'unité de classe, de purification des idées, un centre de propagande révolutionnaire et organisationnelle⁷³⁹. » Ce discours révèle que, même si une intention humaniste transparaissait dans les discours, le Frelimo s'est trouvé dans une situation où il était important de chercher une façon de mettre en œuvre tout un ensemble d'instruments de pouvoir qui lui permettraient le contrôle soit physique, soit psychologique de la population. Il ne s'agissait pas seulement de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de permettre son contrôle, son consentement et son obéissance.

Il était nécessaire pour les membres de l'élite de légitimer les actions du parti, son statut de classe dirigeante, de se légitimer eux-mêmes, de se faire accepter, dans un contexte où, « en 1975, la majorité des Mozambicains ne connaissaient pas les nouveaux gouvernants qui s'étaient substitués aux Portugais⁷⁴⁰ ». Faire adhérer les populations à la notion d'unité nationale et mobiliser la « foule » faisaient partie des ambitions centrales du nouveau pouvoir et de la stratégie de consolidation du pouvoir du nouveau gouvernement, surtout dans les régions où le colonialisme avait eu une grosse influence (dans les villes) et où le Frelimo n'en avait presque aucune (dans la majorité des zones rurales).

⁷³⁸ Max Weber, *Sociologie...*, op. cit., p. 95.

⁷³⁹ Samora Moisés Machel, *A nossa luta...*, op.cit., p. 52-63.

⁷⁴⁰ Malyn Newitt, *História...*, op.cit., p. 466.

Il était en effet particulièrement important de trouver les moyens de se faire connaître et de se faire accepter dans les milieux sociaux peu liés au Frelimo. La santé (de même que la justice) allait faire l'objet d'une fonction de mobilisation et constituer un mécanisme de construction de la légitimité. La santé, en gérant le corps, assurait la présence physique du nouveau pouvoir encore préoccupé à s'intégrer dans un pays mal connu. Samora Machel disait à propos du service public de la santé que « la technique se trouve au second plan. Sa contribution à nos intérêts (politiques et idéologiques) est ce qui permet la destruction de la maladie⁷⁴¹ ». Le bio-pouvoir, et en particulier la bio-politique, à partir de la santé, permettait d'exercer un contrôle sur la vie et sur la mort et, ce faisant, rendait possible l'élargissement du pouvoir. C'est aussi pour cette raison que, lorsqu'on pense à la santé et à la justice, on pense aux deux grands services publics les plus rapidement réformés au lendemain de l'indépendance.

⁷⁴¹ Samora Moisés Machel, *A nossa luta ...*, op. cit., p. 61.

Conclusion du chapitre : Historicité des réformes étatiques et des dispositifs de domination frelimienne

Dans ce chapitre, on essaye de montrer que le processus de réforme de l'administration au Mozambique a une histoire. Cette histoire commence avec les tentatives de mise en place de l'appareil bureaucratique colonial au Mozambique. Ce processus a montré que le système judiciaire et sanitaire a toujours été utilisé comme des mécanismes de présence de l'État, de sa légitimité à exercer son autorité sur les territoires qu'il occupe. Ce processus, qui s'est accompagné de l'autoritarisme de l'État colonial, a fait du processus de construction de l'État un processus violent. Ces caractéristiques ont non seulement été héritées par l'État postcolonial dans le processus de sa construction, mais elles ont également été utilisées pour mettre en œuvre le projet de modernisation du Mozambique, un processus mené par les élites du Frelimo. Ainsi, dans ce chapitre, en insistant sur ces continuités, on entend montrer que la nature des réformes qui sont menées dans l'administration au Mozambique, dans le secteur de la justice et de la santé, sont étroitement liées à l'évolution du régime politique au Mozambique. Le Mozambique, qui a beaucoup hérité des techniques de gestion du pouvoir étatique colonial, reste un État qui voit dans les réformes un instrument au service des ambitions de ceux qui le gouvernent. Cette empreinte, qui persiste à ce jour, explique non seulement le rôle central du pouvoir judiciaire dans la construction de l'État postcolonial, mais aussi l'obsession frélimienne d'avoir un contrôle absolu sur toutes les infrastructures matérielles et idéologiques de l'État. Dans ce chapitre, lorsque on montre cette volonté de construire un État fort, à la manière jacobine, cela explique en grande partie comment l'État mozambicain est perçu comme un moyen de modernisation autoritaire, non négociable et donc unilatéral. Beaucoup de ces éléments amèneront le Frelimo à considérer la justice et la santé comme deux instruments de sa projection comme l'État normatif, mais aussi comme un État-providence. Tous deux contribuent ainsi à la légitimité sociale et politique du parti-État Frelimo. On peut conclure en disant qu'entre l'État colonial et l'État postcolonial, s'il y a eu des ruptures, la nature de l'exercice du pouvoir, la relation avec les acteurs

non étatiques, n'a pas substantiellement changé. De la part du Frelimo, le parti au pouvoir, demeure l'obsession du contrôle total et sans partage de l'exercice de l'autorité publique. Ainsi, les réformes visent, d'abord, à consolider le pouvoir, et seulement plus tard, à répondre à l'amélioration substantielle des services publics. Ce dernier, pour le Frelimo, est indissociable de sa pérennité comme seul acteur capable de gouverner le Mozambique.

4. Chapitre IV : La dépendance au cœur des réformes et de l'action publique à l'ère des ONG et agences de développement : partenariat ou inimitié ?

Au Mozambique, « le tournant néolibéral⁷⁴² » et la libéralisation des politiques publiques⁷⁴³ coïncident avec la réforme constitutionnelle de 1990, la plus importante réforme politique, constitutionnelle et sociétale depuis 1975. Elle va marquer la production d'une nouvelle pratique langagière, le lexique « socialiste » cédant la place au lexique libéral-capitaliste. Le Mozambique devient institutionnellement très différent de ce qu'il a été pendant les quinze premières années de l'indépendance. Le Mozambique entre officiellement dans le monde des démocraties libérales, en termes d'idées politiques et économiques. Pour ce pays, ce tournant a signifié la transformation des rapports diplomatiques avec l'Ouest. Si, en 1975, le choix de l'Est semblait évident (même si jamais exclusif), en 1990, et même depuis le milieu des années 1980, le tropisme occidental se montrait plus que nécessaire, presque une fatalité historique pour la survie de l'État et du gouvernement.

La situation géopolitique du monde était transformée⁷⁴⁴, les rapports de force entre l'Est et l'Ouest désormais en faveur de ce dernier, la nouvelle orientation

⁷⁴² Bruno Jobert, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994. Le tournant néolibéral peut se définir comme le passage d'un contexte où l'État était au centre de l'action publique, dont le référentiel était l'État social ou providence, à un contexte où l'État devient un acteur parmi d'autres et où les experts, surtout les économistes, deviennent dominants dans les arènes de la fabrique de l'action publique. Cette définition fut inspirée d'Ulrike Lepont, « Les conditions préalable au "tournant néolibéral": les cas de la protection maladie aux États-unis », *Politix*, 2016, p. 193-220. Voir le volume de Lusotopie de 1995 « Transitions libérales en Afrique lusophone », et qui concerne en fait le tournant néolibéral.

⁷⁴³ Kathleen Thelen, *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁷⁴⁴ La déception à la suite du refus de l'URSS d'accepter le Mozambique au sein du CAME, la chute du mur de Berlin, la décomposition de l'URSS furent des aspects essentiels pour expliquer, en partie, le virage idéologique. « En partie, en effet, mais il faut alors citer le reste, à savoir le facteur interne :

idéologique semblait claire. Donc s'orienter vers l'économie de marché et la libéralisation politique devenait un impératif pour accéder à l'aide internationale occidentale. C'est en ces termes que la question de la dépendance envers l'aide internationale massive, l'intervention des organisations occidentales, la présence de divers acteurs sociaux, économiques, politiques venant des pays occidentaux devint non seulement structurelle mais plus que jamais essentielle pour la continuité des services publics, la formulation des politiques publiques, le financement des réformes et du budget des divers secteurs, ou encore pour la mise en place des programmes de reconstruction du système de santé et de justice.

Cette situation, comme l'a montré Chris Alden⁷⁴⁵, modifiait l'essentiel de l'ADN des institutions politiques, administratives et sociales de la société mozambicaine⁷⁴⁶, du moins au niveau formel. Il est facile de constater, si on compare les Constitutions de 1975 et de 1990, que « the turn to the West⁷⁴⁷ » était la clé de voûte pour la reconstruction et la stabilisation du pays⁷⁴⁸. C'est dans ces circonstances que l'ancien « ennemi », l'Occident capitaliste, devint l'ami de circonstance, l'allié stratégique pour repenser le Mozambique post-conflit, pour la refondation d'un État presque effondré.

L'Occident et ses institutions internationales, ses ONG, n'ont pas seulement apporté l'aide financière et la coopération technique mais aussi leurs experts, leurs

n'oubliez pas que le Frelimo a abandonné le « marxisme-léninisme » en juin 1989, soit *avant* la chute du mur de Berlin et encore plus avant celle de l'URSS en 1991. L'abandon n'est pas une conséquence de la fin des pays de l'Est, mais le produit de la transformation de l'élite du Frelimo, depuis le corps social politico-bureaucratique qu'elle était en 1975 à l'élite rentière qu'elle était devenue en 1987-1990. Le facteur interne domine ». Commentaires Michel Cahen)

⁷⁴⁵ Chris Alden, *Mozambique and the Construction of the New African State: From Negotiation to Nation Building*, New York, Palgrave, 2001.

⁷⁴⁶ Il faut ajouter que ces changements n'ont pas vraiment atteint la culture politique dans l'ensemble des élites politiques du Frelimo. Autrement dit, formellement le Frelimo accepta les changements mais pour mieux protéger ses intérêts.

⁷⁴⁷ Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique Since Independence: Confronting Leviathan*, Athen-Ohio, Ohio University Press, 1997.

⁷⁴⁸ Cette nouvelle Constitution a, entre autres, comme but la défense des droits de l'homme et l'égalité entre les citoyens devant la loi, le renforcement de la démocratie libérale, la liberté de la presse, d'opinion, de circulation.

organisations-relais responsables de la mise en œuvre des politiques humanitaires, de la réorganisation de l'administration, du « conseil » pour mieux définir les priorités dans l'objectif d'éviter le retour à la guerre et pour « enseigner » à mieux gérer les ressources publiques avec le vocabulaire, les techniques et les pratiques des démocraties libérales occidentales. On constate ainsi une *ongisation*⁷⁴⁹ de la société mozambicaine dans la mesure où *os parceiros da cooperação* (les partenaires de la coopération) deviennent visibles dans pratiquement toutes les instances de l'État et de l'administration mozambicaine sur tout le territoire. Ils deviennent la pierre angulaire de toute action étatique et publique.

Si cette situation n'était pas méconnue entre 1975 et 1990, à partir de 1990 la participation des ONG et des partenaires de coopération devint une caractéristique banale, pour ne pas dire consubstantielle du paysage social et politique national. En ce qui concerne l'action publique, pendant la période du parti unique (1975-1990), elle était sous le contrôle étroit de l'État avec une participation toujours maîtrisée des *cooperantes* (les coopérants venant principalement des pays « communistes » et du nord de l'Europe). Pour cette période, il est possible de parler d'un État *fort* capable de définir les priorités en termes de politiques publiques, de contenus et d'orientations idéologiques alors que, après les réformes de 1990, la situation changea profondément.

L'action publique devint de plus en plus investie par les ONG, la « société civile », le secteur privé (par exemple, la Confédération des associations économiques (la CTA), l'Ordre des avocats, des comptables, des ingénieurs, entre autres), le public, de manière générale, ce qui mena au changement de la manière de percevoir l'État et son rôle dans la société. La production de l'étaticité dans cette nouvelle configuration se fit par la transformation des modes de production des politiques publiques. Entre 1990 et 2000, la situation sembla donner beaucoup plus de pouvoir aux acteurs non étatiques dans le processus de fabrique de l'action publique qu'à l'État censé être reconstruit, réformé ou encore fortifié et consolidé.

⁷⁴⁹ J'utilise ce néologisme pour me référer à la prolifération rapide des ONG dans toutes les parties du pays, tous les secteurs de la société et dans toutes les institutions de l'État.

La situation semble cependant avoir été plus complexe : s'il est vrai que l'implication des acteurs non étatiques devint importante et massive, l'État et ses élites politiques et administratives ne renoncèrent pas à leur volonté d'avoir un certain contrôle du « public policy process⁷⁵⁰ ». Ce sont ces situations qui montrent, du moins en partie, que la forte implication des acteurs non étatiques dans la fabrique de l'action publique dans le Mozambique post-guerre n'a pas nécessairement amené à une substitution de l'État par les premiers. Au contraire, ces situations vont illustrer les conflits entre ces acteurs dans le processus des réformes et de formulation de politiques publiques⁷⁵¹. C'est en lisant de cette manière la fabrique des politiques publiques qu'il nous semble possible de constater que, même dans des contextes de fragilité *extrême* comme fut le cas du Mozambique dans la décennie 1990-2000 et même après, l'État et les acteurs non étatiques, avec des intérêts parfois contradictoires et erratiques, participèrent de manière parfois divergente aux objectifs qui pouvaient renforcer l'action de l'État ou le fragmenter sans que cela mène à une situation de captation totale de la souveraineté de l'État par les ONG et autres organisations non étatiques nationales. C'est à ce titre que la dépendance dans l'action publique au Mozambique relève moins d'une situation incontestable de fragilité de l'État que d'un espace d'articulation d'intérêts disparates entre acteurs impliqués, de la fabrique de l'action publique à son évaluation.

C'est à ce titre que ce chapitre concernera la manière dont la dépendance et la présence des ONG, des institutions internationales se sont imposées comme des acteurs clés et essentiels du processus de reconstruction de l'État. Il sera aussi question d'analyser les réserves des élites nationales, surtout celles du Frelimo, concernant l'emprise de ces nouveaux acteurs dans tout ce qui relevait de la souveraineté étatique. L'hypothèse qui guidera ce chapitre est que, entre 1990 et 2000 – période où le discours était celui de la reconstruction, du renforcement et de la consolidation de l'État –, ce sont bien les acteurs internationaux qui s'emparèrent d'une partie

⁷⁵⁰ Plusieurs entretiens avec les hauts fonctionnaires de l'administration mozambicaine, du parti Frelimo confirment cette hypothèse.

⁷⁵¹ En parlant avec plusieurs acteurs des ONG internationales, des membres des ambassades, il a été possible de savoir qu'une grande partie de ces acteurs ne s'attendaient jamais ni à la résistance des acteurs locaux de l'État ni à une perte relative ou absolue d'influences des certains processus des formulation et mise en œuvre des politiques publiques.

importante des activités de l'État mais aussi que ces actions ont fragilisé et fragmenté l'État sans pour autant réussir à remettre en question la capacité des élites du Frelimo à exercer de l'influence sur le sens et les contenus des politiques et des réformes. Enfin, on analysera aussi les perceptions et les visions des acteurs étatiques et non étatiques impliqués dans l'action publique dans les secteurs de la santé et de la justice.

4.1. Les ONG et les acteurs internationaux au service de l'État ou de sa fragmentation ?

« [...] Nous avons vu dans les années 1990 l'arrivée de plusieurs organisations internationales, plusieurs agences de développement au Mozambique, plusieurs types d'aides, plusieurs personnes de nationalités différentes. Tout cela était inédit dans le pays. Toutes ces organisations et personnes disaient qu'elles voulaient aider notre pays. Au début nous les avons crues, mais très rapidement nous avons vu que, d'abord, elles étaient toutes en compétition pour avoir le contrôle de notre souveraineté et toutes voulaient contrôler ce qu'on faisait en tant qu'État dans tous les secteurs [...] ».

Entretien avec Hussene Hilario Isse, directeur national de l'assistance médicale, Maputo, le 7 août 2017.

« We have done everything the west has asked –what more can we do? ». Joaquim Chissano, ancien président du Mozambique
in Margaret Hall et Tom Young, *Confronting Leviathan... op. cit.*, p. 218.

Dans les années 1990, le Mozambique était à la mode pour de mauvaises raisons ! C'était un pays exsangue à la sortie d'une guerre ayant fait au moins un million de morts. La presque totalité de l'infrastructure étatique hors des villes était détruite (hôpitaux, écoles, tribunaux, chemins de fer, usines, entre autres)⁷⁵². C'était un pays où

⁷⁵² Meera Sabaratnam, *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*, Londres/New York, Rowman/Littlefield International, 2018.

il était nécessaire de tout reconstruire, surtout le système sanitaire, judiciaire et scolaire. Pourtant, cette reconstruction ne pouvait pas être faite avec les seuls moyens de l'État mozambicain en crise économique et financière depuis les années 1980. C'est dans ce contexte que, à partir des années 1990, le Mozambique vit non seulement arriver d'importantes aides financières et humanitaires, mais aussi la présence d'une myriade d'organisations internationales, d'agences de coopération occidentales, d'agences de l'ONU et de bénévoles venant surtout d'Europe et des États-Unis. La présence de ces organisations et de ces acteurs ne se limitait pas à la capitale⁷⁵³.

On pouvait la vérifier dans toutes les régions du pays, dans toutes les instances de l'État et de l'administration. Autrement dit, ces organisations et ces acteurs étaient, et sont encore, visibles dans tout l'espace mozambicain, au point que l'État n'était qu'une institution et un acteur parmi d'autres. Ce qui restait de l'État mozambicain était sa « carcasse », car les acteurs qui produisaient l'étatité étaient bien des organisations internationales (OI), surtout celles de l'ONU, qui géraient le pays dans des domaines essentiels (alimentation, santé, éducation, entre autres). La présence de ces OI ne se limitait pas simplement à développer l'humanitaire ou les services sociaux, elle participait dans le concret à la reconfiguration, dans un premier temps, du *modus faciendi* de l'État et, dans un deuxième temps, à la transformation de l'infrastructure idéologique des fonctionnaires et par conséquent de l'État lui-même.

En outre, c'est pendant la décennie 1990-2000 que furent définis et structurés les principaux éléments qui accommodaient les principes des réformes néolibérales. C'est aussi pendant cette période de profond changement politico-administratif et idéologique qu'on vit pour la première fois au Mozambique le petit monde des ONG libérales, qui n'est pas homogène, se produisant en tant qu'espace de production de biens publics ou encore d'articulation d'intérêts collectifs. Penser la présence des ONG au Mozambique dans le processus de reconstruction nationale après guerre, c'est donc aussi considérer que l'aide publique au développement devint le moyen le plus important pour financer l'action publique, principalement dans le secteur de la santé, considérée par les bailleurs comme prioritaire. Autrement dit, les organisations

⁷⁵³ La présence de ces acteurs au niveau local ne fera pas ici l'objet d'une analyse mais le sera aux chapitres V et VI.

internationales, les agences d'aide au développement et les bailleurs ont fait du secteur de la santé au Mozambique l'un des axes essentiels de la reconstruction de l'État post-guerre, mais aussi le lieu d'influence et de compétition entre eux au sein de l'appareil étatique.

Les rôles des ONG et ceux des OI varièrent en fonction des contextes. Si au niveau central elles pouvaient fragmenter les actions de l'État, au niveau local elles jouaient un rôle structurant dans la mise en place des politiques publiques. Comme le dit Chanvo Daca, du ministère de la Santé :

«[...] On a constaté à cette époque la multiplication des financements de divers bailleurs et agences dans le secteur de la santé. On était pauvre. On était obligé de tout accepter, de tout avaler. On avait besoin de tout. Je me rappelle qu'à cette époque les programmes des agences bilatérales, multilatérales, des ONG qui travaillaient dans le secteur de la santé ne faisaient que ce qu'elles pensaient être le mieux selon leurs propres critères. Par exemple, elles s'organisaient de manière indépendante, par programmes et projets, sans connexions avec les différents sous-secteurs et moins encore avec les préoccupations spécifiques de ces derniers[...]»⁷⁵⁴.

La situation décrite par ce haut fonctionnaire montre combien, pendant ces années, l'action publique dans le secteur de la santé fut pratiquement sous l'emprise des logiques de ces acteurs non étatiques en fonction des intérêts à la fois de leurs pays respectifs et de ceux qui les finançaient, ou encore en fonction des conflits entre les acteurs investis. La question n'était pas nécessairement l'efficacité de l'action publique coordonnée mais bien la production de résultats qui seraient en conformité avec les enjeux liés aux jeux d'influence localement entre les bailleurs. On pourrait parler d'une action publique éclatée et parfois erratique car incapable de s'articuler autour d'objectifs plus ou moins communs, d'abord, entre les acteurs non étatiques eux-mêmes et entre ces derniers et l'État⁷⁵⁵.

⁷⁵⁴ Entretien avec Chanvo Daca, chef du Département de la coopération du ministère de la Santé, Maputo, le 16 août 2017.

⁷⁵⁵ Par exemple, en 1990, les dépenses dans le secteur de la santé ne dépassaient pas les 5 % du budget de l'État. Cette situation s'explique, d'abord, par la crise économique que connut le Mozambique et,

«[...] Entre 1989 et 1995, par exemple, on a vu la formation de deux groupes parmi les bailleurs. D'une part, on avait ceux qui défendaient l'appui direct au budget de l'État pour financer le secteur de la santé et, d'autre part, ceux qui défendaient le financement des programmes et des projets (l'USAID et d'autres). Ces deux positions sont entrées en conflit au point que le ministère de la Santé ne savait plus quoi faire[...]»⁷⁵⁶.

C'est dans ces termes que toute la réforme et la formulation des politiques de la santé pendant cette période se caractérisait par la multiplication de projets et de programmes divers⁷⁵⁷, comme par exemple le programme pour l'amélioration de l'alimentation des malades dans les hôpitaux, celui pour la réduction des infections dans les hôpitaux, pour l'allaitement maternel entre autres. Ces programmes pouvaient être menés par diverses agences ou bailleurs sans véritable coordination ou articulation dans la définition des objectifs. C'est ainsi qu'à cette époque on parle d'une aide publique au développement fragmentée et dont les conséquences, comme on le verra, seront négatives pour le fonctionnement équilibré et intégré du secteur tout entier.

Pendant cette période considérée comme l'âge des financements massifs dans le secteur de la santé, dans la perspective de réformer ce secteur, furent structurées les lignes fondamentales de transformation de la manière dont devait fonctionner le système national de la santé. Les bailleurs, introduisant de manière poussée la gestion de la santé par les ONG ou par des associations variées, avaient pour but de transformer la nature du système tout entier. Partant d'un système contrôlé entièrement par l'État, ils voulaient introduire les logiques néolibérales, plus

ensuite, parce que les bailleurs s'intéressaient beaucoup plus aux projets de manière séparée qu'à la globalité du système de santé dans leurs lignes de financement.

⁷⁵⁶ Entretien avec Jorge Tomo, ancien directeur des ressources humaines au ministère de la Santé et président du conseil d'administration de l'Entreprise [OU Agence ???] mozambicaine du médicament, Maputo, le 22 août 2017.

⁷⁵⁷ Meera Sabaratnam, « History repeating? Colonial, socialist and liberal statebuilding in Mozambique », London, 2012, 19 p.; Chris Alden, *Mozambique and the Construction of the New African State: From Negotiation to Nation Building*, New York, Palgrave, 2001.

précisément néo-managériales, de gestion de la santé. C'est la gouvernance par projet ou encore par contrat⁷⁵⁸ qui fut introduite peu à peu, et parfois de manière brutale, dans un système où l'État était le seul à pourvoir aux services de santé. Comme le dit le Dr Tomo :

« [...] Avec la Constitution de 1990, on a fait un virage énorme dans le système de santé. On est passé d'un système où les ONG étaient pratiquement inexistantes et marginales, sauf pendant le moment du pic de la guerre civile (1983-1989) où on avait Medicus Mundi, Médecins sans frontières, à un système pratiquement contrôlé et orienté par les ONG. À cette époque, les bailleurs décidaient qu'il fallait faire de l'État un simple partenaire dans la formulation des politiques du secteur et non le placer au centre de l'action. Parfois l'État était même marginalisé. Il était possible de voir plusieurs organisations en train de mettre en place leurs programmes ou projets dans le pays [sans] avoir consulté le ministère. Ce fut une époque très compliquée pour le ministère[...]»⁷⁵⁹.

Comme le remarque Jean-Pierre Gaudin, « l'ossature de la décision publique en a été modifié [...]. L'État ne dispose plus sans partage des moyens d'action publique [...] les interlocuteurs se sont multipliés et l'État doit descendre de son piédestal⁷⁶⁰ ». La multiplication des acteurs, des programmes, des projets, des financements créait une situation où, en raison de l'incapacité de gestion du ministère ou même d'absence d'une communication fluide entre les bailleurs et l'État, ce dernier connut, dans ce secteur particulier, une concurrence dans l'exercice de la souveraineté sanitaire. Cette situation ne peut pas s'expliquer seulement par les réformes constitutionnelles ou institutionnelles de 1990. Elle s'explique aussi, à notre avis, par les réformes économiques et les mutations idéologiques qui ont débuté au milieu des années 1980 et qui ont poussé l'État à réduire ses capacités d'investissement dans les services

⁷⁵⁸ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999.

⁷⁵⁹ Entretien avec Jorge Tomo, ancien directeur des ressources humaines au ministère de la Santé et président du conseil d'administration de l'Entreprise mozambicaine du médicament, Maputo, le 22 août 2017.

⁷⁶⁰ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat...*, op.cit.

sociaux, ce que laissait prévoir la critique et la remise en question d'un État « tout-puissant » ou de ce que Rosanvallon appellerait « l'État-providence⁷⁶¹ ».

La gestion par projet, programme ou encore par contrat dans le contexte spécifique du secteur de la santé peut être lue comme une façon de relativiser le poids de l'État d'une manière à la fois directe et douce. Par exemple, l'articulation entre la coopération suisse pour le développement et plusieurs organisations locales dans le centre et le nord du Mozambique pour mettre en place un programme d'amélioration de la diète alimentaire des malades dans les hôpitaux fut une manifestation de la volonté de se présenter comme des acteurs qui produisent des services sans passer directement par les canaux de l'État. Ici se manifesta une forme d'articulation multi-niveaux des acteurs non étatiques qui laissa l'État incapable d'avoir le contrôle des actions menées pour la réalisation de la politique nationale de la santé, qui était censée fortifier l'État. C'est ce que confirme un ancien directeur de la santé publique au ministère de la Santé :

« [...] Dans un contexte où l'État avait besoin d'être soutenu pour récupérer ses fonctions vitales, plusieurs ONG et quelques agences d'aide au développement, dans plusieurs régions du pays, ont mené leur propre politique de santé, leurs propres stratégies, ce qui montrait qu'elles n'avaient pas l'intention de nous fortifier en tant qu'État. Je me souviens qu'il y avait parfois quelques ONG qui se comportaient véritablement comme des directions de la santé de l'État à part entière. Mais on ne pouvait rien faire car notre capacité à nous imposer, dans notre secteur, était aussi faible que notre capacité économique. On les laissait agir et faire selon leur bon vouloir [...]»⁷⁶².

De plus, chaque projet exigeait, et c'est bien encore le cas aujourd'hui, pratiquement, une administration parallèle ou la création d'un département, au sein du ministère de la Santé, en fonction du programme, pour répondre aux multiples

⁷⁶¹ Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1984, 194 p.

⁷⁶² Entretien avec un ancien directeur de la Direction nationale de la santé publique, Maputo, le 22 septembre 2017.

bailleurs qui le développaient⁷⁶³. Toute cette situation mettait sous pression un système de santé déjà fragile⁷⁶⁴ et inexistant dans plusieurs régions du pays contrôlée par la Renamo⁷⁶⁵. En outre, l'absence de coordination entre les différents bailleurs et les multiples ONG gênait la volonté de l'État de reconstruire et de renforcer ses compétences, son ministère de la Santé en particulier, et à coordonner les efforts mis en place pour reconstruire de manière efficace le système de santé⁷⁶⁶ et par conséquent l'État. Ce diagnostic était déjà connu de la part de la Coopération suisse pour le développement en 1987 lorsque cet organisme a décidé de cofinancer le programme d'ajustement structurel et quand en 1989 il a versé une première aide programmatique au ministère de la Santé pour les dépenses courantes.

C'est pour cette raison que cet organisme sera à l'avant-garde dans le secteur de la santé de ce qu'on a appelé le *Sector wide approach to programming* (SWAP). Cette posture montre combien quelques bailleurs avaient déjà pris conscience des conséquences négatives d'une approche non coordonnée de financement du système de santé ou de financements directs aux projets particuliers sous-traités au secteur associatif. La question à ce moment-là n'était donc pas la méconnaissance des effets négatifs des pratiques des ONG ou encore des agences de développement mais bien que les financements et les réformes mis en place étaient moins au service de du renforcement de l'État mozambicain que de la présence de ces organisations afin d'obliger ce dernier à s'adapter aux valeurs et principes « moraux », politiques et économiques du « monde occidental ».

⁷⁶³ C'est à ce titre qu'on trouvait au sein du ministère de la Santé des programmes comme celui de l'alimentation aux malades, de l'amélioration de la nutrition, entre autres, gérés par les fonctionnaires d'ONG ou encore par quelques fonctionnaires du ministère détachés en fonctionnaires de ces ONG ou des agences de développement, et qui percevaient de meilleurs salaires que leurs collègues attachés au ministère de la Santé.

⁷⁶⁴ Salvador Cadete Forquilha, « Do discurso da "historia de sucesso" às dinamicas politicas internas : o desafio da transição politica em Moçambique », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Cadete Forquilha, *Desafios para Moçambique 2014*, Maputo, IESE/Kapicua, 2014, p. 61-68.

⁷⁶⁵ Salvador Cadete Forquilha, « Do discurso da "historia de sucesso..." », *op.cit.*

⁷⁶⁶ Entretien avec le Dr Manguele, ancien ministre de la Santé, à Maputo, le 16 août 2017.

S'il est vrai que les fonctionnaires du ministère se plaignaient de cette situation, les bailleurs et les ONG présentaient leurs propres raisons d'agir ainsi. Pour une bonne partie de nos interlocuteurs du monde des acteurs internationaux (organisations de Bretton Woods, de l'ONU, ONG diverses, agences de développement, entre autres), il fallait financer directement les projets en contournant l'État en raison même de la fragilité du ministère, de la désorganisation, de la corruption⁷⁶⁷, le rendant incapable de coordonner des programmes ou des projets parfois trop complexes de l'avis de ces organisations. Ils ajoutent encore que, par exemple, le ministère de la Santé avait de graves problèmes de gestion financière selon les pratiques et les normes en vigueur dans les pays occidentaux (pratiques de bonne gouvernance).

Tous ces aspects, pour ces bailleurs, ne pouvaient qu'être contournés pour la réalisation efficace des objectifs des programmes, par le biais d'un financement direct aux programmes ou encore par un contrôle direct des montants à appliquer aux différents projets, ou encore en travaillant directement sur tel ou tel projet avec des associations ou organisations censées avoir les capacités requises pour implanter les projets. C'est ainsi que Luc Van Der Veken, du Pathfinder, comprenait la situation :

« [...] Lorsque plusieurs bailleurs ou ONG se sont retrouvés au Mozambique dans les années 1990 et même dans les années 2000, le pays était en ruine, avec un État techniquement failli, sans une capacité véritable de gestion de programmes complexes, sans main-d'œuvre qualifiée, déconnecté des pratiques modernes de gestion des ressources humaines et financières. De plus, le ministère de la Santé s'était depuis plusieurs années dédié à gérer les urgences d'une situation de guerre, et était incapable de formuler un véritable programme efficient pour restructurer le système après la guerre. La guerre explique en partie cette situation de manque de professionnels spécialisés en santé publique, en santé internationale et même en santé tropicale. On pouvait rencontrer quelques professionnels de haute qualité mais ils étaient comme des gouttes dans l'océan. Pour faire avancer nos projets, il fallait trouver les stratégies les plus efficaces et adaptées pour aider à reconstruire le système de santé. Il ne faut pas oublier que le Mozambique se trouvait en situation

⁷⁶⁷ Joel Hellman, Geraint Jones et Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day*, Washington, D.C, 2000, 42 p.

d'urgence dans tous les aspects de la vie d'un pays. J'aimerais aussi ajouter que le ministère était tellement bureaucratisé que, pour la moindre décision, les fonctionnaires pouvaient prendre deux ou même trois mois. Pour les bailleurs, cela n'était pas acceptable. On a dû prendre des décisions parfois compliquées mais efficaces, comme le fait de contourner les structures étatiques, non point pour les fragiliser, mais pour aider rapidement et directement les populations qui en avaient besoin [...]»⁷⁶⁸.

On peut ainsi dire que, dans le Mozambique de l'après-guerre, l'action publique dans le secteur de la santé était à la fois l'essence même des transformations de l'État et la captation, en partie, des actions de l'État par les acteurs non étatiques. Ce fut l'âge d'or des ONG. L'action publique devint un espace où se négociaient les nouveaux rapports entre un parti-État habitué à tout contrôler et des ONG et bailleurs voulant construire leurs influence et puissance par le contrôle et la mise en place de programmes considérés comme stratégiques et pertinents pour les populations et par conséquent pour les intérêts qui étaient les leurs. Le mouvement irrésistible d'expansion et de consolidation de parti-État à ce moment fut mis en question. Cela toucha aussi les « organisations de masse » qui avaient été des relais du parti-État. Le gouvernement du Frelimo qui s'était construit comme la négation de l'influence étrangère dans les affaires internes voyait une bonne partie de ses prérogatives et de ses positions sapées par l'influence croissante de ces nouveaux acteurs, dont le discours était celui de « moins d'État ».

« L'État n'apparaît plus capable, *au Mozambique pour les acteurs non étatiques*, de répondre à tous les besoins, de faire face à tous les problèmes, et le protectorat qu'il exerçait sur la vie sociale tend à être frappé d'obsolescence⁷⁶⁹ ». Les paroles du directeur cité ci-dessus montrent combien l'État était considéré comme dysfonctionnel et incompétent pour répondre aux problèmes et aux défis de la société. Ils incitent à ce que Jacques Chevallier appelle le « repli étatique⁷⁷⁰ » non tant pour

⁷⁶⁸ Entretien avec Luc Van Der Veken, directeur de programmes à Pathfinder International, Maputo, le 27 janvier 2019.

⁷⁶⁹ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGD, 2014, 265 p., p. 27. Les mots soulignés ajoutés par nos soins.

⁷⁷⁰ *Ibidem*, p. 27.

éliminer l'État mais pour le réduire à ses fonctions les plus élémentaires, à savoir garantir l'ordre et la paix sociale.

C'est à cette période qu'une grande partie des mesures du « consensus de Washington » réalisé dans le PRE de 1987 furent mises en place. Et cette situation n'alla sans causer une certaine tristesse, en particulier parmi les fonctionnaires du ministère de la Santé. Pour une bonne partie de nos interlocuteurs, la coopération post-1990 était une remise en question de l'âme de l'État et de la finalité de l'indépendance du Mozambique. La coopération et la présence des bailleurs et des ONG furent vécues comme une atteinte à la souveraineté et une humiliation. Comme le notait encore Chanvo Daga, directeur du Département de coopération du ministère de la Santé en 2017 :

« [...] La coopération, dans notre secteur, c'est une tristesse permanente. Une expérience amère. Il était compliqué de trouver le consensus sur presque tout. Cette situation n'a pas changé aujourd'hui. Les choses restent compliquées même pour harmoniser les procédures de coordination, surtout lorsqu'il est question de formuler les programmes, les stratégies, les politiques notamment. On n'arrive même pas à concilier ce que nous voulons en tant que ministère et ce que les partenaires veulent. Ce qui nous a fragilisés et nous fragilise encore, c'est l'absence de coordination à tous les niveaux et notre faible capacité de négociation due à la faiblesse de nos ressources. La multiplicité des partenaires sans coordination produit des effets néfastes dans la manière dont nous nous construisons en tant qu'État et en tant que système. Je peux dire que notre fragilité, qui s'est beaucoup aggravée depuis les années 1990, est le résultat d'une forte influence étrangère et de la présence massive d'ONG qui travaillent sur presque tous les aspects de la santé. Il y eut bien des fois où les partenaires ont montré que c'était bien eux qui décidaient. Par exemple, lors de fabrication du SWAP, du Pro-saude ou encore des modalités de financement, ce sont leurs positions qui sont passées ou même après [qu'on eut abouti à] des accords, ils ont décidé de ne pas les appliquer. Toute cette situation va créer un mal-être au ministère. Mais à quoi cela sert-il d'être furieux alors que tu es pauvre ? Quelqu'un qui est pauvre n'a pas le droit d'être fâché [...]»⁷⁷¹.

⁷⁷¹ Entretien avec Chanvo Daga, directeur du Département de la coopération du ministère de la Santé (jusqu'en 2019), Maputo, le 16 août 2017.

Les pratiques des ONG ou des bailleurs sont perçues par les fonctionnaires du ministère de la Santé et même par des acteurs de la classe politique que nous avons interrogés non seulement comme une atteinte à l'autorité de l'État, mais aussi comme la remise en question de leurs compétences. Or ces sentiments ou perceptions ne sont que très rarement partagés avec les bailleurs. Ces derniers ont ainsi l'impression que leurs actes passent inaperçus ou encore sans laisser de traces auprès des bureaucrates ou des fonctionnaires des États fragiles comme le Mozambique. En réalité, cette situation était déjà prévue et les stratégies pour la contrôler fut même discutée entre 1987 et 1989, c'est-à-dire au moment de la préparation du V^e Congrès (juin 1989) et de la réforme constitutionnelle qui suivrait. Dans un entretien, Mateus Katupa, haut cadre du parti Frelimo, affirma :

« [...] Avant même que les réformes soient mises en place [...] on savait qu'on serait mis sous tutelle par les bailleurs, les organisations internationales telles que l'ONU, les ONG. On savait que notre pays serait sous le contrôle de ces organismes, d'une manière directe ou indirecte. Ce sont des sujets qu'on avait déjà discutés entre les PRE et PRES dans les années 1980 au cours de plusieurs réunions de préparation de notre congrès déterminant [le V^e Congrès]. On ne voulait pas être surpris. On voulait avoir le contrôle de nos réformes pour ne pas perdre le contrôle de notre souveraineté. Pourtant, on savait que ce ne serait pas facile. On avait plusieurs fragilités mais aussi une force majeure. On connaissait très bien notre pays, alors que le personnel de ces organismes le maîtrisait mal. Dans le parti à la fin des années 1980, on a beaucoup discuté de la manière de conserver notre souveraineté et comment la maintenir malgré les difficultés et les fragilités qu'on connaissait déjà. Il fallait trouver le langage et les moyens les plus efficaces pour ne pas froisser ces organismes, mais il fallait en même temps conquérir notre autorité en tant qu'État. On savait que cela prendrait du temps. On savait que l'ouverture de notre pays aux organisations internationales dominées par les pays de l'Europe de l'Ouest entraînerait tout ce qu'on avait refusé pendant plusieurs années, l'intromission de pays étrangers dans notre politique intérieure et étrangère, la perte de notre capacité à diriger notre pays

en fonction de nos priorités. C'était d'ailleurs l'une des préoccupations majeures du président Samora [...] ⁷⁷²».

La présence d'ONG et d'acteurs internationaux fut, et est encore à ce jour, considérée par les élites bureaucratiques et politiques mozambicaines comme une menace à l'unité de l'État et de son action. La perception que ces élites avaient et ont encore est qu'accepter la présence d'une multiplicité d'ONG dans l'ensemble des secteurs de l'État, c'était comme le dit Michael Maren, prendre « le chemin de l'enfer ⁷⁷³ ». De plus, ces élites considèrent que les actions des ONG et des bailleurs dans le long terme sapent peu à peu la cohérence de l'État ainsi que sa capacité à produire par lui-même les éléments de légitimation et de production du contrôle social. La grande préoccupation qui apparaissait clairement lors de nos conversations avec les élites gouvernementales est que la remise en question de la grandeur de l'État est directement une mise en cause de la légitimité du Frelimo.

Il y a, de ce point de vue, une véritable continuité pratique discursive des élites depuis 1975. Ni les réformes ni la présence des organisations occidentales ne doivent mettre en cause le pouvoir et l'image du parti Frelimo. Cette question est d'autant plus importante que, *de facto*, on se trouve dans un régime de parti-État où les éléments de légitimation sont structurellement issus de ce qu'on peut appeler « l'enclave des services publics » à grand potentiel politique comme la santé, l'eau, la justice, l'éducation, etc. Dans un contexte où la domination politique est surtout une « question de représentation ⁷⁷⁴ » ou de diffusion des images d'un État bienveillant, ces élites non seulement n'ignorent pas le sens des agissements des acteurs du monde des ONG et des bailleurs mais elles réfléchissent aux techniques et stratégies à mettre en œuvre pour limiter la puissance de ces derniers.

L'exemple le plus intéressant est celui lié aux financements des programmes spécifiques ou même des maladies spécifiques comme celui de l'alimentation de

⁷⁷² Entretien avec Mateus Katupa, député et membre senior du Frelimo, Maputo, le 18 novembre 2017.

⁷⁷³ Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, Free Press, 2002.

⁷⁷⁴ Béatrice Bibou, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.

malades du sida ou du sida lui-même comme maladie à part entière. Pour les partenaires, dans leur diversité, le financement devrait être vertical⁷⁷⁵, c'est-à-dire un financement qui ciblerait qu'une maladie spécifique ou un programme spécifique. Inversement, les autorités de santé pensent que cette stratégie non seulement n'est pas adaptée au contexte national, mais fragilise le système de santé dans son ensemble. Pour ces dernières, la meilleure stratégie serait le financement horizontal, ce qui permettrait, selon nos interlocuteurs au ministère de la Santé et dans plusieurs unités de santé, une « meilleure distribution des ressources⁷⁷⁶ » dans l'ensemble du système et par conséquent le renforcement du système lui-même. Pourtant, c'est bien la position des partenaires qui l'a emporté dans les négociations, comme l'explique Rosa Marlene Cuco, directrice de la Direction nationale de la santé :

« [...] Depuis les premiers moments de la présence massive des ONG, des partenaires de développement dans notre pays, nous avons tout de suite constaté et compris que les bailleurs n'étaient véritablement pas intéressés à nous financer directement. C'était comme s'ils cherchaient un marché pour investir et avoir de l'influence sur tout ce qu'on faisait. Lors de plusieurs discussions où l'objectif était de trouver les moyens les plus efficaces pour financer notre système de santé, les partenaires ne voulaient que financer verticalement une maladie ici ou un programme là. Cette situation donnait beaucoup d'avantages aux ONG, qui étaient finalement les instances qui bénéficiaient de l'argent des bailleurs et étaient comme des directions ou des départements parallèles du ministère. Et comme ça ne pouvait pas être différent, on était obligé de s'aligner sur les différentes ONG qui se distribuaient les provinces en fonction des domaines, intérêts ou du degré de misère. Le financement vertical consistait à financer directement les ONG pour mettre en place tout un ensemble de programmes. L'exemple le plus frappant fut la question du sida. Lors des discussions, on avait proposé de financer horizontalement pour que tout financement passe par notre système de santé et

⁷⁷⁵ Les approches verticales désignent les investissements ciblant une maladie spécifique (ou des maladies apparentées) et qui sont fournis par le biais de mécanismes spécifiques qui ne sont pas intégrés aux systèmes de santé nationaux. Les approches horizontales, en revanche, passent par les systèmes de santé nationaux existants.

⁷⁷⁶ Entretien avec Rosa Marlene Cuco, directrice de la Direction nationale de la santé publique, ministère de la Santé, Maputo, le 6 mars 2019.

ainsi pouvoir bien définir les priorités. Mais rien de tout cela n'a été accepté. Ce sont bien les ONG qui étaient dans la pratique responsables de définir les priorités. Leur décision du financement vertical voulait dire concrètement qu'un malade du sida, par exemple, pouvait souffrir de plusieurs maladies mais ils ne voulaient traiter que le virus VIH. Donc le traiter simplement comme un malade de sida, ce qui ne fait pas sens dans un pays où les gens peuvent souffrir de plusieurs maladies chroniques en même temps. Alors que, si on le prenait en charge de manière intégrale et intégrée, on aurait beaucoup plus de chances de le soigner ou d'alléger les effets des maladies. On s'est ainsi trouvé devant une situation où les ONG et les bailleurs avaient beaucoup plus de capacités d'agir que notre propre ministère. Pour contrer cette situation de façon que les partenaires n'en soient pas totalement informés, c'est au niveau des unités de santé [que l'on a essayé d'agir], on pouvait réorienter les ressources octroyées à un programme ou à une maladie à ce qu'on considérait comme étant la manière la plus efficace de procéder. C'était le seul moyen car, dans les négociations et dans la définition des mécanismes de financement, trouver un consensus était trop compliqué, pour ne pas dire pratiquement impossible [...] ⁷⁷⁷ ».

La présence des ONG pendant la décennie de 1990 fut appropriée par plusieurs structures étatiques au Mozambique d'une manière ambiguë. Elle fut vue, d'une part, comme un ensemble d'institutions utiles pour la reconstruction du pays et, d'autre part, comme un danger pour la survie d'un État qui se voulait apte à mener sa propre politique interne et externe. Depuis les premiers moments de la présence de l'USAID et d'autres organisations dans les années 1980, la méfiance s'est ainsi installée entre acteurs étatiques et non étatiques. Ces perceptions sont à placer dans le contexte d'un État fragile sans moyens pour se reconstruire seul et moins encore pour apporter les services basiques aux populations. Divers spécialistes ont analysé cette situation comme celle d'un État croyant pouvoir se construire par les réformes néolibérales prônées par les partenaires au Mozambique⁷⁷⁸.

⁷⁷⁷ Entretien avec Rosa Marlene Cuco, directrice de la Direction nationale de la santé publique, ministère de la Santé, Maputo, le 27 août 2017.

⁷⁷⁸ Meera Sabaratnam, *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*, Londres/New York, Rowman/Littlefield International, 2018; Meera Sabaratnam, « History Repeating? Colonial, Socialist and Liberal Statebuilding in Mozambique », Londres, 2012, 19 p.

Autrement dit, les pratiques des bailleurs et des ONG s'intégraient dans le processus long de réduction de la présence de l'État dans les services publics, dans l'économie et dans la vie des individus. En d'autres termes, ces pratiques reflétaient la vision idéologique des États capitalistes occidentaux, dont l'objectif était de faire de l'État un partenaire parmi d'autres⁷⁷⁹ ou de mettre en place ce qu'ils appellent l'*outsourcing* (sous-traitance), considéré comme la stratégie la plus efficace pour produire les services publics. Cette remise en question s'est manifestée dans le cas du Mozambique par le biais d'une multiplication d'acteurs dans les processus de réformes, de la mise en place de plusieurs systèmes de production de services de santé, de financement direct aux activités des acteurs non étatiques pour la fourniture des services publics, de la réduction des dépenses dans les services de santé de l'État et dans la privatisation des secteurs clés de l'économie, entre autres.

Toutes ces situations peuvent être résumées par ce qu'Anne Pitcher a appelé « la reconfiguration de l'État interventionniste⁷⁸⁰ », une tentative de démanteler les traits de l'État fabriqué au lendemain de l'indépendance. Toutes ces situations, comme le montre notre interlocutrice, ne pouvait que donner plus de pouvoir et de visibilité aux ONG, qui avaient comme finalité officielle d'« être utiles » aux populations. Ces situations ont même mené certains chercheurs à se demander si la présence des bailleurs et des ONG n'était pas au service de la reconstruction des pratiques coloniales au détriment de la reconstruction de l'État africain en faillite ou effondré : pour ces chercheurs, il semblait que la présence de ces acteurs fragilisait davantage l'État tout en l'intégrant plus avant dans le système et les pratiques capitalistes⁷⁸¹. Il est ainsi possible de dire que ces réformes et pratiques étaient les éléments centraux pour le « développement du capitalisme au Mozambique⁷⁸² ».

⁷⁷⁹ Anne Pitcher, *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975–2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁷⁸⁰ Anne Pitcher, *Transforming Mozambique...*, *op.cit.*, p. 66.

⁷⁸¹ Anne Pitcher, « Recreating colonialism or reconstructing the state? Privatisation and Politics in Mozambique », *Journal of Southern African Studies*, vol. 22 / 1, 1996, p. 49–74. Joseph Hanlon, *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*, Oxford, James Currey, 1996. Joseph Hanlon, « Mozambique: 'The War Ended 17 Years Ago, But We are Still Poor' », *Conflict, Security & Development*, vol. 10 / 1, 2010, p. 76–102.

⁷⁸² Anne Pitcher, *Transforming Mozambique...*, *op.cit.*

Comme le dit Jennifer Brass, « developing country governments often feel their authority threatened by NGOs, given their relative newness as states, the artificiality of many of their borders, and their history of fighting colonial powers through civil society organizations⁷⁸³ ». En 1992, l'année de l'accord général de la paix, l'État mozambicain n'avait que dix-sept ans d'indépendance et avait passé seize ans dans une guerre qui avait détruit l'essentiel de l'infrastructure étatique et fragilisé l'essentiel de ses capacités d'action dans toute l'étendue du territoire⁷⁸⁴. Dans cette situation, l'État mozambicain, qui n'avait pu ni se fortifier ni se consolider après l'indépendance, s'est trouvé devant plusieurs acteurs en face desquels il avait peu de possibilités de s'imposer de manière directe. Il suffit de voir que « more than 1400 privatisation transactions have taken place, concentrated in the 1990s⁷⁸⁵ ». Cette situation montre combien la structuration du monde bureaucratique des bailleurs et des ONG fut aussi l'implantation d'une nouvelle logique d'action de l'État et des administrations dans toutes les affaires internes.

C'est en tout cas la perception qui s'est construite dans les milieux gouvernementaux du Mozambique. Et c'est à ce titre que les paroles de la directrice de la Direction nationale de la santé publique reflètent, en partie, l'État d'âme des élites nationales et les ambiguïtés de l'aide internationale dans les contextes fragiles ou à « sociétés projetées⁷⁸⁶ », où les mécanismes politiques et administratifs, surtout au niveau central, se trouvent en situation de difficulté de faire le poids face aux acteurs internationaux. En outre, si le discours des acteurs internationaux était celui du *statebuilding*, les faits et les pratiques de ceux-ci-ci racontés par les élites gouvernementales montrent que la « mémoire de souveraineté » issue de la « lutte

⁷⁸³ Jennifer N. Brass, *Allies or adversaries: NGOs and the state in Africa*, Cambridge, Cambridge university Press, 2016.

⁷⁸⁴ David Alexander Robison, *Curse on the Land: a Listory of the Mozambcan Civil War*, Thèse, University of Western Australia, 2006, 373 p.

⁷⁸⁵ Christopher J. Cramer, « Privatisation and Adjustment in Mozambique: a "Hospital Pass"? », *Journal of Southern African Studies*, vol. 27 / 1, 2010, p. 79-103, p. 103.

⁷⁸⁶ Dominique Darbon, « État, pouvoir et sociétés dans la gouvernance des sociétés projetées », in Séverine Bellina, Hervé Magro, Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique : un nouvel paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008, p. 135-152.

d'émancipation anticoloniale »⁷⁸⁷, pour reprendre le terme de Michel Cahen, est non seulement le cadre dans lequel se fondent les perceptions parfois négatives de l'« interventionnisme des ONG et des bailleurs » mais aussi le socle idéologique persistant sur lequel le gouvernement du Frelimo a entrepris les réformes politiques, économiques et administratives. On veut dire, en outre, que la question de la présence d'ONG et de bailleurs en 1990-2000 fut dans les processus des réformes de l'État, de manière générale, et du secteur de la santé en particulier, la fin de Marx et l'introduction au cœur de l'État mozambicain d'Adam Smith ou de Friedrich Hayek, pour paraphraser Anne Pitcher⁷⁸⁸.

4.1.1. Les logiques libérales des ONG dans le secteur de la santé

L'appropriation de l'État par les ONG et les bailleurs n'était que le révélateur de la lutte idéologique en cours, entre, d'une part, un parti-État encore considéré comme « marxiste-léniniste » par les bailleurs et, d'autre part, les bailleurs considérés comme antisocialistes et hostiles à l'indépendance nationale par les hauts membres du parti Frelimo. Dans cette lutte, comme c'était le gouvernement qui se trouvait en situation de fragilité, les réformes ou les pratiques des bailleurs et des ONG suivirent les logiques néolibérales dans un contexte marqué, dans une certaine mesure, par l'antilibéralisme, surtout au niveau des institutions étatiques. En effet, pendant cette période de « reconstruction », pratiquement toutes les activités de proximité avec la population étaient gérées par les ONG et les bailleurs des pays occidentaux. Cela impliqua une véritable discussion au sein du parti sur la manière de contrôler les réformes au niveau rural. C'est ainsi que Meera Sabaratnam affirme:

« Beyond interventions in the organs of the state, there was a large influx of aid which was administered directly to the population by external groups. These

⁷⁸⁷ 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*, vol. 637 / 1, 2006, p. 113-138.

⁷⁸⁸ Anne Pitcher, *Transforming Mozambique...*, *op.cit.*, p. 236-264.

included (mostly European and North American) bilateral aid agencies, multilateral aid agencies and NGOs, carrying out a massive range of humanitarian and developmental missions, often setting up parallel structures to those of the state and in competition with each other [...] ⁷⁸⁹ ».

Le projet néolibéral entrepris par les bailleurs et les ONG occidentaux pour construire un État capitaliste périphérique se voulait radical, au même titre que l'était le projet « socialiste » au lendemain de l'indépendance. À notre sens, tous ces éléments montrent combien le projet néolibéral au Mozambique avait comme but de transformer les fonctions de l'État et les rapports État-société. Il s'agissait d'introduire des éléments affaiblissant les fonctions traditionnellement remplies par l'État pour permettre la pénétration plus facile du capital international et la création d'un marché national des ONG occidentales qui rendraient leur présence plus que jamais nécessaire⁷⁹⁰ et même fatidique.

Ainsi, dans une perspective critique d'un État surplombant, ces acteurs introduisaient pour leur compte les germes du « Nouveau Management public » pour refonder l'administration et la mettre au service des nouvelles catégories managériales⁷⁹¹. L'État devrait être moins fort mais toujours présent.

C'est ce qu'Abdul Carimo, juge pendant plusieurs années, haut fonctionnaire au ministère de la Justice et aujourd'hui avocat, a appelé « la reconquête de l'espace national par les pays occidentaux dans l'intérêt d'affaiblir la poursuite de notre indépendance pour nous entraîner dans une dépendance toujours importante⁷⁹² ». Dans une réflexion critique du passage du « socialisme » au capitalisme, quelques auteurs ont défendu que ce passage ne pouvait se faire pour l'Occident sans la remise en question de l'État souverain et de l'indépendance de l'action de l'État et encore

⁷⁸⁹ Meera Sabaratnam, *Repeating History*, op.cit., p.8

⁷⁹⁰ Joseph Hanlon, *Peace Without Profit...*, op.cit.

⁷⁹¹ Nicholas Awortwi, « Doter les administrateurs et gestionnaires publics de nouvelles compétences à l'époque des réformes du secteur public: le cas du Mozambique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 757-782.

⁷⁹² Entretien avec le Dr Abdul Carimo, ancien juge et actuellement avocat, Maputo, le 3 juin 2020 (par Skype).

moins sans la captation des espaces de production de la légitimité, surtout dans ce contexte appelé sous-développé, comme la distribution de médicaments, de nourriture, de vêtements, entre autres⁷⁹³.

C'est en ces termes qu'il est possible de dire que les actions des bailleurs et des ONG dans cette période ont contribué à fragmenter non seulement les capacités de l'État mais aussi son action dans divers domaines, en particulier celui de la santé, où la multiplication des acteurs a contribué à faire du ministère un simple « lieu » de programmes et de projets gérés par d'autres que lui-même. Cette situation a laissé des traces jusqu'à présent, ayant fait du secteur de la santé l'un des plus fragmentés en termes d'action publique, d'organisation et de capacité. Dans la section suivante, on va voir comment non seulement cette situation fragilise le « capacity building » mais aussi les discours des bailleurs, des ONG en ce qui concerne la construction et la consolidation des institutions.

4.1.2. Le discours du « state and capacity building » et la fragmentation de l'infrastructure étatique : expériences du secteur de la santé après la guerre civile

« Il est 8 h 20 du matin, je pars de chez moi pour aller au ministère de la Santé qui se trouve à dix minutes à pied d'où j'habite quand je me trouve à Maputo. C'est le 22 septembre 2017, il ne fait pas chaud ce jour-là mais le climat n'est pas agréable. Trop de vent avec de la poussière. C'est comme ça en septembre à Maputo ! Je me trouve au cinquième étage du ministère de la Santé. J'ai rendez-vous avec le D^r Issa, qui est le directeur national de l'assistance médicale au ministère de la Santé. Mais, en arrivant, il se trouve en réunion avec les partenaires. Sa secrétaire m'informe de manière gentille que je devrai attendre, sans préciser combien de temps. J'étais déjà habitué à ce type de situation.

⁷⁹³ Hans Abrahamsson et Anders Nilsen, *Mozambique, troubled transition: From socialist construction to free market capitalism*, Londres, Zed Books, 1995, 304 p.

Ainsi, pour ne pas rester sans rien faire, je me suis mis à marcher dans les deux couloirs pour regarder un peu ce qui se passait dans les divers bureaux sans y entrer nécessairement et pour voir si je pouvais rencontrer une connaissance avec qui je pourrais dialoguer dans un bureau ou dehors. Cette pratique a commencé depuis mon premier terrain de master en juillet 2015.

[...]

Mon objectif était de voir les pratiques quotidiennes des fonctionnaires dans quelques directions et départements au sein du ministère. Ceci fut un aspect important dans mes observations sur le travail bureaucratique au ministère. Depuis ce moment-là, j'observe que les différents étages sont organisés non seulement par directions, départements, sections mais aussi en termes de programmes et de projets abritant plusieurs personnes venant d'ONG, d'agences de développement, de bailleurs ou de diverses institutions. Et le plus intéressant est que, dans ces directions, départements, programmes ou projets, on ne trouve pas que des fonctionnaires du ministère. On trouve aussi les salariés des différentes ONG, des agences de développement et des experts venant de plusieurs pays et d'entreprises de consultance. Ils se déplacent d'un endroit à l'autre comme n'importe quel autre fonctionnaire du ministère. En marchant dans les couloirs de cet étage, j'ai rencontré, par hasard, une jeune femme, Vânia Manhique, médecin, attachée au Département de la santé du travail au ministère de la Santé après avoir exercé en tant que praticienne à l'hôpital général de la province de Maputo, dont j'avais déjà fait la connaissance rapidement en septembre 2015 et 2017 dans ce même ministère. À ce moment-là, elle me salue et je lui réponds. « *Ola Conrado ! Tudo bem ? Mais uma vez por aqui ?* [Salut Conrado, ça va ? Encore une fois ici ?]. *Eu estou bem, obrigado. Que prazer rever-te Vânia.* » [Je vais bien, merci. Quel plaisir de te revoir Vânia]. Après cet échange, je lui ai proposé d'aller à la cafétéria pour prendre un café en attendant le D^r Issa et pour bavarder un peu.

[...]

Elle a accepté volontiers. En arrivant dans la cafétéria, la première impression que j'ai eue, ce n'est pas celle d'un ministère mais bien d'une ONG ou d'une agence de développement. Il y avait plusieurs expatriés, anciens directeurs ou chefs de département qui ont basculé du côté des ONG ou des entreprises de consultance en matière de santé. Et j'ai demandé à Vânia Manhique comment cela était possible alors même que nous étions au cœur de l'État central. Elle me répond de manière tranchante « cette situation est ancienne au ministère. Quand je suis arrivée ici, tout ceci existait déjà. Ici, dans chaque projet ou

programme, il y a toujours des experts étrangers. Dans nos départements et nos directions, on trouve beaucoup d'étrangers venant de plusieurs pays et plusieurs agences de développement pour nous aider à formuler nos stratégies ou nos projets qu'il faut développer. Donc, tout cela est normal et nous sommes déjà habitués. Personne ne s'en étonne. Ici chaque projet a ses propres experts, consultants et parfois nos propres [anciens] collègues travaillent aujourd'hui pour le compte d'ONG ou d'organisations internationales comme l'OMS, l'Unicef, entre autres, et ils sont nombreux au sein du ministère ». En buvant mon café, je regarde comment les gens s'articulent et échangent entre eux. Je constate qu'il y a plusieurs petits groupes formés et qui échangent de manière active sans s'intéresser aux autres groupes. Chaque groupe était dans son monde, ce qui m'étonnait car je pensais que cet endroit servait à renforcer les liens et discuter de manière collective sur les différents sujets ou projets [...] ».

Extrait de mes notes de terrain, prises entre le 4-7 septembre 2017, au ministère de la Santé, à Maputo.

Parler de la reconstruction post-guerre civile au Mozambique revient surtout à parler de l'impact de l'intervention des acteurs internationaux dans les processus de reconstruction de l'appareil de l'État et de son administration, à comprendre que la reconstruction de l'État mozambicain post-1990 n'est pas autre chose que le prolongement du discours produit par les institutions de Bretton Woods et de l'ONU sur la reconstruction de l'État post-conflit ou effondré. Cet aspect est central lorsqu'on cherche à analyser les paradoxes, les apories et les logiques de la reconstruction des États africains par l'aide internationale dans les années 1990. Mais la fragmentation de l'État se produit différemment en fonction de l'échelle de l'État et des secteurs⁷⁹⁴. Ici, notre analyse va se concentrer, pour l'instant, au niveau central. Le secteur de la santé est « one of the largest recipients of international assistance in Mozambique and central to the historic project of postcolonial and post-war statebuilding⁷⁹⁵ » et c'est à ce titre qu'il est l'un des secteurs où la fragmentation est plus visible et parfois plus prononcée que dans d'autres comme celui de la justice.

⁷⁹⁴ On abordera infra le secteur de la justice (chapitre VI).

⁷⁹⁵ Meera Sabaratnam, *Decolonising Intervention...op.cit.*

Cette situation est d'autant plus importante dans un contexte où l'effort pour l'État mozambicain était de se donner les moyens de redevenir un État « fort », alors que pour les bailleurs c'était bien l'efficacité de leurs projets et programmes que la reconstruction, bien que paradoxale, de l'État devrait amener ou permettre. Il ne serait pas pertinent de dire simplement que la manière dont le ministère s'organise est le pur produit des logiques des bailleurs mais aussi que cela manifeste sans aucun doute une certaine impuissance de l'État mozambicain. Comme le dit un haut fonctionnaire du Département de la coopération internationale du ministère de la Santé :

« La coopération internationale dans notre secteur est toujours un défi majeur, difficile. Dans plusieurs situations, elle nous contrarie en tant que pays. C'est une expérience éprouvante. Il faut de la patience. Ce que la stratégie des bailleurs montre lorsqu'il est question d'aide au développement à des pays comme le nôtre, c'est qu'il y a le transfert des intérêts nationaux de ces pays dans notre État. Ce n'est pas notre État qui est au centre mais ce que notre État doit être pour bien asseoir leurs intérêts. On le voit dans plusieurs circonstances dans notre secteur. On l'a vu, par exemple, avec le PROSAUDE, la formulation de la stratégie d'humanisation de soins, la mise en place du PEPFAR, entre autres. C'est bien cela la philosophie qui oriente tout ce qu'ils font et y compris ce qu'ils ne font pas. Mon expérience et celles de mes collègues depuis les années 1990 montre qu'avec les bailleurs on est toujours confronté aux difficultés de trouver des consensus pour avoir une aide qui soit capable de réduire la multiplicité de projets et de programmes gérés par une myriade d'acteurs, envers laquelle notre capacité de coordination est quasi inexistante, afin de construire un agenda plus intégré dans notre ministère. Cette insuffisance de notre part était aiguë dès la fin des années 1980 jusqu'en 2004. L'une des choses qui nous frappent dans la coopération est qu'il est pratiquement impossible de trouver un terrain d'entente lorsqu'il faut imaginer les procédures pour une action commune. Dans toutes les réunions auxquelles j'ai pu participer, moi et mes collègues, on sentait que les bailleurs et les partenaires voulaient plus faire passer leurs opinions et leurs propres convictions en dépit de ce dont nous, ministère de la Santé, avions véritablement besoin.

[...]

C'est ainsi qu'on est arrivé à la conclusion que "le plus fort est celui qui gagne toujours" car notre position en tant que ministère n'a que très peu changé l'avis de nos partenaires de la coopération dans les négociations. Après plus de trente

ans d'ouverture au monde occidental, on peut dire que la coopération n'a pas véritablement renforcé les capacités du ministère. Ils investissent beaucoup d'argent mais qui est octroyé aux ONG, aux associations, et non pas directement au ministère, ce qui n'aide pas ce dernier à être solide dans son action. Toute cette situation est compliquée à gérer car, même si les ONG et les associations travaillent avec nous, elles ont leur agenda qui ne coïncide pas toujours avec le nôtre. Et le pire est qu'il arrive que, au niveau du ministère, des ONG et des associations qui travaillent directement ou indirectement dans le secteur de la santé ne peuvent pas être coordonnées ni au niveau central ni au niveau local. Les résultats sont fragmentés et parfois contradictoires entre les différentes actions menées pour réaliser, par exemple, la stratégie du planning familial. Il est évident que ceci crée des problèmes quant aux résultats attendus sur le terrain. Si notre mission est bien de fournir les services de santé aux populations, l'impossibilité d'harmoniser nos actions et d'avoir une perspective commune avec ceux qui financent le système national de santé produit des résultats qui, dans plusieurs situations, sont loin de ce qu'on aimerait voir avec les différentes stratégies nationales de la santé. La coopération vue ainsi semble retarder notre reconstruction en tant qu'État-ministère efficace⁷⁹⁶ ».

Dans cet entretien, on voit que le financement est vécu comme une mise à mal des enjeux du secteur. Mais l'entretien montre aussi combien ce financement est utile et que sans lui il est impossible de produire les services de santé dans des conditions acceptables. Une lecture possible des paroles ci-dessus est que l'aide internationale, dans le cadre de la reconstruction, du renforcement de l'État d'après-guerre, produit le contraire des attentes que pouvaient en avoir les élites nationales. Autrement dit, les attentes générées par le discours du « state et capacity building » se sont montrées inverses de celles des « partenaires du développement » et de leurs relais. Dans le secteur de la santé, il y eut ce qu'on peut appeler « l'incohérence institutionnalisée *de facto* » qui a renforcé les acteurs internationaux, donc non étatiques, et fragilisé les compétences techniques et les actions des directions nationales et des départements de santé.

⁷⁹⁶ Entretien avec Chanvo Daca, Département de la coopération du ministère de la Santé, le 16 septembre 2018.

Par exemple, après la signature des accords de paix au Mozambique en octobre 1992, commença le travail de préparation du Programme de reconstruction du secteur de la santé (Programa de Reconstrução do Sector da Saúde, PRSS). Pourtant, dans son processus de conception, plusieurs conflits eurent lieu dans la définition des priorités. Le gouvernement voulait que les partenaires versent directement l'argent sur le compte de l'État mozambicain alors que les bailleurs voulaient financer des ONG ou utiliser directement l'argent en fonction des priorités définies par eux-mêmes, c'est-à-dire dans leurs programmes spécifiques. Dans cette bataille, ce ne fut pas le gouvernement qui gagna, du moins dans le cadrage du programme. Sur le terrain, nombre d'ONG venues participer à la reconstruction étaient plus préoccupées et concentrées à développer leurs propres activités et projets que par la coordination avec le secteur.

De plus, plusieurs bailleurs et agences de développement ont décidé, sans coordination avec le ministère de la Santé de la manière dont cela serait fait, d'appuyer les provinces financièrement et techniquement. Ainsi la Danida s'est concentrée à Tete, la Finlande à Manica, les Pays-Bas à Nampula et finalement l'Irlande au Niassa. Cette situation donne à voir la complexité des rapports entre les acteurs non étatiques internationaux et l'État au Mozambique. Si, d'une part, l'objectif de l'intervention internationale dans le domaine de la reconstruction de l'État était bien de reconstruire et rapprocher l'État de ses populations, les logiques d'action des acteurs montrèrent, d'autre part, que renforcer l'État n'était qu'un discours qui justifiait leur présence sur le territoire mozambicain. Cette perception n'est pas fondée seulement par la nature fragmentaire des actions, elle l'est aussi par l'incohérence de l'action publique dans le secteur, surtout lorsqu'il est question de mettre en place des programmes dont l'objectif est d'augmenter les services de santé « de qualité » pour les populations. Des conflits d'intérêts entre les bailleurs et les ONG eux-mêmes se traduisent par la multiplication de programmes et de projets dont la cohérence entre eux n'est pas toujours au rendez-vous. Cette situation aggrave le manque de capacité de coordination du ministère. »

Comment le constatait Graça Matsinhe, cheffe du Programme élargi de vaccination au ministère de la Santé :

« [...] Le Programme élargi de la santé émerge à la fin des années 1970. Pourtant, c'est bien à partir des années 1990 que celui-ci connaît un financement massif de la part de bailleurs. Ce n'était plus seulement l'État qui finançait ce programme. Pourtant, la participation des acteurs non étatiques comme les bailleurs, les organisations internationales et les ONG ne fut pas toujours aisée pour nous en tant que ministère. Pour notre programme, il y eut divers partenaires de financement. Le gouvernement a depuis les années 1990 eut très peu de capacité de le financer. Ainsi, nous avons comme partenaires l'Alliance globale pour la vaccination, l'Unicef, l'OMS, la Clinton Health Access Initiative (CHAI), entre autres. Ces organisations n'ont ni la même approche ni les mêmes priorités. Elles présentent des logiques différentes d'intervention ou encore de financement, ce qui n'aide pas beaucoup lorsqu'on veut, par exemple, définir les priorités en tant que Direction nationale de l'assistance médicale à la santé, à laquelle ce programme est lié. Et ce qu'on sent aujourd'hui est que, même si ces acteurs sont si importants pour la continuité de notre programme, la vérité est que leur intervention peut parfois se montrer problématique.

[...]

Dans plusieurs réunions, on a constaté qu'il y avait, par exemple, une différence d'approche entre la CHAI et l'OMS, car cette dernière voulait que ce soit le ministère qui décide de la manière dont les fonds devraient être utilisés, mais la CHAI voulait participer au programme en aidant directement les ONG travaillant à la sensibilisation des populations à l'utilité d'être vacciné. De plus, cette organisation prônait, et le fait encore, des mesures dans lesquelles les acteurs privés ou non étatiques ont un rôle important. Cette position, qui n'est pas mauvaise en soi, rend notre capacité plus vulnérable aux dynamiques des acteurs qui cherchent avant tout la poursuite de leurs propres objectifs, lesquels ne sont pas toujours ceux du ministère, par exemple continuer d'obtenir les financements. Dans ces conditions, on doit toujours chercher à trouver des espaces d'entente pour qu'on puisse garder un certain degré de maîtrise. Mais les positions différentes entre nos partenaires ne nous aident pas beaucoup dans la poursuite de nos objectifs qui, entre autres, sont de consolider le rôle et les capacités du ministère de la Santé en renforçant ses directions et départements dans la fourniture des services de santé. Je voulais aussi ajouter que la CHAI a une approche qui consiste à mettre au cœur de son action la réduction des coûts de financement du secteur de la santé, mais cette posture ne prend pas toujours en compte les problèmes réels de notre système. Dans notre programme de vaccination, on peut vouloir donner une certaine priorité à l'hépatite B ou à la

tuberculose, mais les partenaires peuvent décider de ne financer que la polio ou la varicelle. Cette situation rend certainement le ministère incapable de poursuivre les objectifs qu'il s'est donnés pour suivre ceux de nos partenaires. C'est malheureusement comme ça qu'on travaille ⁷⁹⁷ ».

La vulgate néolibérale⁷⁹⁸ au Mozambique dans le secteur de la santé ne s'est pas limitée, en termes de conséquences, au contournement de l'État par les bailleurs et les ONG, elle a surtout contribué à la fragmentation du plan d'action du ministère lorsqu'il était question de structurer et de faire du ministère de la Santé le centre névralgique de la production de la santé au Mozambique. Lors de mes conversations avec des fonctionnaires du ministère et des directions provinciales de la santé, ces derniers m'ont confié qu'un même partenaire peut financer plusieurs programmes ou projets avec des approches totalement différentes l'une de l'autre au point de faire du ministère un simple passage formel pour légitimer leurs propres finalités. Cette manière verticale de financer l'action publique dans un État fragile a rendu les acteurs étatiques incapables de maîtriser l'essentiel de l'action publique du secteur et les a poussés à se concentrer à construire des capacités pour gérer les multiples projets.

Leur faiblesse peut s'avérer, comme on le montrera plus tard, une ressource importante pour trouver les ententes possibles entre les acteurs étatiques et les bailleurs. De 1990 à nos jours, le ministère de la Santé est devenu un *ministère-projet*. La critique de Sagie Narsiah⁷⁹⁹ sur l'État néolibéral en Afrique du Sud post-apartheid permet d'affirmer que l'action publique dans le secteur de la santé au Mozambique post-1990 n'a participé, en principe, que peu à la consolidation de l'action étatique dans ce secteur. Cette situation a été manifeste dans la fragilité généralisée de la gestion du Covid-19, pour laquelle la plupart des matériaux médicaux furent offerts par des acteurs privés. Ainsi, pour la conception des Plans stratégiques du secteur de la santé (PESS), des Plans nationaux de santé ou encore des Programmes spécifiques de santé,

⁷⁹⁷ Entretien avec Graça Matsinhe, cheffe du Programme élargi de vaccination, le 22 septembre 2017.

⁷⁹⁸ Pierre Bourdieu et Loic Wacquant, « Neoliberal Newspeak : Notes on the New Planetary Vulgate », *Radical Philosophy*, 2001, p. 2-5.

⁷⁹⁹ Sagie Narsiah, « Neoliberalism and Privatisation in South Africa. », *Geojournal*, vol. 57 / 3, 2002, p. 3-13; Sagie Narsiah, « The Neoliberalisation of the Local State in Durban, South Africa », *Antipode*, vol. 42 / 2, 2010, p. 374-403.

on a pu constater diverses contradictions ou fragmentations entre les bailleurs ou les partenaires. Comme le constata l'ancien directeur de la Direction nationale des ressources humaines du ministère de la Santé et ancien PDG de la Medimoc (entreprise mozambicaine d'import- export de médicaments) Jorge Fernando Tomo :

« Pour la conception des Plans nationaux de santé, des stratégies nationales du secteur de la santé et autres politiques du secteur, j'ai pu observer plusieurs situations difficiles à gérer. Entre 1995 et 2000, les financements pour la reconstruction de notre système de santé furent massifs et pas toujours faits de manière coordonnée. Mais je me rappelle aussi que, dès cette époque, il était possible de recevoir plusieurs demandes, propositions ou encore suggestions des divers bailleurs pour le même programme, la même stratégie ou encore un même plan. Par exemple, pour la conception des Plans nationaux de la Santé, il était, et c'est encore le cas, possible de recevoir de la part de la Banque mondiale la demande des plans détaillés de nos besoins. Quelques semaines ou mois après, c'était au tour de l'OMS, de l'USAID, et après du Fonds global, et ainsi de suite, de faire leurs demandes. Chacune de ces organisations demandait pratiquement la même chose en termes de finalités avec des exigences différentes en ce qui concerne les méthodes ou la configuration.

[...]

Ceci représentait un grand travail pour le ministère et pour les techniciens responsables d'élaborer ces documents. Trop d'énergie perdue pour répondre aux exigences de bailleurs qui ne communiquaient pas entre eux nécessairement... On était ainsi obligé de répondre à ces demandes même si on ne comprenait pas leur utilité. En effet, chacun demandait un plan en fonction de ses objectifs, ce qui n'allait pas toujours dans notre sens. On voulait en tant que ministère avoir un Plan national de santé intégral qui pourrait refléter les besoins globaux de notre système de santé. C'est pour cette raison qu'on a essayé de parler avec les bailleurs pour expliquer que leur demande ne permettait pas au ministère d'avoir une vision globale du système de santé. Mais nos demandes ne recevaient pas toujours une suite favorable. Les plans ou les stratégies qu'on voit sont parfois le produit d'intégration des différentes visions en fonction des demandes, des pressions des bailleurs et des partenaires. On fait le maximum pour répondre à toutes les demandes. Notre travail en tant que ministère devient celui d'harmoniser ces demandes qui sont loin d'être coordonnées entre elles. Je crois que mes collègues souffrent des mêmes problèmes jusqu'à

aujourd'hui. Même en étant à la retraite, je sais bien que ces types de problèmes persistent⁸⁰⁰ ».

Il est ici possible que les pratiques des bailleurs ou des partenaires du développement dans les pays à faible capacité se structurent en fonction de la concurrence qu'ils se livrent entre eux. C'est ainsi que, dans le cas du Mozambique, on constate que le ministère de la Santé souffre de la pression venant de plusieurs acteurs internationaux qui n'ont ni la même perspective d'intervention ni, moins encore, les mêmes objectifs. L'instance qui doit gérer cette pression fragmentée c'est bien le ministère, à travers ses directions et ses départements. La conséquence la plus immédiate de cette situation est que les fonctionnaires du ministère passent une bonne partie de leur temps à gérer ces questions purement bureaucratiques, avec moins de temps pour penser globalement les priorités de la santé.

Alors même que le discours des bailleurs était de débureaucratiser le ministère, ils poussaient les fonctionnaires du ministère à perdre leur temps à trouver les moyens de mieux atteindre les objectifs des partenaires. Ainsi, les fonctionnaires du ministère sont contraints d'être créatifs pour éviter une fragmentation accrue des actions du ministère. Mais ils sont critiqués par les bailleurs pour leur incapacité à s'adapter à des modèles de gestion de l'action publique plus efficaces, à savoir les modèles élaborés en Occident. Et les bailleurs n'hésitent alors pas à faire appel aux ONG spécialisées dans diverses problématiques de la santé pour produire les effets qu'ils considèrent être les meilleurs. Par conséquent, la fragmentation n'est pas seulement institutionnelle ou organisationnelle, elle touche aussi les ressources humaines.

⁸⁰⁰ Entretien avec Jorge Fernando Tomo, ancien directeur de la direction nationale des ressources humaines au ministère de la Santé et de la Medimoc, Maputo, le 22 septembre 2017.

4.1.3. La fragmentation par la captation des ressources humaines du ministère de la Santé

« [...] Je vais travailler les deux ans obligatoires dans le système et après je vais demander une disponibilité sans solde. Je dois faire ma vie. Au sein de l'appareil d'État, ce sera plus lent. Dans les ONG, on gagne beaucoup plus et on gagne en compétence. Après, je peux faire en même temps un master en santé publique. Aujourd'hui, il faut être très malin. On sait que travailler pour l'État, c'est plus sûr. Mais en termes financiers, les ONG sont mieux placées. En tant que médecin généraliste, je n'arrive même pas à 50 000 meticaïs [environ 700 euros] alors que dans une ONG je peux gagner le triple. Je vais chercher une bonne ONG ou un bon projet. Un jour, je reviendrai au système [...] »

Entretien avec Nuno Macheça, médecin, Maputo, le 12 août 2018.

La fuite de ressources humaines du ministère de la Santé vers le secteur associatif est une réalité qui touche profondément le système de santé au Mozambique. Les paroles ci-dessus sont communes au Mozambique. Nombreux sont ceux qui rêvent de travailler dans le milieu des ONG.

Cette situation contribue encore davantage à la fragilisation généralisée de l'action du ministère mais participe aussi à la *capture* des fonctionnaires par les ONG, les agences de développement et les autres associations nationales qui travaillent dans le secteur de la santé. Autrement dit, dans la stratégie de mener à bien leurs projets, les partenaires lancent des offres d'emploi dont les cibles sont les professionnels de la santé du secteur public, les fonctionnaires du ministère de la Santé. Et il s'agit en particulier des plus compétents, des meilleurs connaisseurs du secteur. Comme le dit Manuel Macebe, directeur adjoint de la Direction nationale des ressources humaines du ministère de la Santé :

« Depuis les années 1990, on a constaté qu'une partie de nos ressources humaines, toutes spécialités confondues, et même les infirmiers, demandaient des disponibilités sans solde pour aller travailler dans les ONG et chez les partenaires de coopération. C'étaient les meilleurs qui partaient alors même qu'on rencontrait de sérieux problèmes en termes de ressources humaines. Nos

collègues partent car ils ont de très bons salaires dans ces organisations. C'est la raison fondamentale. Ils deviennent leurs représentants nationaux, chefs de programme et parfois leurs interlocuteurs au sein du ministère et d'autres directions nationales, mais aussi dans les hôpitaux, etc. Toute cette situation participe à la fragilisation de notre système et de notre capacité à répondre aux besoins en termes de compétences techniques.

[...]

Ces ONG recrutent puisqu'elles ont besoin de compétences locales qu'elles n'ont pas. Ces collègues, médecins, gestionnaires, infirmiers, spécialistes en santé publique sont très recherchés par ces organisations. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est un grand problème pour nous. On essaie de pallier ce problème mais avec les hauts salaires dans ce milieu, le ministère ne peut guère entrer en compétition avec eux et on ne peut pas refuser à nos collègues de partir. C'est un droit qu'ils ont. Personne ne peut le leur interdire. C'est un phénomène qui a aujourd'hui plus de vingt ans. On voit chaque jour nos collègues partir, d'autres qui deviennent des consultants en travaillant encore dans le ministère, en cogérant les programmes avec nous ou encore en étant les directeurs de projet, etc., etc. C'est évident que cette situation retire du temps que ces collègues auraient dû dédier à leur travail ici. Ce n'est pas encore extrêmement grave mais cela crée déjà certains problèmes de gestion des ressources humaines. On est un pays qui cherche encore du personnel médical. Ce n'est pas un hasard si nous avons 500 médecins étrangers au Mozambique et pas plus de 1 500 nationaux pour une population de presque 28 millions d'habitants. Dans les provinces, c'est le même problème. J'ai reçu plusieurs dossiers de collègues demandant des disponibilités sans solde. Une bonne partie de ces demandes viennent de jeunes qui, après deux ans, veulent partir dans les ONG ou dans les organisations qui paient bien. C'est malheureusement la triste réalité que notre secteur vit depuis quelques décennies. De plus, ces mêmes collègues viennent ici en tant que conseillers techniques pour aider le ministère dans telle ou telle politique, stratégie ou encore comme des consultants tout court. D'autres continuent à utiliser les bureaux du ministère mais au service de ces organisations. Ceci se répète dans les provinces, dans les districts et même dans les *postos administrativos*. Cette situation est loin de nous aider à renforcer notre système. Mais on fait de notre mieux pour gérer la situation. Je suis là en

tant que directeur adjoint de la Direction nationale des ressources humaines depuis 2007, j'ai vu plusieurs de nos ressources humaines partir [...] ⁸⁰¹ ».

Alors que les bailleurs tiennent un discours selon lequel il faut renforcer le système de santé, il est impossible de le faire sans ressources humaines à la hauteur des besoins. En 2003, l'USAID, surtout son bureau pour l'Afrique, reconnaissait que l'un des problèmes majeurs dans le système de santé en Afrique était « la crise de ressources humaines » qui, entre autres, se manifestait par le manque de motivation, des problèmes de gestion (*weak personal management system*), des compétences techniques limitées, l'utilisation inappropriée des ressources existantes⁸⁰². Pourtant, comme d'autres organisations internationales, elle ne fait guère part du départ des ressources humaines du secteur public vers le monde des ONG et des agences. Pour les fonctionnaires du ministère de la Santé et surtout ceux de la Direction des ressources humaines, il ne fait aucun doute que cette fuite des cerveaux occasionne des dysfonctionnements et retarde le processus de consolidation du système de santé.

On comprend ainsi que les actions des bailleurs contribuent de manière directe et indirecte non point à consolider le système mais à le fragiliser. Cette perception n'est pas seulement celle des élites administratives à Maputo. Elle est aussi celle du personnel qui opère dans les provinces. Il n'est pas rare de rencontrer des gens du personnel médical qui travaillent dans les ONG car, « en termes de conditions matérielles, financières, elles sont beaucoup mieux pourvues que par l'État ». L'incapacité de l'État à payer des salaires compétitifs est ainsi l'une des plus grandes fragilités du système de santé⁸⁰³. Aujourd'hui, plus de trente ans après le Programme de réajustement économique, le premier plan d'ajustement structurel (1987), on mesure combien le tournant néolibéral a eu des effets pervers dans le système national

⁸⁰¹ Entretien avec Manuel Macebe, directeur adjoint de la direction nationale de ressources humaines, Maputo, le 28 août 2018.

⁸⁰² United States Agency for International Development, *United States Agency for International Development: An Issues Paper*, Washington (D.C.), USAID, 2003, 46p.

⁸⁰³ Enrico Pavignani, et Joaquim Durao, « Managing External Resources in Mozambique: Building New aid Relationships on Shifting Sands », *Health Policy and Planning*, vol. 14 / 3, 1999.

de santé (SNS)⁸⁰⁴. Écoutons un infirmier et ancien directeur de l'hôpital rural⁸⁰⁵ à Montepuez :

« Cela fait plus quinze ans que je travaille dans le système de santé. Après ma formation à Maputo, à l'Institut supérieur des sciences de la santé, je me suis retrouvé dans ce district où j'ai connu plusieurs défis. Manque de presque tout le matériel. Les salaires ne sont pas bons. Il est difficile de construire une maison avec ce qu'on reçoit. L'État paye très peu si on compare avec ce qui est payé par les ONG et même par les associations, les fondations. Même dans l'hôpital où je travaillais [hôpital rural de Montepuez], je voyais mes propres collègues qui pouvaient travailler dans les ONG changer de vie en très peu de temps. Ils achetaient des voitures, construisaient leur maison et parfois pouvaient envoyer leurs enfants étudier à Nampula ou à Maputo. Pour tout ça, c'est de l'argent qu'il faut avoir. Moi, en tant qu'infirmier de niveau supérieur, je ne peux pas m'offrir tout ça.

[...]

C'est trop compliqué. J'ai vu plusieurs collègues comme Paulo, parmi d'autres, le médecin-chef, partir travailler dans la province de Zambézia dans une ONG. La seule justification, c'est le salaire et parfois les conditions de travail. Ce n'est pas parce que ces collègues ne veulent pas travailler. Ils voulaient améliorer leurs conditions de vie. L'État ne peut malheureusement pas nous donner cela. Moi aussi, j'ai dû demander des disponibilités sans solde pour aller chercher d'autres opportunités. Je travaille maintenant à Syrah Resources Entreprise, qui est une branche de la multinationale Twigg Exploration and Mining Limitada, en tant qu'infirmier de l'entreprise. En travaillant dans cette entreprise, j'ai une voiture de service, j'ai pu rapidement acheter une voiture pour moi et pour ma femme. Je suis en train de construire une maison à Tete et ma vie elle-même s'est beaucoup améliorée. Aujourd'hui, je gagne mieux ma vie.

⁸⁰⁴ James Pfeiffer et Rachel Chapman, « An anthropology of aid in Africa. », *The Lancet*, vol. 385 / 9983, 2015, p. 2144-2145.

⁸⁰⁵ La principale caractéristique d'un hôpital rural qui le distingue des hôpitaux de district (dispensaires et centres de santé) est qu'il dispose des conditions pour effectuer des interventions chirurgicales et de services individualisés pour quatre spécialités de base : médecine interne, pédiatrie, chirurgie et obstétrique et gynécologie.

Un jour je retournerai dans le système [public], quand ma situation sera devenue confortable [...]»⁸⁰⁶.

Ce témoignage, parmi d'autres recueillis sur le terrain, illustre bien l'impact négatif de la coopération internationale et du renforcement du secteur privé en général. D'une part, les bailleurs et les partenaires de coopération exigent depuis la fin des années 1980 la réduction des dépenses de l'État dans les secteurs sociaux et, d'autre part, ils exigent l'amélioration des capacités de l'État mozambicain dans la délivrance des services de santé⁸⁰⁷. Même les infirmiers de base se font embaucher dans le secteur privé ou dans les ONG⁸⁰⁸, surtout dans les programmes de santé reproductive, de santé maternelle et ceux concernant le VIH-sida. Le secteur de la santé peut être considéré comme le plus représentatif des conséquences paradoxales de l'« aide » internationale⁸⁰⁹ orientée vers la délivrance des services de santé. Cet infirmier n'est pas une exception et de tels cas ne sont pas un aspect marginal dans le SNS. C'est bien d'une tendance lourde dans tous les services de l'État qu'il s'agit⁸¹⁰. Meera Sabaratnam a pu le montrer dans d'autres secteurs de l'État, tels que l'agriculture et les finances⁸¹¹.

On peut ainsi dire que les compétences acquises, le savoir-faire construit au fil du temps au sein du ministère se trouvent, avec les réformes néolibérales, sous pression car utiles pour les organismes non étatiques. Les ONG et les agences de développement n'hésitent pas à puiser les compétences qu'elles veulent dans toutes les

⁸⁰⁶ Entretien avec un infirmier et ancien directeur de l'hôpital rural de Montepuez, Montepuez, le 24 septembre 2017.

⁸⁰⁷ James Pfeiffer, « International NGOs and Primary Health Care in Mozambique: The Need for a New Model of Collaboration », *Social Science & Medicine*, vol. 56 / 4, 2003, p. 725-738.

⁸⁰⁸ Ramah Mckay, *Medicine in the Meantime: The Work of care in Mozambique*, Durham, Duke University Press, 2018.

⁸⁰⁹ Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007.

⁸¹⁰ Aujourd'hui, par exemple, la presque totalité des enseignants du département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université Eduardo-Mondlane travaillent parallèlement pour une ONG ou une agence de développement. Les justifications sont toujours les mêmes : mauvais salaire, mauvaises conditions de travail. La conséquence est que ces enseignants peuvent n'aller qu'une fois par semestre à l'université ! On imagine facilement les conséquences de ces pratiques.

⁸¹¹ Meera Sabaratnam, *Decolonizing Intervention...*, op.cit.

administrations publiques de l'État et jusqu'au plus bas échelon. Ainsi, l'État se voit dépourvu de ses meilleurs éléments. Cependant, il est important de lire la fragmentation par « fuite des cerveaux » d'une manière plus nuancée car plusieurs raisons peuvent pousser les gens à abandonner ou à rester dans le service public.

Autrement dit, même si la question du salaire reste centrale⁸¹², la perte de personnel médical dans les districts et de postes administratifs s'explique aussi par la déliquescence de la situation générale. Profitant de la possibilité de se faire embaucher dans les ONG, nombre de nos interlocuteurs y voient la possibilité d'échapper non seulement aux mauvaises conditions dans les unités sanitaires mais aussi dans le district lui-même (pas de bonnes écoles pour les enfants, impossibilité d'envisager une ascension sociale). Toutes ces conditions fragilisent aussi le ministère de la Santé lorsqu'il est question de conserver ses agents au niveau le plus élevé. Écoutons maintenant la directrice clinique de la maternité de l'hôpital rural de Montepuez, Elisa Dimba :

« Quand je suis venue travailler à Montepuez, j'ai trouvé une maternité qui n'en n'avait que le nom. On manquait de tout. Les conditions de travail ne sont pas de tout bonnes. Cette situation pousse parfois mes collègues à partir. Ce n'est pas que pour l'argent que les gens s'en vont, mais aussi pour les conditions de travail. Moi, j'aime mon travail. Je suis fière de le faire, de sauver les vies de femmes et d'enfants, en particulier. Mais, il y a de nombreuses situations où je me sens démunie car je ne peux rien faire, je n'ai pas les moyens matériels. Ceci m'amène parfois à penser que je devrais aller travailler dans un hôpital ou une clinique privés, car dans ces unités il y a de meilleures conditions, plus de chances d'apprendre les nouvelles techniques, d'utiliser les nouvelles technologies alors qu'ici c'est difficile d'évoluer. Je suis là car je crois beaucoup au service public. Mais je connais plusieurs collègues qui travaillent aujourd'hui à la Fondation Glaser car ils se sont sentis fatigués après des années de travail dans de mauvaises conditions et sans perspective d'amélioration [...]»⁸¹³ ».

⁸¹² United States Agency for International Development, *United States Agency for International Development: An Issue..., op. cit.*

⁸¹³ Entretien avec Elisa Dimba, directrice clinique de la maternité de l'hôpital rural de Montepuez, Montepuez, le 11 octobre 2017.

Les paroles ci-dessus permettent de voir que la politique de réhabilitation du secteur de la santé tant vantée par les bailleurs avec toutes ses vertus n'a pas eu comme effet majeur de pousser les fonctionnaires du secteur de la santé, surtout ceux liés aux activités médicales, de rester et de consolider le système. En outre, même s'il y a eu des avancées significatives dans le secteur, plusieurs situations matérielles et environnementales continuent de pousser les professionnels à partir vers les secteurs qui leur semblent plus attractifs. Il est ainsi possible de contester l'idée selon laquelle dans les pays pauvres la question financière est sinon la seule, du moins la plus essentielle pour tous ceux qui sortent du système national de santé. En effet, dans nos enquêtes, nous avons pu entendre nombre de gens dire que, même si les salaires ne sont pas bons en comparaison de ceux du secteur privé et des ONG, les conditions de travail constituent un aspect tout aussi central et justifient leur départ du SNS.

On peut ainsi dire que le fonctionnement des ONG, leur apparente efficience et même leur expansion sont rendus possibles à la fois grâce aux fragilités du secteur de la santé et à sa persistance car, sans ses relais locaux, il serait difficile pour elles de mener à bien leurs projets. Leur présence dans plusieurs situations contribue à désarticuler le fonctionnement de ces services ou encore à aggraver les problèmes de gestion préexistants au ministère, dans les directions provinciales et de district et même dans les unités sanitaires où elles se trouvent. Cela ne signifie pas que partout les ONG soient mauvaises ou qu'elles ne participent pas parfois à l'extension des services de santé. Mais il faut souligner le caractère complexe existant entre les aides au développement et leurs conséquences sur les ressources humaines du secteur.

Au-delà de la fuite des cerveaux, il est aussi possible de constater que la fragmentation se manifeste aussi par la surcharge d'activités bureaucratiques qui répondent moins à l'intégralité du SNS mais beaucoup plus aux projets et programmes spécifiques.

4.2. Fragmentation par la bureaucratisation néolibérale dans le secteur de la santé

« Je suis infirmière. Je travaille dans cet hôpital [hôpital rural de Montepuez] depuis dix ans. J'ai été formée en tant que sage-femme. Je travaille directement avec les femmes. Pourtant, aujourd'hui, j'exerce de moins en moins mes activités cliniques. Je passe une bonne partie de mon temps en numérisant les données recueillies par les agents de la Fondation Ariel. Ils nous apportent plusieurs données liées aux personnes souffrant du sida. Trop de données. Cela prend du temps. Mais cette fondation exige de nous la numérisation permanente de ces données. À cause de ces activités, je n'ai plus trop de temps pour prendre soin des femmes et des bébés à l'hôpital. Mais c'est une activité que je ne peux me permettre d'abandonner. Cette fondation finance beaucoup de choses dans l'hôpital. J'ai aussi d'autres activités. Je dois remplir plusieurs documents. Cela prend aussi trop de temps [...] »

Deolinda Francisco Correia, infirmière, hôpital rural de Montepuez, le 6 octobre 2017.

La fragmentation ne se limite pas à la perte des professionnels du secteur. Elle est aussi liée, on l'a vu, à la surcharge des fonctionnaires tant du niveau central que du niveau local (district) par des tâches bureaucratiques qui pourraient être réalisées par des bureaucrates classiques. Une des manifestations que j'ai pu observer à la Direction nationale de l'assistance médicale et de la santé publique et au Département de planification et coopération est que, d'abord, ses directeurs passent une large partie de leur temps dans les réunions avec les divers partenaires et peu dans leurs bureaux à penser le système de santé dans leur domaine de spécialité. De plus, après les réunions, ils doivent gérer les dossiers administratifs venant des différents *parceiros* (partenaires), qui doivent aboutir dans des délais très courts.

Ainsi, nous avons pu constater que les directeurs de ces directions et départements consacraient peu de temps aux activités étatiques dont ils étaient les responsables. La même situation valait pour leurs directeurs adjoints et les chefs de département et de sous-direction. De fait, les activités de ces directions, départements

et sous-directions passaient au deuxième, voire au troisième plan. Parmi ces activités, ils devaient participer aux formations multiples (*workshops*), aux réunions de concertation, aux réceptions protocolaires et aux réunions du parti. Et puisque les sollicitations sont nombreuses, ils sont obligés de passer de réunion en réunion, de workshop en workshop, de réception en réception, sans nécessairement capter l'essentiel de ces activités et, plus encore, sans avoir le temps de digérer les informations qu'ils reçoivent.

Le plus intéressant est que les ONG et les bailleurs disent ne pas aimer les réunions mais en organisent tant qu'un des directeurs a pu me dire : « Si je devais être riche puisque je participe à de multiples réunions, je le serais déjà. Mais malheureusement, ce n'est pas le cas. »

Toutes ces situations produites ont des effets négatifs sur la manière dont les diverses unités fonctionnent. Usseine Hilario Isse, directeur de la Direction nationale de l'assistance médicale, et Ana Lurdes Cala, cheffe du Département central à la qualité et à l'humanisation des soins, nous ont respectivement confié :

« Quand vous arrivez ici, il est difficile que vous me trouviez. Je m'en excuse. Mais vous êtes déjà habitué, disons (rires). C'est comme ça depuis que vous venez ici. Depuis 2015, c'est ça. J'ai toujours beaucoup d'activités, beaucoup de réunions ici au ministère ou à l'extérieur. Plusieurs rendez-vous, parfois plusieurs voyages dans les provinces et à l'étranger. — Quelles sont ces activités ? — Normalement, j'ai plusieurs réunions avec les partenaires, les bailleurs, les organisations de la société civile, etc. Mais j'ai aussi plusieurs réunions de travail avec la ministre et les collègues d'autres directions et départements. Ces réunions servent à dresser des bilans ou rendre des comptes à nos partenaires ou à harmoniser les demandes des bailleurs avec les collègues de ma direction et ceux des autres. Ce sont des réunions plus administratives qu'autre chose. Mais, comme vous le savez, lorsque vous avez des demandes de celui qui vous finance, vous ne pouvez pas simplement refuser ou ne pas participer à ces réunions, parfois pas très utiles. Je passe mon temps dans ces types d'activités. Je n'exerce que très peu mon métier en tant que médecin et j'ai peu de temps à consacrer aux véritables questions cliniques de ma direction. Heureusement, j'ai de très bons collègues à la direction qui se chargent de préparer les dossiers et ensemble on analyse et on fait avancer les choses. Car avec ces multiples réunions, tout ceci serait impossible à maîtriser. Une bonne partie de mon

temps est gaspillée dans ces activités et moins dans celles que je suis censé mener à cette direction, qui est de penser l'amélioration de l'assistance médicale dans tout le pays. Je passe mon temps à gérer les partenaires, leurs demandes et volontés. Mais ce n'est pas que mon problème. Mes collègues ont aussi le même souci. Mais il faut faire avec [...] ⁸¹⁴ ».

[...]

« [...] Depuis que je suis la cheffe du Département central à la qualité et à l'humanisation des soins du ministère, j'ai participé à plusieurs workshops, formations, mises à niveau des connaissances, entre autres. Dans toutes ces réunions, nous apprenons pratiquement les mêmes choses, mais il est presque impératif d'y aller. Dans mon département, je reçois aussi plusieurs ONG, organisations de la société civile, des partenaires car l'humanisation des soins est aujourd'hui considérée comme un aspect central dans tout le secteur de la santé. Elle est au cœur de toutes les réformes de notre système national de santé. Ainsi je suis poussée à rencontrer tout le monde, pratiquement tous les jours. Je participe aux réunions avec le directeur Issa ou parfois je vais le représenter dans les provinces si le directeur adjoint ne peut pas y aller ou s'il doit participer à une autre activité. Toutes ces activités signifient moins de temps pour mes responsabilités propres au ministère. C'est devenu le cœur de mon travail de participer aux réunions. C'est malheureusement la réalité qu'on vit dans toutes les directions, départements et sous-directions du ministère. Ces activités éparpillent nos énergies et nos savoirs. On ne peut pas se concentrer sur ce qui est le plus important, on ne peut rien faire à fond [...] ⁸¹⁵ ».

Ces deux témoignages et ceux d'autres fonctionnaires avec lesquels on a pu nous entretenir permettent de remarquer que les fonctionnaires du ministère de la Santé dans leur diversité, mais surtout les hauts responsables et les fonctionnaires intermédiaires, passent une partie importante de leur temps à gérer les programmes, les projets, les demandes, les « caprices » des bailleurs. Ils font plusieurs choses à la fois. Ces deux extraits sont significatifs des activités au sein du ministère d'un pays « sous régime d'aide », « sous perfusion ». Les activités ou l'action publique

⁸¹⁴ Entretien avec le Dr Ussene Hilario Isse, directeur national de l'assistance médicale au ministère de la Santé, Maputo, le 23 août 2018.

⁸¹⁵ Entretien avec Ana Lurdes Cala, cheffe du Département central à la qualité et à l'humanisation des soins au ministère de la Santé, Maputo, le 15 août 2018.

n'obéissent que peu aux dynamiques internes des pays concernés et plus aux exigences qui lui sont externes, c'est-à-dire de ceux qui financent l'essentiel des programmes de santé. Comme le montre Anders à propos du Malawi⁸¹⁶, une partie importante des fonctionnaires du ministère de la Santé passent leur temps à gérer tout un ensemble de demandes parfois contradictoires avec leurs missions, leurs responsabilités et même leurs convictions en tant fonctionnaire d'État. Ce dernier aspect est important puisque ces fonctionnaires sont conscients que leurs temps n'est pas utilisé à ce qu'ils devraient véritablement faire dans le cadre de leur mission étatique.

Le gouvernement du Mozambique est conscient de ces problèmes depuis des années. Plusieurs tentatives ont été faites mais les résultats pour les réduire n'ont jamais véritablement eu de succès. Si, comme le dit Luc Rouban, « une évaluation de la réforme conduit [...] à s'interroger sur ses limites, sur ses effets réels et sur la transformation de ses enjeux⁸¹⁷ », on peut aussi se demander si la politique de reconstruction de l'État au Mozambique post-conflit n'a pas été avant tout un programme néolibéral pour asseoir les institutions et les acteurs non étatiques qui feraient de l'État un passage utile mais jamais totalement indispensable. Cela ne signifie en aucun cas que les réformes néolibérales ont suivi un programme uniforme dans tous les secteurs et pays. Au contraire, en fonction des cultures publiques ou administratives, les programmes des réformes néolibérales ont pu prendre plusieurs chemins.

Dans le cas du Mozambique, les réformes néolibérales ont eu dans le secteur de la santé comme effet, premièrement, la multiplication d'acteurs délivrant des services relevant *a priori* de la souveraineté de l'État, deuxièmement, la mise en cause du monopole du discours sur le bien-être des populations qui fut l'essence même du projet du Frelimo depuis 1962, et, troisièmement, une organisation non-officielle, et parfois officielle, du ministère en fonction des demandes des bailleurs de fond, des partenaires de coopération et des ONG internationales. Pour un pays hautement bureaucratisé

⁸¹⁶ Gerhard Anders, *In the Shadow of Good Governance: an Ethnography of Civil Service Reform in Africa*, Leyden/Boston, Brill, 2009.

⁸¹⁷ Luc Rouban, *La fonction publique*, Paris, La DubliqueSL_CITATION {"cit ??????

pendant la Première République comme le note l'historien Michel Cahen⁸¹⁸, ces pratiques ont représenté « un véritable bouleversement de la culture et des pratiques administratives⁸¹⁹ » et une véritable angoisse des élites politico-bureaucratiques, dont les conséquences sont encore loin d'être totalement appréhendée.

4.2.1. Entre contrainte et marges d'action du gouvernement : l'action par les marges

Le gouvernement du Mozambique a reconnu que le problème de la fragmentation était bien la conséquence des pratiques des bailleurs et des de la multiplication des ONG dans le secteur de la santé et dans bien d'autres secteurs. Sans véritable pouvoir d'orienter les modèles de financement ou les choix et les priorités des bailleurs, il a proposé en 2000 de repenser tous ces aspects pour mieux faire fonctionner le secteur de la santé. C'est en ces termes que le ministère de la Santé commença avec les bailleurs, les partenaires et les organisations de la société civile un processus de discussion sérieuse sur l'impact de la disparition de ses fonctionnaires vers « l'industrie du développement » et celui des ONG internationales. Ceci fut connu comme « O Codigo de conduta de Kaya Kwanga » (le code de conduite de Kaya Kwanga, du nom du complexe hôtelier où eut lieu le séminaire), dont le but était de limiter les effets pervers de la sortie de ses fonctionnaires vers le monde des ONG et des organisations internationales.

L'idée était de niveler les salaires du secteur privé/ONG avec celui de l'État pour décourager la fuite des cerveaux. Pourtant, les mesures issues de ce code de conduite restent à ce jour lettre morte. Un infirmier qui gagne un salaire mensuel de moins de 7 000 meticaïs (plus ou moins 90-100 euros) dans le public va gagner, s'il travaille dans une ONG, sept ou huit fois plus. Selon l'ancien directeur de la direction nationale de la santé publique Francisco Bonfana nous dit à propos de ce problème ceci :

⁸¹⁸ Michel Cahen, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique africaine*, 1985, p. 36-60.

⁸¹⁹ Luc Rouban, *La fonction publique...op.cit.*

« Les bailleurs font ce qu'ils veulent. On savait que les obliger à niveler les salaires serait difficile. Cela voudrait dire que les expatriés devraient aussi avoir plus ou moins les mêmes salaires. C'est pratiquement inconcevable pour eux. Et ce serait par ailleurs moins attractif pour eux de venir au Mozambique travailler dans ce secteur. Ce serait aussi imposer le cadre de la fonction publique aux institutions privées. Avec ce code de conduite, on voulait au moins proposer à nos partenaires de nous aider à améliorer les salaires des personnels de notre système. Mais ce ne fut jamais réalisé. Diverses bonnes intentions furent énoncées lors des négociations. Mais il n'y eut rien de concret après. Jusqu'à aujourd'hui, on a toujours des collègues qui s'en vont vers les bons salaires et les bonnes conditions de travail [du privé ou des ONG]. On ne peut à ce jour pas empêcher cela puisqu'on n'a pas de contrepartie. On est un ministère qui est foncièrement dépendant des aides internationales pour fonctionner. Sans les bailleurs, on ne peut exister dans les termes où on existe aujourd'hui. Ce sont eux qui décident comment financer, quoi financer et quand financer. Par exemple, ils ont mis beaucoup d'argent pour financer les réformes dans tout ce qui est gestion financière mais moins pour l'amélioration des salaires, qu'ils considèrent de la responsabilité de l'État, sauf pour les stagiaires des facultés publiques de médecine.

[...]

Là on peut voir que ce n'est ni leur priorité ni le but de leur présence ici maintenant. Dans ces situations, il est difficile de résoudre cette question. Comme conséquence, on aura un système qui verra ou la sortie de ses meilleurs éléments ou encore ses meilleurs éléments embauchés en même temps par le ministère et par les bailleurs. Et, comme on le sait, ce sera à leurs patrons non étatiques que nos collègues consacreront beaucoup plus d'énergie. Les activités du ministère apparaîtront toujours en seconde position. Il est compliqué de servir deux seigneurs de la même manière, comme le dit la Bible. On sert toujours plus et mieux l'un au détriment de l'autre. Dans ces situations, on a constaté qu'on avait très peu de moyens pour changer la donne. À ce jour, on suit plusieurs stratégies pour gérer la situation de la meilleure manière, comme par exemple de profiter le plus possible des compétences de nos collègues qui travaillent dans les deux mondes et sont payés par nos partenaires. On constate qu'ils sont très motivés pour faire plusieurs choses car ils savent qu'ils sont bien

payés. On a un plan de réforme des ressources humaines mais, sans l'aide de nos partenaires, on ne pourra pas le mettre en place [...]»⁸²⁰.

Cet entretien permet de questionner le discours de « capacity-building » au Mozambique dans le sens où ce slogan ne serait qu'une mise en scène de l'économie politique des intérêts des bailleurs et de ONG internationales qui est premier lieu de consolider leur présence, leur influence et leur capacité d'action dans les domaines variés de la société mozambicaine. Les paroles de ce haut-fonctionnaire du ministère de la Santé permettent de voir que le discours sur la fortification/consolidation des institutions des États fragiles ne se fait pas accompagner d'attitudes et de pratiques qui pourraient contribuer effectivement à réaliser un tel objectif, surtout, dans les secteurs sociaux comme celui de la santé qui est l'un de secteurs le plus prisé par les bailleurs.

On précise que les mêmes bailleurs dans les secteurs économiques font tout pour renforcer les instruments de régulation comme le financement des réformes du tribunal administratif, les réformes du Code commercial, le Code des impôts et tout ce qui est lié à l'amélioration de instruments qui répondent aux critères du « *doing business* ». La santé peut être lue comme un lieu de contradictions entre le discours et la pratique lorsqu'il est question de reconstruction des États fragiles. Depuis les années 1990, si, « dans le cadre de l'aide au développement, le débat sur les États fragiles s'est davantage orienté sur l'identification et le renforcement des capacités minimales de l'État⁸²¹ », dans le secteur de la santé, ce discours s'est soldé par un « échec » à atteindre ces buts. Ce secteur est sans doute celui qui fait le mieux émerger les contradictions des politiques internationales dans les réformes de renforcement des institutions et dans toutes les problématiques liées à l'exercice de la souveraineté des États fragiles dans les divers domaines de l'« action gouvernementale »⁸²².

⁸²⁰ Entretien avec Francisco Bonfana, ancien directeur de la Direction nationale de la santé publique et actuel directeur exécutif du Conseil national de combat contre le VIH/sida, Maputo, le 22 septembre 2017.

⁸²¹ Karene Melloul, « La démocratie participative peut-elle reconstruire le contrat social dans les États fragiles », in Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 269-290, p. 269.

⁸²² Paul Duez, *Les actes du gouvernement*, Paris, Dalloz, 2006.

La Banque mondiale avait dédié son rapport sur le développement dans le monde de 1997 à « l'État dans le monde en mutation ». Il y était clair que l'orientation du renforcement des États en tant que facteur de développement social et économique visait à établir « des règles et des institutions qui permettent aux marchés de prospérer⁸²³ ». Pour la Banque mondiale, « l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance⁸²⁴ ». C'est cet axiome qui va orienter l'essentiel de la stratégie des bailleurs en ce qui concerne les réformes administratives et des services public au Mozambique. Comme le constate l'économiste mozambicain Carlos-Nuno Castel-Branco⁸²⁵, le Mozambique vit et subsiste depuis les années 1990 dans une dépendance structurelle envers l'aide internationale, sans laquelle ses capacités en tant qu'État disparaîtraient très vite ou seraient profondément fragilisés.

Cette affirmation et nos propres recherches permettent d'affirmer que l'histoire de l'intervention internationale dans le projet de renforcement de l'État fut, à partir du tournant néolibéral, l'histoire de l'affirmation des institutions non étatiques, qui se construisent elles-mêmes comme « îlots étatiques » ou encore comme des « poches d'efficience » dans la production des services publics. C'est ce que nous a expliqué un coordinateur des recherches et des évaluations d'une des plus grandes ONG travaillant sur la santé au Mozambique, M'weti- communication pour la santé, Sansão Dumangane :

« [...] Je peux affirmer que la présence des ONG dans le secteur de la santé, mais pas seulement, est une question très importante pour la survie de l'État au Mozambique. Je ne vois pas comment l'État mozambicain peut se passer de nous. Les ONG sont [les structures] qui arrivent au plus près des populations. L'État n'a ni les mêmes conditions ni les mêmes engagements. Par exemple, notre ONG arrive jusqu'aux régions les plus reculées du pays. Dans ces régions,

⁸²³ Banque Mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 1997 : l'État dans un monde en Mutation », Washington, D.C, Banque Mondiale, 1997, p. 290.

⁸²⁴ *Ibidem*, p. 1.

⁸²⁵ Nuno Castelo-Branco, « Aid dependency and development: a question of ownership? a critical view. », Maputo, 2008.

nous sommes en quelque sorte l'État. Les populations nous voient comme l'État. L'État mozambicain aurait du mal à fournir les services de santé à toute la population sans l'intervention des ONG. Par exemple, en ce qui concerne la santé reproductive et sexuelle, on est très actif dans les communautés. Il y a des régions où on est plus connu que les autorités de l'État. Sur notre objet de travail, on fait mieux que l'État, je pense comme tant d'autres ONG. On a plusieurs de bailleurs partenaires pour nos actions. L'Union européenne, le Canada, les Pays-Bas, UKAID, Comic Relief, la Suisse, l'USAID, entre autres. Tous ces partenaires nous permettent d'être plus actifs que l'État. Nos capacités sont aussi renforcées par les partenariats avec le FHI 360, Pathfinder, Plan International, PSI, entre autres. Je peux dire que, en réalité, avec la présence des bailleurs internationaux, beaucoup des choses ont changé au Mozambique. [...]

L'État a perdu ses monopoles dans tous les secteurs. Dans le secteur de la santé, il n'y a aucun doute que l'État est de plus en plus dépendant des actions des ONG, associations et de l'intervention des bailleurs. Et les bailleurs préfèrent donner des financements aux ONG et aux associations car nous sommes plus efficaces et capables de mettre en place ce qu'ils veulent. Alors que l'État est perçu comme corrompu et moins efficace. Je pense que cette perception reflète la réalité de notre pays. Je vais te donner un exemple de l'inefficacité de l'État lorsqu'il est question de mettre en place les politiques publiques, les stratégies nationales dans les divers domaines de la santé. Depuis 2006, le processus de décentralisation des services de santé a commencé mais, jusqu'à aujourd'hui, il n'a pas véritablement connu de succès. Pourquoi ? Parce qu'il y a le bureaucratisme et la centralisation est si forte dans l'État mozambicain que toute réforme rencontre toujours des difficultés pour sa réalisation. On a constaté depuis plusieurs années que confier à l'État le rôle de démocratiser les services de santé serait un risque énorme. C'est pour cette raison que les bailleurs préfèrent nous financer directement, car on est plus réactif et on vise toujours les résultats. Alors que l'État politise tout et s'inquiète moins de l'efficience [...] ⁸²⁶ ».

⁸²⁶ Entretien avec Sansão Dumangane, coordinateur des recherches et évaluations de M'weti-
comunicação para a saúde, Maputo, le 12 septembre 2018.

Dans son livre *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy : Recycling Empire*⁸²⁷, Véronique Dimier explique que le discours sur l'efficacité des administrations africaines ou encore sur celle de l'État promu par les bailleurs, surtout européens, n'est autre qu'une arme politique au service de la survie de l'empire occidental en Afrique⁸²⁸. On peut dire, en suivant les institutionnalistes, les anthropologues et les sociologues de la bureaucratie⁸²⁹ et des organisations⁸³⁰, que la passion pour l'efficacité de l'État dans le cadre de l'aide au développement n'est autre que l'introduction des mythes sur la bureaucratie tout efficace et une manière d'étendre les nouveaux instruments de gestion dans le contexte de transformation des États dans le Sud global. Les paroles de ce haut responsable d'une ONG sont révélatrices non seulement du jargon employé mais aussi de la perception que ces organismes ont de leur rôle dans ces pays. Il conçoit son organisation comme mieux placée pour fournir les services ainsi que pour fournir les modèles de gestion bureaucratique à l'administration mozambicaine. Or cette perception ne peut pas être seulement justifiée par les inefficiences inefficiences de l'État, comme il le défend.

Elle est bel et bien le produit des instruments d'évaluation introduits par les bailleurs, qui donnent beaucoup plus d'avantages à ces acteurs non étatiques, qui connaissent le langage et les pratiques administratives managériales de l'Occident, qu'à l'État lui-même. Si « clear policy objectives, translate them into specific targets, choose an appropriate strategy as well as optimal means to reach these targets and, last but not least, measure results achieved through a whole set of criterias⁸³¹ », donc toute la question de l'efficacité comme exigence fondamentale pour que l'État puisse recevoir les aides est une stratégie utilisée par les bailleurs pour réduire ou minimiser l'intervention de l'État dans les secteurs considérés comme stratégiques dans les

⁸²⁷ Véronique Dimier, *The Invention of an European Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

⁸²⁸ Véronique Dimier, *The invention of an european aid bureaucracy...*, op.cit. p. 141.

⁸²⁹ Paul DiMaggio et Walter Powel, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; Michael Herzfeld, *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

⁸³⁰ John Meyer et Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83 / 2, 1977, p. 340-363.

⁸³¹ Véronique Dimier, *The Invention of an European aid Bureaucracy...*, op.cit., p. 141.

nouvelles stratégies de redressement de l'État et de la mise en concurrence entre l'État et les acteurs privés en Afrique post-mur de Berlin. C'est ainsi que « the lords were very anxious to see representatives of NGO because they where on the both sides of the fence⁸³² », autrement dit, la présence des ONG était le prolongement des ambassades mais aussi des milieux d'affaires des pays respectifs. C'est ce que reconnaît un haut fonctionnaire d'une organisation internationale liée à la santé :

« [...] Chaque pays fait de son mieux pour aider les ONG qui sont originaires de son pays ou qui sont proches des intérêts de ces pays. Dans le milieu des ONG, on constate que chaque pays a ses propres ONG ou relais nationaux. Les ONG sont des instruments d'influence majeure aujourd'hui. Celui qui fait mieux est en position d'avoir beaucoup plus d'influence. Par exemple, la Danida est très active à Niassa et dans d'autres provinces dans le domaine de la nutrition. Il est certain que le gouvernement du Mozambique le sait et cela peut être un véritable instrument de pression ou de négociation. Il y a plusieurs exemples comme celui-ci. Donc on peut effectivement dire que la présence des ONG ou des agences de développement est une passerelle pour répondre à d'autres intérêts. Pourtant, j'aimerais insister sur le fait que la présence de ces ONG, avec toute la question du jeu d'influence, est très importante pour le Mozambique. Mais il serait naïf de penser que les bailleurs mettraient leur argent sans aucune contrepartie. Il y a toujours des intérêts de part et d'autre. La question est de savoir si ces intérêts permettent ou non la mise en place des projets de développement pour le bien des populations. Pour ce que je connais, les bailleurs et les ONG font un excellent travail au Mozambique. Ces ONG apportent de l'expertise, de nouvelles pratiques que, pour l'instant, le Mozambique ne peut se permettre d'avoir lui-même. Tout ce qui se passe au Mozambique arrive aussi ailleurs. Le Mozambique n'est pas une exception de ce point de vue. Mais, pour le Mozambique, cette situation est plus frappante puisque le gouvernement ne vit que des bailleurs, et que sans eux il ne peut rien faire. Surtout maintenant, avec la crise économique que le Mozambique connaît et la coupure du financement direct par les bailleurs au budget de l'État, ce sont

⁸³² Véronique Dimier, *The Invention of an European aid Bureaucracy...*, op.cit., 2014, p. 145.

les ONG qui sont les plus actives dans la fourniture des services de santé [...]»⁸³³.

L'un des aspects qui fut soutenu, et qui l'est encore, par les bailleurs, est que les ONG sont une source d'inspiration pour l'amélioration des performances des institutions publiques mozambicaines. Autrement dit, ce haut fonctionnaire cité ci-dessus et d'autres experts liés à ce monde perçoivent le rôle des ONG comme l'image de l'État mozambicain dans l'avenir en ce qui concerne sa performance administrative. Si nous acceptons les propositions des néo-institutionnalistes⁸³⁴, nous pouvons dire que les ONG se prétendent les maîtres de l'efficience, même si cela met en cause les capacités d'action de l'État mozambicain. Pour paraphraser Susan Strange, loin de leur discours humanitaire et social, ces organisations sont composées de gens qui pourraient être appelés « éconocrates⁸³⁵ » ou technocrates et qui font de toutes leurs activités une question d'efficience et d'efficacité. Suivant Daniel Carpenter⁸³⁶, on peut dire que ces pratiques participent à la création de bureaucraties non étatiques autonomes, dans une certaine mesure, qui reconfigurent les actions publiques selon les enjeux dans pays concernés ou des aléas des agendas dominants des institutions internationales dans le secteur de la santé.

Anna Grzymala-Busse, dans son livre *Rebuilding Leviathan*, affirme que l'un des programmes majeurs de l'après-chute du mur de Berlin fut la reconstruction ou le « développement des institutions formelles de l'État⁸³⁷ » dans le monde post-communiste en Europe. Mais c'est le même programme qui a orienté, en théorie, les pratiques et discours des acteurs internationaux en Afrique. Ainsi, la présence des

⁸³³ Entretien avec un haut fonctionnaire d'une organisation internationale qui travaille dans le domaine de la santé, Maputo, le 23 août 2018.

⁸³⁴ Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁸³⁵ Susan Strange, *The retreat of the state: the diffusion of power*, Oxford-UK, Oxford University Press, 1996.

⁸³⁶ Daniel Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, Princeton-New York, Princeton University Press, 2001.

⁸³⁷ Anna Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan: party competition and state exploitation in post-communist democracies*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 81-132.

ONG dans les pays comme le Mozambique fut « l'occasion d'ouvrir de nouvelles filières dans les pays avec lesquels, précisément, les donateurs entretiennent peu de relations commerciales⁸³⁸ ». En témoigne le cas des États-Unis, à travers l'USAID, devenu le principal bailleur du Mozambique dans le secteur de la santé⁸³⁹. Comme le montre Perry Bush⁸⁴⁰, depuis 1963, les manuels de l'USAID soutiennent et affirment clairement que les ONG américaines devraient répondre aux intérêts de la politique étrangère américaine ainsi qu'à ses intérêts économiques. Cela est confirmé par notre entrevue avec un haut fonctionnaire de l'USAID :

« Notre présence au Mozambique commença au lendemain de l'indépendance. Pourtant, notre présence était plutôt sporadique, erratique. On est intervenu simplement dans le cadre des catastrophes naturelles. Mais à partir de 1984, et surtout en 1989, dans le cadre de réformes politiques et économiques au Mozambique, notre action s'est étendue à d'autres domaines, réformes politiques, économiques, libéralisation de l'économie, réforme du secteur de la santé, de l'agriculture. De plus, on a aussi ouvert la coopération technique pour faire avancer les réformes économiques et politiques. On a aussi continué avec nos programmes d'aide alimentaire, de reconstruction des ponts, des infrastructures ferroviaires, portuaires et autres. On a beaucoup investi dans les programmes de santé pour des millions de Mozambicains. C'est bien, non ? Notre présence ici est diversifiée et nos rapports avec le gouvernement ont connu depuis les années 1990 un grand développement. Aujourd'hui, on est l'un des partenaires les plus stratégiques au Mozambique et je pense que cela va continuer. Dans le secteur de la santé, on travaille beaucoup avec la santé maternelle, celle des enfants, dans les médicaments, les infrastructures, les maladies infectieuses, les matériaux médicaux. Nous investissons beaucoup

⁸³⁸ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « La face cachée de l'aide internationale », *Politique internationale*, 2005, p. 3.

⁸³⁹ Republica de Moçambique, Relatorio de revisao do sector da saude, Maputo, Ministério da Saude, 2012 ; IPAM, Moçambique : uma analise independente da apropriacao e prestacao de contas no Sistema de ajuda ao desenvolvimento, Maputo, IPAM, 2008 ; The Global Fund, Relatorio de auditoria: subvenções do fundo global à Republica de Moçambique, Genebra, The Global Fund, 2017.

⁸⁴⁰ Perry Bush, « The political Education of Vietnam Christian Services », *Peace and Change*, vol. 27 / 2, 2002.

dans l'amélioration de la gestion des biens publics du ministère de la Santé [...]»⁸⁴¹.

De telles déclarations sont communes dans ce type d'organisation. Mais ce qui est intéressant dans cet entretien, qui ressemble d'ailleurs à beaucoup d'autres qu'on a pu faire, est que les activités de ces organisations ne sont qu'une manifestation de la volonté de faire de ces organisations des entités informelles de leur diplomatie, des acteurs de la *soft diplomacy*. Cela s'explique parce que ces organisations sont, d'un côté, dépendantes des subventions publiques et, de l'autre, des financements d'organismes privés directement ou indirectement sous influence des États respectifs. C'est bien par cette recherche d'influence, par la volonté d'avoir une certaine mainmise sur des États fragiles comme le Mozambique, que leur participation à l'action contribue à la fragmentation de l'État.

Ainsi, telle une prophétie autoréalisatrice, elle fonde l'idée que les ONG sont plus efficaces que les États. L'analyse faite par David Korten⁸⁴² est intéressante à ce sujet car elle montre comment les travailleurs des ONG se comportent en plusieurs circonstances comme des fonctionnaires au service de leurs États respectifs, surtout lorsque les financements sont importants, comme l'on observé avec les travailleurs des organisations américaines et britanniques. Dans ce type de situation, il est facile de comprendre que la question majeure, surtout dans les secteurs symboliquement importants, ce n'est plus l'efficacité de l'État ou des administrations des sociétés « sous-développées », mais l'extension de l'influence et les retombées économiques possibles.

Cependant, s'il est vrai que les acteurs non étatiques ont acquis une influence considérable, il est également vrai que cette influence rencontre des limites. C'est à ce titre que l'influence de l'aide publique au développement ou encore la présence des ONG ne peut être analysée de manière linéaire. Dans le prochain chapitre, il sera ainsi question de montrer comment l'action publique dans un État fragile, qui est aussi un

⁸⁴¹ Entretien avec un haut fonctionnaire de l'USAID, Maputo, le 19 août 2018.

⁸⁴² David C. Korten, *getting to 21st century: voluntary action and global agenda*, West Hartford, Kumarian press, 1990.

parti-État, est produite et quels types de stratégies les uns et les autres adoptent pour avoir la meilleure mainmise sur les contenus, sur une certaine politique publique, par exemple la politique d'humanisation des soins et de réformes du secteur de la justice.

Conclusion du chapitre : usage stratégique de la condition de dépendance par les bureaucrates

L'histoire du Mozambique post-1990 impose de reconnaître que l'action publique et les réformes sont le produit de pressions externes et de réflexions internes du parti au pouvoir qui a vu dans l'action publique et les réformes une opportunité pour se réinventer. Autrement dit, les dynamiques des politiques publiques et des réformes au Mozambique ne peuvent être comprises sans prendre en considération que l'histoire politique post-guerre civile est une histoire de la réinvention des rapports de pouvoir entre les autorités gouvernementales et les organisations internationales. Ce chapitre a permis de réfléchir aux conditions dans lesquelles la reconstruction de l'État fut faite. Ce moment peut être considéré comme celui au cours duquel les fragilités de l'État étaient les plus prononcées car la guerre avait détruit l'essentiel de l'infrastructure étatique.

Pourtant, s'arrêter aux questions liées à l'infrastructure serait ignorer un aspect central pour que l'État fonctionne. Les compétences techniques et professionnelles dans les deux secteurs en analyse étaient presque anéanties. C'est dans ce contexte particulier que les acteurs non étatiques occidentaux se sont investis de manière si profonde dans le processus de reconstruction, comme une posture de remise en question du monopole de l'État comme seul acteur prestataire de services publics. On peut ainsi dire que les réformes et l'action publique au lendemain de l'accord de paix de 1992 entre le gouvernement du Frelimo et la Renamo furent, en grand partie, dominées par les enjeux de ceux qui finançaient ces processus.

L'économie politique de l'action publique et des réformes au Mozambique est un lieu important pour lire les rapports de force inégaux entre l'État mozambicain et les partenaires de coopération. Ce chapitre a permis de voir que, dans la première phase, l'essentiel des actions des partenaires de coopération ne produisit que le renforcement des entités non étatiques. Leur présence et leurs actions qui devraient, en théorie, aider à consolider les capacités de l'appareil de l'État ont, au contraire, mis en cause l'autorité publique et les prérogatives traditionnelles de l'État. Cette période fut celle que les bailleurs et les ONG considérèrent comme l'âge d'or de leur influence, car chaque organisation pouvait faire ce que bon lui semblait.

La fragmentation des capacités de l'État, la bureaucratisation des médecins et des infirmiers, la fuite des cerveaux vers le privé et les ONG en ont été les conséquences, avec la réduction des activités cliniques de ces professionnels et la montée de leur capacité à monter, gérer et orienter les projets. C'est dans ces circonstances que le ministère de la Santé s'est transformé en gestionnaire de projets et de programmes d'acteurs autres que l'État lui-même.

Pour finir, on peut dire que dans cette phase l'action publique dans ce secteur s'est montrée comme l'espace de luttes entre différents acteurs qui avaient des intérêts divergents et dont la responsabilité de les coordonner revenait au ministère, que lui-même avait peu de connaissances ou de compétences pour gérer toutes les pressions et demandes venant de ces acteurs. En résumé, l'aide à la reconstruction du secteur de la santé prônait la consolidation des capacités du ministère, les pratiques d'acteurs non étatiques ont contribué à mettre à mal ces mêmes capacités. Cette situation non seulement va structurer de manière pérenne le secteur de la santé, mais va aussi laisser apparaître les contradictions des discours des institutions internationales dans les pays fragiles ou en situation de fragilité, comme c'est bien le cas du Mozambique. L'État n'est pas dans ce contexte celui qui impose mais celui qui cherche à mieux connaître les stratégies des acteurs non étatiques, surtout venant d'Europe et des États-Unis, pour mieux savoir comme devenir un « champ de cadrage » de ces derniers.

Partie III : Fabriquer les réformes et les politiques publiques en contexte de fragilité et de dépendance : Le santé et l'appareil judiciaire

Après une longue guerre civile (1977-1992), une profonde crise économique, sociale et morale et l'abandon du projet dit *socialiste*⁸⁴³, le Mozambique fut poussé à accepter les réformes proposées par les institutions de Bretton Woods – le FMI et la Banque mondiale – dès le milieu des années 1980 (plus précisément en 1987 avec le Programme de réhabilitation économique – PRE – et 1989 avec le Programme de réhabilitation économique et sociale). On a déjà exposé dans les chapitres précédents dans quelles conditions ceci est arrivé. Il s'agira ici de comprendre les mutations de l'État mozambicain, le « régime de dépendance » et « l'action publique » post-1990⁸⁴⁴, la manière dont les politiques publiques sont formulées, la configuration des acteurs qui y participent, les logiques politiques et idéologiques derrière la réforme du secteur de la justice et de la santé.

On prendra l'impact de l'aide internationale ou la situation de l'État sous intervention ou sous perfusion comme une variable essentielle à cette compréhension. Il conviendra donc de restituer la manière dont les politiques des réformes furent fabriquées dans les deux secteurs étudiés, les conflits et les arrangements entre les acteurs impliqués, les ajustements entre ces derniers et la reconstruction des réseaux du parti au pouvoir et sa légitimité, bref, la consolidation de l'État et de son administration.

L'une des questions majeures lorsqu'il est question d'analyser l'action publique en Afrique est de prendre en considération la « nature » de ces États. Autrement dit,

⁸⁴³ Le Frelimo abandonne officiellement l'idéologie marxiste-léniniste lors de son V^e Congrès en 1989, même si le tournant néolibéral – capitaliste – commence bien avant (1983-1987).

⁸⁴⁴ L'année 1990 marque le point le plus important dans le processus de libéralisation politique, économique, sociale et culturelle : avec un Parlement encore contrôlé par un seul parti, le Frelimo, fut approuvée la première Constitution libérale du Mozambique.

prendre en considération que l'action publique y est menée dans un contexte de faibles capacités, de dépendance financière, technique⁸⁴⁵ et humaine, c'est se donner des moyens plus adaptés pour faire une analyse *réaliste* de l'action publique. On sera ainsi en mesure de comprendre pourquoi les acteurs gouvernementaux ont beaucoup insisté sur la ruralisation de ces réformes et pourquoi certains aspects furent simplement ignorés ou marginalisés. On sera ainsi en mesure de saisir les négociations engendrées autour de ces réformes dans un contexte de *refondation* et de reconstruction de l'État mozambicain.

C'est du rapport entre les réformes, les politiques publiques et la construction de la légitimité qu'il sera ici question, sans pour autant négliger les dynamiques conflictuelles entre les acteurs étatiques et non étatiques. Cette partie permettra aussi de réfléchir aux transformations du fonctionnement de l'État après 1990. En outre, on s'interrogera sur le fait que ces réformes se posent en rupture ou non avec l'idée que le Frelimo se fait de l'État, sur la manière dont la dépendance a un impact sur les logiques de l'action publique⁸⁴⁶.

En ce qui concerne les rapports entre les acteurs étatiques et non étatiques (nationaux⁸⁴⁷ et internationaux) et entre les acteurs étatiques eux-mêmes, cette partie analysera la capacité d'un État fragile à gérer la multitude d'acteurs aux moyens, capacités et capitaux parfois supérieurs à ceux de l'État lui-même dans son désir d'être le centre névralgique de l'action publique sans pour autant tout faire. La fragilité peut prendre plusieurs formes en fonction des secteurs, elle n'est pas linéaire. Pourtant, cette configuration de dépendance dans le processus de formulation ne veut pas dire *nécessairement* perte de capacité d'exercice de l'autorité ou de la souveraineté sur ces acteurs non étatiques, même en situation défavorable.

⁸⁴⁵ Philippe Lavigne Delville, *La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'*, Marseille, APAD éditions, 2016, p. 61.

⁸⁴⁶ Philippe Lavigne Delville, *La fabrique de l'action publique...*, *op.cit.*

⁸⁴⁷ Le gouvernement mozambicain appelle, dans ses documents, tous les acteurs non étatiques nationaux, des « organisations de la société civile » (*organizações da sociedade civil*) et considère toutes les ONG comme bailleurs.

Dans cette partie, l'hypothèse est celle de la capacité d'action de l'État (*l'agency* de l'État) en contexte de dépendance à l'égard bailleurs de fond et des acteurs non étatiques. En outre, l'agencité de l'État, lorsqu'il est question de fabriquer les politiques publiques dans un contexte de dépendance dans le secteur de la justice et de la santé, se manifeste à la fois de manière distincte et similaire. La fragilité de l'État peut signifier l'incapacité de s'imposer dans les négociations avec les bailleurs pour la définition des contenus des politiques, mais elle peut aussi signifier la capacité à gérer le manque, la pénurie de tout ce qui est essentiel dans le processus de l'action publique. La fragilité d'un État n'est pas synonyme d'incapacité à exercer sa souveraineté. Pourtant, cette souveraineté n'est pas exercée sans difficultés, sans contraintes, sans paradoxes. Ainsi, pour démontrer notre hypothèse, cette partie sera constituée de trois chapitres.

5. Chapitre V : Maîtriser le contexte pour exister : les forums d'action publique, lieu de réinvention stratégique ou de survie d'un régime de parti-État sous-régime d'aide ?

« [...] On agresse qui vous aide, parce qu'on a aussi besoin de se défendre contre lui. J'aime cet homme pour le bien qu'il me fait, mais je dois l'aimer moins pour m'estimer moi-même [...] »

Albert Memi, *La dépendance*, Paris, Gallimard, 1993.

Dans le chapitre précédent, on a insisté sur les rapports inégaux entre les acteurs étatiques et les acteurs internationaux qui financent les activités de l'État au Mozambique, surtout depuis les années 1990. On a ainsi montré que l'aide internationale impacte d'une manière profonde la manière dont le secteur de la santé fonctionne et qu'elle approfondit la fragilité d'États déjà fragiles, laissant peu de place à la vision nationale de ces derniers lorsqu'il est question de formuler et de mettre en œuvre les politiques publiques. Ainsi, mais sans approfondir, on a esquissé dans le chapitre précédent quelques éléments qui permettent aux acteurs nationaux, principalement les acteurs bureaucratiques de l'État mozambicain, de trouver un espace de liberté pour agir (*l'agencéité*⁸⁴⁸) et donc avoir un certain contrôle du processus de formulation des politiques publiques.

Dans le chapitre IV, on a montré la puissance des acteurs internationaux, les effets de leurs actes, et les dérives produites par leur méconnaissance des logiques nationales et des intérêts stratégiques de ces acteurs nationaux et par leurs propres modes d'action et de blocage des innovations nationales. Dans ce chapitre, on étudiera

⁸⁴⁸ Anthony Giddens, *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presse universitaire de France, 2012. Dans cette thèse, « *agencéité* » (mots dérivés du concept d'Anthony Giddens *agency*) est définie comme « la capacité des individus d'agir indépendamment des structures sociales et de faire librement leur propre choix ».

les dynamiques de formulation de la politique d'humanisation et d'amélioration des services de santé et de la réforme de la justice pour montrer que la puissance des acteurs internationaux, ONG, agences de développements, partenaires de coopérations, est non seulement réduite à quelques espaces limités mais aussi contrainte et fragilisée par leur absence de maîtrise du contexte. En outre, on évaluera les capacités d'action des acteurs étatiques nationaux, malgré leurs limitations en termes de ressources, dans le processus de fabrication des politiques publiques en analyse.

Analyser le processus de formulation des politiques publiques, pour paraphraser Pierre Muller⁸⁴⁹, constitue un élément pertinent, pour ne pas dire central, pour comprendre les rapports des pouvoirs entre les acteurs impliqués dans ce processus, les stratégies mise en place par les uns et les autres pour avoir une certaine maîtrise du processus et les conflits sous-jacents dans la définition des contenus des politiques publiques. Cette réflexion est d'autant plus importante dans les pays fragiles dans lesquels on pourrait penser que les acteurs locaux ont une faible maîtrise des processus et par conséquent que les politiques publiques, dans leur diversité, ne sont que des « projections » des acteurs internationaux.

Dans ses réflexions sur les rapports entre aide publique au développement et souveraineté, Lindsay Whitfield montre dans son livre *The politics of aid...* que malgré la dépendance accrue des États en voie de développement, principalement, en Afrique, vis-à-vis des bailleurs, et des ONG, ces états cherchent toujours à avoir une certaine maîtrise de leur politique de développement national⁸⁵⁰ et des différentes politiques publiques qui en découlent.

⁸⁴⁹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2013; Pierre Muller, Bruno Palier et Yves Surel, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. Présentation », *Revue française de science politique*, vol. 55 (1), 2005, p. 5-6.

⁸⁵⁰ A. Fraser et Lindsay Whitfield, « Introduction: Aid and Sovereignty » », in Lindsay Whitefiel, *The politics of aid: the strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 1-26; A. Fraser et L. Whitfield, « Understanding Contemporary Aid Relationship », in L. Whitfield, *The politic of aid*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 74-107.

C'est en ces termes que Synne Mavik dans sa recension du livre de Whitfield considère qu'il met en lumière les relations non seulement tendues mais aussi complexes entre les bailleurs de fond et les pays récipiendaires dans les processus de formulation des politiques stratégiques pour le développement national⁸⁵¹. Pour le cas précis du Mozambique, Joseph Hanlon montre combien les rapports entre les bailleurs et le parti au pouvoir sont complexes car ce dernier considère qu'il faut toujours garder le contrôle sur les politiques publiques alors même que les bailleurs considèrent légitime de définir eux-mêmes les contours des politiques publiques nationales⁸⁵². C'est bien cette matrice, que j'appellerai *nationaliste*, qui structure la culture politique des hauts fonctionnaires de l'État mozambicain et qui détermine la recherche toujours accrue des opportunités pour gagner en visibilité face aux bailleurs lors de la formulation des politiques publiques. C'est parce qu'il est important d'« identifier les acteurs qui participent au *policy making* pour analyser leurs stratégies et comprendre les ressorts de leurs comportements »⁸⁵³, que, pour le cas du Mozambique, nous étudierons les intérêts des acteurs dans les deux secteurs afin d'en évaluer l'aspect structurant.

Même si les bailleurs sont influents dans la fabrique des politiques publiques, il est important de dire que c'est bien dans le cadre de l'administration publique nationale et dans les forums⁸⁵⁴ de discussions/concertation que se joue une partie

⁸⁵¹ Synne Movik, « Book review essay. The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors », *Forum for Development Studies*, vol. 38 (2), 2011, p. 213-222. Cette position est dominante dans la littérature sur cette thématique.

⁸⁵² Joseph Hanlon, « Mozambique: 'the war ended 17 years ago, but we are still poor' », *Conflict, Security & Development*, vol. 10 / 1, 2010, p. 76-102.

⁸⁵³ Pierre Muller, *Les politiques publiques...*, *op. cit.*, p. 31. Souligné par l'auteur.

⁸⁵⁴ Laurie Boussaguet, « Forum : repérage et définitions », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2014, p. 283-289, p. 284. Pour cette auteure, il « s'agit d'un 'lieu' producteur d'idées et de représentations sur cette politique, qui peuvent être interprétées en fonction des règles du jeu du forum, des acteurs et des intérêts qui le composent et des rapports de force qui opposent ces différents acteurs ». Il est important de préciser que ce terme a été utilisé pour la première par Bruno Jobert en 1994. C'est à partir de lui que toutes les autres définitions furent données. Donc, la définition donnée par Boussaguet est le résumé des propositions faites par Bruno Jobert.

importante de l'action des acteurs multiples impliqués dans cette phase⁸⁵⁵. Ici la question de la formulation est analysée comme une porte d'entrée pour travailler sur les transformations de l'administration et sur l'action de ses agents, sur les nouvelles formes d'adaptation des agents étatiques dans les contextes de changements, de contraintes budgétaires ou d'aide internationale toujours présente. De plus, la formulation permet d'interroger le « *state-making* »⁸⁵⁶ dans les situations de faiblesse et post-guerre. Les politiques publiques permettent d'étudier les dynamiques d'exercice du pouvoir et de l'autorité par l'État dans un contexte multiacteurs où l'État est en situation de faiblesse dans ses rapports, par exemple, aux bailleurs, aux entreprises multinationales, aux grandes ONG, entre autres.

Au Mozambique, il existe plusieurs réseaux et « forums » d'action publique dans le domaine de l'action publique dans les deux secteurs. Si le terme *réseau* est classique en sociologie⁸⁵⁷, dans l'analyse des politiques publiques il continue d'être important car il permet d'une part de remettre en question la vision classique de l'action publique dont l'État est l'acteur surplombant, pour mettre en avant la multiplicité d'acteurs et leurs capacités d'action et d'autre part de souligner la complexité des interactions changeantes qui tissent le social. Dans le contexte de la néolibéralisation, la multiplication des acteurs non-étatiques s'est avérée problématique pour plusieurs pays africains en général et pour le Mozambique, en

⁸⁵⁵ E. Fouilleux, « « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 277-306. Les forum sont des « scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, d'idées sur la politique, qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui le régissent (institutions formelles et informelles) »

⁸⁵⁶ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...op.cit.* ; Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, ; Patrick Le Galès, « Les réseaux d'action publique entre outil, passe-partout et théorie de moyenne portée », in Patrick Le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politiques publiques : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Dominique Darbon, « L'État de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regards croisés à partir des États et sociétés fragiles notamment africains », Aix-en-Provence, 2015.

⁸⁵⁷ Alain Degenne et Michel Forsé, *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, 2004.

particulier, lorsqu'il était question de formuler et de mettre en œuvre les politiques publiques considérées comme stratégiques pour /par l'État mozambicain et pour/par les bailleurs.

C'est dans ce contexte qu'on va analyser comment, à partir des réseaux d'action publics et des « forums » comme espaces de négociation, d'articulation, désarticulation, de construction d'ententes⁸⁵⁸, les acteurs étatiques construisent leur capacité de peser sur la définition des contenus des politiques publiques et parviennent à une mise à l'écart, relative il est vrai, des bailleurs ou des autres acteurs non-étatiques internationaux. C'est en ces termes qu'à partir des cas de la santé et de la justice on montrera comment l'État revient « dans le jeu » malgré ses insuffisances, malgré le poids des bailleurs et des acteurs non-étatiques dans ces secteurs. L'idée centrale qui va orienter ce chapitre est que la maîtrise du contexte est un élément central qui permet à l'État d'avoir un certain contrôle des dynamiques de la formulation des politiques publiques dans les deux secteurs. Le contrôle des discussions publiques sur une politique publique constitue un moment central dans la mise en scène du pouvoir des acteurs étatiques sans lesquels toute action publique dans ces secteurs devient impossible ou encore moins légitime.

5.1. La politique d'humanisation des soins et des réformes de la santé : entre agenda international et national

« [...] Il y a de nombreuses réclamations sur notre système de santé. L'un des problèmes majeurs de notre système est que les droits du patient sont encore violés en permanence à différents niveaux. C'est un problème connu de tous. Nombreuses sont les situations qui mettent en péril le fonctionnement de notre système. Cela fut l'élément qui a fait de l'humanisation des soins l'aspect central de toutes nos réformes dans le système de santé. C'est la pierre sur laquelle se fonde toute notre

⁸⁵⁸ Bruno Jobert, « Le retour du politique », in Bruno Jobert, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994. Patrick Le Galès et M. Thatcher, *Les réseaux des politiques publiques : les débats autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995.

stratégie dans notre secteur. Dans les deux piliers des réformes de la santé, l'humanisation est l'axe essentiel [...] »

Célia Gonçalves, directrice de l'Unité des réformes du ministère de la Santé, Maputo, entretien le 15 septembre 2018.

« Je suis fatigué de travailler ici car je ne fais rien d'autre que ce que les partenaires veulent. On n'a aucun pouvoir sur ces partenaires. La coopération est une expérience tragique pour beaucoup d'entre nous ! On essaie de négocier mais c'est presque impossible avec eux. Ils nous disent que leur gouvernement a déjà décidé ou encore que leur bailleur a défini des priorités qui ne peuvent pas être modifiées. C'est très très difficile de trouver des consensus et d'harmoniser les pratiques et les procédures lorsqu'il est question de formuler une politique, une stratégie ou un programme. On est obligé de suivre leur volonté même si on trouve toujours un moyen d'introduire nos objectifs dans les accords de coopération. C'est toujours possible d'avoir un certain contrôle en fonction de nos objectifs [...] ».

Chavo Daca, chef du département de la Panification et Coopération, Maputo, entretien le 11 juillet 2018.

« Les asymétries entre les partenaires et nous, font que notre position est marginale. Notre souveraineté est en danger car on décide très peu de ce que l'on voudrait faire dans ce secteur. Pourtant, on doit faire avec. C'est la réalité. Cette coopération faite avec plusieurs acteurs crée beaucoup de problèmes de coordination, de contrôle et même de maîtrise d'implantation des politiques approuvées. Mais, sur terrain, on est toujours les maîtres car ils ne connaissent pas le pays. Nous, on le connaît [...] ».

Entretien avec Alexandre Manguele, ancien ministre de la santé, Maputo, le 3 septembre 2017.

« Il est vrai que les acteurs internationaux ont toujours leur mot à dire lorsqu'il est question de faire les réformes. Mais il faut dire que c'est bien le gouvernement, ses juges, ses bureaucrates, ses procureurs, ses experts dans le domaine de la justice qui prennent l'essentiel des décisions. On est toujours bien présent et conscients de nos responsabilités. On négocie avec les bailleurs, mais on est

souverain pour prendre et décider ce qu'il faut faire. Le plus important est que nous respectons nos engagements [...] ».

Abdul Carrimo, ancien juge, avocat et consultant du gouvernement,
Maputo, entretien par skype le 3 septembre 2020.

Ces épigraphes montrent combien la perception d'asymétries de pouvoir entre les acteurs étatiques et non-étatiques est ancrée dans l'action publique et est au centre des préoccupations des acteurs étatiques dont l'objectif est d'avoir une certaine maîtrise du « *public policy process* »⁸⁵⁹.

Lorsqu'on parle de politiques publiques en Afrique, on part le plus souvent de l'hypothèse que les États africains n'ont pas la capacité de les formuler ou de les mettre en place puisqu'ils sont « sous régime d'aide »⁸⁶⁰. Cette affirmation anticipe la perception de la nature de ces États en interrogeant le fonctionnement de l'État⁸⁶¹, la manière dont l'État construit sa propre légitimité⁸⁶² ou la manière dont il change ses modalités de domination⁸⁶³. En se référant aux récits de deux hauts fonctionnaires du ministère de la Santé ci-dessus, il semblerait assez difficile de formuler une politique publique dans ce secteur sans qu'il y ait « soumission » aux acteurs dominants de l'aide internationale. Ces récits montrent aussi la manière dont ces acteurs se positionnent dans ces processus de formulation. Les acteurs internationaux apparaissent comme capables de « contrôler » presque tous les processus de formulation et de mise en place des politiques publiques dans ce secteur par des ONG qui agissent en leur nom. Par exemple, l'USAID finance plusieurs ONG américaines au Mozambique pour mettre en œuvre tout un ensemble de programmes, de politiques publiques.

Ces récits et plusieurs de nos observations permettent aussi de capter les logiques de formulation de ces mêmes politiques en tant qu'espaces privilégiés pour

⁸⁵⁹ Michael Hill, *The public policy process*, Édinburgh, Pearson Longman, 2005.

⁸⁶⁰ Rozenn N. Diallo, *Politiques...*, *op. cit.*

⁸⁶¹ Gilles Massardier, *Politiques et actions publique*, Paris, Armand Colin, 2003; Dominique Darbon, *L'état de l'État de l'analyse...* *op. cit.*

⁸⁶² Patrick Hassenteufel, *Sociologie Politique : L'action Publique*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 171.

⁸⁶³ Klaus Schlichte, *The dynamics of states: the formation and crises of state domination*, Londres, Routledge, 2005.

comprendre les décalages entre la volonté des acteurs internationaux de mettre en avant leurs propres intérêts et les pratiques des acteurs nationaux pour contourner cette emprise ou volonté. Ces situations supposent des rapports de pouvoir assez complexe entre ces acteurs qui laissent entrevoir les conflits d'interprétation des intérêts considérés comme légitimes de part à l'autre, des rapports de pouvoir complexes entre ces acteurs au sens de Crozier et Friedberg⁸⁶⁴ ou de Christoph Knill et Jale Tosun⁸⁶⁵,

Ce dernier aspect peut permettre de voir que, par hypothèse, cette apparente soumission, absence de marges de manœuvre des acteurs nationaux dans les formulations ne veut pas dire que les acteurs internationaux contrôlent le processus de mise en évidence de la politique, comme on le montrera avec la politique d'humanisation⁸⁶⁶. Ils sont loin d'imposer leur seule volonté aux acteurs étatiques dans le secteur de la santé comme dans d'autres secteurs comme le montre le travail d'Héloïse Valette, Fabrice Gangneron et Alain Bonnassieux sur l'eau au Bénin⁸⁶⁷.

Au contraire, les jeux de négociation pour la formulation et la mise en œuvre de la politique d'humanisation et qualité de soins permettent de voir que « l'un n'est jamais démuni face à l'autre »⁸⁶⁸ car les acteurs nationaux créent et peuvent intervenir dans d'autres espaces auxquels les acteurs internationaux n'ont pas accès, comme les consultations publiques pour la formulation de la politique d'humanisation au Mozambique.

⁸⁶⁴ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.

⁸⁶⁵ Christoph Knill Knill et Jale Tosun, *Public policy: a new introduction*, New York,, Palgrave, 2012.

⁸⁶⁶ L'humanisation des services de santé consiste à pourvoir des soins qui respectent les droits humains des patients, les services de santé qui respectent les critères de qualité proposés par l'Organisation Mondiale de la Santé.

⁸⁶⁷ Héloïse Valette, Fabrice Gangneron et Alain Bonnassieux, « L'intégration et la mise en œuvre des principes marchands dans le secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain béninois », *Anthropologie et développement*, 2017. Dominique Darbon, Rozenn Nakanabo Diallo, Olivier Provini, [et al.], « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *Papiers de Recherche AFD* , 2019, p. 1-36.

⁸⁶⁸ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système...op. cit.*, p. 69.

Dans la même démarche, à propos des changements de l'action publique dans des contextes en permanent changement, Engueleguele affirme que :

«[...] la meilleure illustration du basculement opéré par l'analyse de l'action publique est qu'elle conforte le dépassement de la conception de l'État africain comme entreprise de domination caractérisée par ses efforts pour imposer un ordre politique global, en lui substituant une perspective centrée sur ses *outcomes*, c'est-à-dire son aptitude et sa capacité à résoudre des problèmes dans un environnement changeant au sein duquel le dilemme pour les pouvoirs publics est de se montrer simultanément responsive [...]»⁸⁶⁹.

En 1987 Jobert et Muller avaient posé cette question d'une manière brillante en disant « comment saisir cet État à la fois un et multiple, instrumental et centre de pouvoir, facteur d'ordre et de désordre, limité et infini, facteur de changement et frein de l'innovation... surpuissant et faible ? »⁸⁷⁰.

De ce fait, ce qui nous intéresse c'est de voir, à partir des dynamiques concrètes de ces deux politiques, l'État tel qu'il agit et fait agir, et non pas l'État tel qu'il se donne à voir. Bref d'appréhender le « fonctionnement réel, quotidien »⁸⁷¹ dans un contexte où tout peut laisser penser que ses capacités sont moins puissantes ou encore moins structurantes.

La politique d'humanisation et qualités des soins commence à être pensée, au Mozambique, de manière structurée, à partir de 2003. Pourtant, ce n'est qu'en 2004 que quelques initiatives éparpillées commencent à voir le jour comme, par exemple,

⁸⁶⁹ Maurice Engueleguele, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Société*, vol. 27 / 1, 2008, p. 3-28, p. 8.

⁸⁷⁰ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action...*, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁷¹ Jean-Pierre Olivier De Sardan, « État, Bureaucratie et Gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique Africaine*, 2004, p. 139-162, p. 144.

les maternités modèles, le Plan national de contrôle des infections, l'infirmier modèle, etc. Ces initiatives n'ont pas donné lieu à une politique publique conséquente immédiate, c'est-à-dire, une politique publique formelle, faute de financement selon nos interlocuteurs au sein du ministère de la Santé. Ce n'est pas par hasard que le mot « humanisation » n'apparaît pas dans le Plan Stratégique de la Santé de 2007-2012⁸⁷².

Les premiers pas vers une politique publique formelle ne débutent pratiquement pas avant 2009. Ce n'est qu'en mars 2011 que la formulation de la stratégie nationale de qualité et humanisation sera officiellement lancée. Entre 2003 et 2011, il y a eu plusieurs initiatives ponctuelles, en fonction des demandes et des positions de chaque acteur international, de l'opportunité de fonds, des intérêts convergents ou divergents entre les partenaires internationaux et le gouvernement. La réalité de cette politique est liée, d'une part, aux dynamiques internes et, de l'autre, aux dynamiques externes, surtout, de, Organisation de Nations-Unis, l'Organisation Mondiale de la Santé, de la Banque Mondiale, de l'USAID entre autres organisations.

Pour ces dernières, dans les années 2000 la qualité des soins est considérée comme un élément central dans le combat contre la pauvreté, tout comme la réduction de la mortalité des femmes et des enfants et le traitement des crises des systèmes de santé, surtout, dans les pays ayant souffert des conséquences néfastes des programmes de réajustement structurels. La directrice nationale du département de l'humanisation et qualités de soins au sein du ministère de la Santé nous confie que :

« [...] l'arrivée de cette politique est la conséquence des enjeux internationaux, sur l'amélioration des services de santé, de la réduction de la pauvreté mais aussi des objectifs de développement du Millénaire mais aussi des problèmes internes déjà constatés par nos divers services. Le Gouvernement du Mozambique qui avait besoin d'améliorer ses prestations dans le secteur de la santé a vu dans les engagements de ces organismes internationaux une opportunité pour réformer son propre système de santé dans le sens de

⁸⁷² Ministère de la Santé, « Plano estratégico do sector da Saúde 2007-2012 », Maputo, Ministério da Saúde, 2007.

l'humanisation vue par le gouvernement comme l'amélioration de la prise en charge des patients [...]»⁸⁷³.

Il est possible de constater selon le récit ci-dessus que la politique d'humanisation au Mozambique naît d'abord en tant que réponse aux enjeux internationaux, puis elle est captée/ cooptée nationalement comme une opportunité pour le réformer système de santé dans la perspective d'améliorations des conditions d'accès et de délivrance des soins, comme on peut le voir avec la Stratégie Nationale de Qualité et Soins⁸⁷⁴. Si entre 2004 et 2010, aucun programme formel n'existe, il n'en demeure pas moins que plusieurs initiatives qui vont dans le sens d'une politique d'humanisation et qualités de soins, comme partie de la réforme globale du système de la santé, sont prises. On a pu faire référence à trois de ces instruments plus haut, les maternités modèles, le plan national contre les infections et l'infirmier modèle. Si on regarde de près ces trois instruments, on peut constater que ce n'est pas par hasard que la politique d'humanisation commence par là. Conçues sans directement parler d'humanisation, elles visaient à permettre au gouvernement du Mozambique de s'intégrer pleinement à la stratégie générale d'humanisation des soins⁸⁷⁵ dans un contexte où les bailleurs et les ONG n'étaient pas véritablement intéressés à s'investir directement sur le sujet.

Cette situation révèle bien qu'une politique peut exister sans qu'elle soit formalisée comme telle. Dans les pays fragiles comme le Mozambique, cette situation est utilisée pour contourner parfois les demandes non prioritaires des bailleurs et répondre ainsi aux véritables besoins du pays. Il y a quelques raisons pratiques et stratégiques de la part de acteurs nationaux pour penser et agir ainsi. D'abord, le plan national contre les infections s'intégrait dans les politiques contre le VIH-SIDA et de maternités-modèle dans les politiques de santé maternelles, donc, contre la mortalité

⁸⁷³ Entretien avec, Ana de Lurdes Cala, Cheffe du Département d'Humanisation et Qualités des soins, Ministère de la Santé, Maputo, le 14 août 2018,.

⁸⁷⁴ Ministère de la Santé, Plano estratégico do sector da Saude 2007-2012...*op. cit.*

⁸⁷⁵ Ministério da Saúde « Estratégia e plano de Acção para a Saúde Mental », 2007 ; Ministério da Saúde, « Estratégia para o fortalecimento das intervenções da Parteira Tradicional », 2008 ; Ministério da Saúde « Estratégia de Casas de Espera para Mulheres Grávidas », 2009; Ministério da Saúde, « Estratégia para o fortalecimento das intervenções da Parteira Tradicional », 2008.

infantile⁸⁷⁶, deux programmes déjà financés à l'époque par l'OMS, USAID, Pathfinder entre autres acteurs.

Ceci étant, on pourrait dire que la politique d'humanisation au Mozambique suivait, formellement parlant, non pas les priorités nationales dans ce secteur, au moins en termes de formulation, mais plutôt les programmes de l'OMS ou des ONG travaillant directement sur ces questions. Néanmoins, si la politique d'humanisation fut, certes, une politique née des préoccupations internationales, il y eut aussi quelques dynamiques internes qui permirent la mise sur agenda de la nécessité de mettre en action des stratégies qui permettraient l'amélioration du fonctionnement du système de santé, surtout dans les zones rurales où la situation était grave, avant même qu'il y ait un intérêt direct des acteurs internationaux pour cette question au Mozambique. Ainsi, pour expliquer ces dynamiques internes, la responsable du département de l'humanisation affirme que :

« [...] les valeurs positives dans le secteur de la santé ont commencé à se dégrader peu à peu et le ministère a dû prendre quelques initiatives pour réorganiser le système et donc le réformer. Ces différentes initiatives ont été prises comme forme de mieux servir les populations dans le domaine de la santé. Nous avons créé ces initiatives isolées, suivant les recommandations de nos partenaires, pour répondre aux défis du mauvais fonctionnement des établissements hospitaliers [...]»⁸⁷⁷.

C'est dans ces termes que nos interlocuteurs de l'USAID et de l'OMS à Maputo nous dirent que cette politique ne vit le jour en tant que politique publique structurée, conséquente qu'en 2011 parce qu'

«[...] avant cette année notre priorité était le SIDA et pas l'humanisation même si de loin on s'inquiétait de ce problème. Mais dès que nous avons stabilisé un

⁸⁷⁶ Ministério da Saúde, « Parceria Nacional para a promoção da Saúde Materna, Neonatal e Infantil », 2009; Ministério da Saúde, « Manual Técnico sobre Assistência ao Parto, ao Recém-nascido e às principais Complicações Obstétricas e Neonatais », 2011.

⁸⁷⁷ Entretien avec Ana Lurdes Cala, Cheffe du Département d'Humanisation et Qualités des soins, Ministère de la Santé, Maputo, 14 août 2018.

peu les infections du virus VIH, la mortalité infantile, nous avons constaté que la question de la qualité des soins était aussi importante... C'est à partir de là que nous avons décidé de donner des moyens à la formulation de première stratégie nationale d'humanisation et de qualité de soins au Mozambique et aussi des ressources pour la mettre en œuvre car ce problème nous semblait aussi important que n'importe quel autre problème dans le système. L'humanisation de soins est devenue une priorité [...] ⁸⁷⁸ ».

Ces deux récits montrent la manière dont la « fabrique de l'action publique dans les pays sous régime d'aide »⁸⁷⁹ loin d'être uniforme, révèle la complexité des intérêts entre les acteurs, les jeux d'acteurs et, pour le dire rapidement, les rapports de pouvoir dans la définition des priorités nationales qui plus qu'enjeux techniques, est un enjeu politique. Il y a bien des mécanismes concrets que les acteurs nationaux, surtout bureaucratiques, vont utiliser pour parvenir à leurs propres priorités indépendamment des ressources des acteurs internationaux. Pour le démontrer, nous allons dans la section suivante montrer comment la politique d'humanisation existait déjà en acte avant son officialisation et comment les priorités des acteurs internationaux furent acceptées comme partie intégrante des besoins en termes d'humanisations du SNS. C'est là qu'on peut parler de la vie matérielle de la politique d'humanisation avant 2011, année de son existence en tant que politique officielle.

5.1.1. 2003 à 2010 : La latence d'une politique émergente ?

Comment expliquer l'état d'engourdissement de cette politique publique entre 2003 et 2010 alors même que le gouvernement avait déjà montré son intérêt pour une politique cohérente apte à résoudre les « maux du système de santé au Mozambique »⁸⁸⁰ avant cette période ? Une partie importante des politiques publiques

⁸⁷⁸ Entretien avec Arcénio Cuco collaborateur programme de l'USAID, Maputo, le 17 novembre de 2017 (par téléphone)].

⁸⁷⁹ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Les enjeux scientifiques et citoyens d'une anthropologie des politiques publiques », *Antropologia pubblica*, 1(1-2), 7-22, 2017, p. 1.

⁸⁸⁰ Entretien avec Célia Gonçalves, directrice de l'unité de réformes du ministère de la Santé, Maputo, 03 août 2017.

dans le secteur de la santé, surtout, celles qui surgissent des revendications populaires, entrent en action avant même qu'il n'existe une politique formelle. En effet, la santé au Mozambique est non seulement un instrument de légitimation de l'action du gouvernement et du parti au pouvoir, le Frelimo, mais est aussi et surtout le lieu de production de la visibilité de l'État mozambicain. Ainsi, les politiques publiques sont ici formulées après avoir été actées de manière plus ou moins imprécise et indéfinie. Cette apparente imprécision ne veut pas dire absence de connaissance de la part des acteurs nationaux ou manque de cohérence interne de ces acteurs et notamment des bureaucrates directement concernés. Cela veut simplement dire que pour ces acteurs, ce ne sont pas les politiques publiques formelles ou actées qui ont de l'importance.

Ce sont bien les mécanismes qui permettent la réalisation de leurs propres objectifs qui sont au cœur de leur action ou même, et à plusieurs reprises, de leurs stratégies de blocage concernant certaines décisions des bailleurs ou « partenaires de développement ». En effet, si en 2003 ils initient les premiers pas d'une politique d'humanisation, comme partie intégrante de la réforme du secteur public initiée en 2001⁸⁸¹, issue du constat de la dégradation des services de santé au Mozambique, cette décision peut tout aussi bien être considérée comme un choix stratégique allant dans le sens des fonds internationaux disponibles. Le système de santé après la guerre était pratiquement détruit, morcelé.

L'administration publique était en situation de panne généralisée. Les infrastructures en situation critique⁸⁸² ne permettaient pas le respect de la dignité ni du patient ni du personnel médical au sein des établissements hospitaliers car les conditions matérielles étaient mauvaises et les professionnels démotivés⁸⁸³. Avec le

⁸⁸¹ République du Mozambique, *Estratégia Global da reforma do sector publico 2001-2011*, Maputo, CIRES, 2001.

⁸⁸² Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique since independence: confronting leviathan*, Athens (Ohio), Ohio University Press, 1997.

⁸⁸³ Ministério da Saúde, « Direcção de Direcção de Recursos Humanos, Relatório Anual 2003 », 2003; R.D. Newman, S. Gloyds, J.M. Nyangezi (et al.), « Satisfaction with outpatient health care services in Manica Province, Mozambique », *Health Policy Plan*, vol. 13 / 2, 1998, p. 174-180; B Meyer, « Recommendations for a Medium-Term Salary Reform Strategy in Mozambique », Maputo, UTRESP, 2004.

processus de récupération des infrastructures du secteur de la santé, « le gouvernement avait aussi en tête l'amélioration de la qualité des soins au sein des hôpitaux et dispensaires »⁸⁸⁴, qui avait débuté avec le plan national de la santé de 1991⁸⁸⁵. Ainsi, cet État n'avait pas les moyens de parvenir à ces ambitions, ni en ce qui concerne les infrastructures ni pour la mise en place de programmes et de stratégies d'humanisation et qualités de soins, expérience pratique inexistante au Mozambique depuis la période coloniale. En 2004 :

« [...] le gouvernement prend publiquement en compte les réclamations venant des citoyens sur les maltraitements dans les hôpitaux, la corruption dans les unités sanitaires, les longues attentes, les queues, la saleté dans les unités sanitaires. Ces situations étaient méconnues dans l'ère de Samora. Cette pression venait de tous les coins, dans presque toutes les unités sanitaires. Nous avons commencé à voir de plus en plus une situation critique dans le système avec les réformes que le pays a subies dans l'après-guerre. Les professionnels de la santé ont commencé à ne se préoccuper que de l'argent et pas de l'humain. Nous avons perdu notre conscience en tant que professionnels et le système devenait plus problématique et pire en termes de fonctionnement. [...]»⁸⁸⁶.

C'est ainsi que le gouvernement commença à mettre en place des campagnes pour l'humanisation au sein des dispensaires dont le but était de sensibiliser les professionnels de santé à la nécessité d'améliorer la manière dont les patients/usagers étaient traités. Ces campagnes étaient faites le plus souvent au même moment que les campagnes sur la nécessité de ne pas stigmatiser les malades VIH. Autrement dit, dans le cadre de la politique de lutte contre le VIH-SIDA financée par les organismes internationaux comme l'ONUSIDA, l'OMS, l'UNICEF, EcoSIDA, entre autres, on poursuivait par la même occasion des politiques d'amélioration du sort des malades. Comme le dit la directrice du département de l'humanisation de soins « toutes ces

⁸⁸⁴ Entretien avec Jorge Tomo, ancien directeur national des Ressources Humaines, Maputo, 22 août 2017.

⁸⁸⁵ Paulo Ferrinho et Carolina Omar, « Recursos Humanos da Saúde em Moçambique : ponto de situação », Washington, D.C, Banco Mundial 2005 (« Desenvolvimento humano na Região de África »), p. 79.

⁸⁸⁶ Entretien avec Lurdes Cala, cheffe du département d'Humanisation et Qualité, ministère de la Santé, Maputo, 03 août 2017.

initiatives étaient [prises] pour résoudre les problèmes du peuple. Ces initiatives isolées étaient pour voir si on pouvait résoudre un problème public existant sans avoir les ressources ni l'expertise nécessaires ⁸⁸⁷.

Des initiatives pour résoudre ces problèmes, furent mises en place sans qu'une étude soit faite pour voir comment il serait plus efficace de réduire, par exemple, les maltraitances faites aux femmes à l'heure de l'accouchement, faute de financement pour une telle étude. La directrice responsable pour formuler cette politique l'atteste en disant que :

« [...] personne ne savait quoi que ce soit sur l'humanisation. On ne savait ni comment la faire ni quoi faire mais on savait qu'il fallait faire quelque chose et on le faisait déjà, d'ailleurs. Pour nous le plus important était d'améliorer les services. C'était ça. Toute la discussion sur les droits des patients, les droits de l'homme appliqué dans le secteur de la santé n'étaient qu'une chose assez vague dans nos pratiques [...]»⁸⁸⁸ ».

Cependant, en l'absence d'une définition claire de ce que voulait dire humaniser le secteur de la santé, le ministère commença à parler d'humaniser les services « en fonction des critiques que les populations faisaient à l'encontre du système »⁸⁸⁹. En 2004-2005, tout un ensemble de petites formations furent délivrées dans la province du Niassa, mais aussi dans d'autres provinces, surtout, à l'hôpital Rural de Cuamba, dont l'objectif était d'introduire les notions de bienséance dans le traitement des patients. C'est ainsi qu'une infirmière nous confie que « nous avons eu quelques formations pour savoir comme parler aux patients, contribuer à ne pas stigmatiser les hommes et femmes infecté·e·s par le VIH, et, surtout, contribuer à ce que les gens se sentent bien dans notre hôpital mais ils ne nous parlaient jamais d'humanisation »⁸⁹⁰.

⁸⁸⁷ Entretien avec Lurdes Cala, cheffe du département de Qualité et Humanisation au Ministère de Santé, Maputo, 15 août 2017

⁸⁸⁸ Entretien avec Lurdes Cala...

⁸⁸⁹ Entretien avec José Manuel, Directeur provincial de la Santé, Maputo, septembre 2018.

⁸⁹⁰ Entretien avec Hortência Gabriel infirmière, Hôpital Rural de Cuamba, 15 novembre 2017.

Ces situations démontrent qu'avant qu'une politique publique existât effectivement, ces pratiques, quelquefois incohérentes, préexistaient. C'est à ce titre qu'entre 2004 et 2010, ces pratiques allaient constituer une réponse aux critiques venant de la société à propos des comportements inhumains pratiqués au sein du système de santé. On pourrait, à la suite de Padioleau, dire que la politique d'humanisation, l'amélioration des soins de santé, l'environnement d'accueil, « se dévoil[ait] sous l'aspect... pour l'instant imprécis, d'une multitude d'actions »⁸⁹¹ et témoignait du début de structuration d'une vision de ce qu'il fallait faire pour mieux répondre aux problèmes posés par les populations et par ceux qui finançaient ces mêmes politiques. C'est ainsi qu'en 2009, le Ministre de la Santé, Ivo Garrido, partit au Brésil pour recueillir l'expérience brésilienne considérée comme plus avancée dans le domaine de l'humanisation de soins.

« [...] en 2009, un grand mouvement commence dans la perspective de la formulation d'une politique car on avait déjà plusieurs initiatives. Il fallait juste réunir ces initiatives et les harmoniser pour créer une seule stratégie. C'est ainsi que le ministre Ivo (Garrido) est parti au Brésil pour recueillir l'expérience et qu'il a rapporté au Mozambique. Il est parti et est rentré avec plusieurs connaissances de ce qu'était une politique d'humanisation, les techniques, les pratiques qui pourraient améliorer la situation au Mozambique [...] »⁸⁹².

L'émergence de la politique d'humanisation des soins au Mozambique était donc loin d'être celle imaginée par les acteurs internationaux puisque dans la pratique, plusieurs initiatives avaient déjà cours. C'est dans cette perspective que dans la section suivante, on va essayer de montrer les rapports de force entre les acteurs nationaux et internationaux et la manière dont les acteurs nationaux produisent les stratégies pour que leurs intérêts puissent être mise en œuvre.

⁸⁹¹ Jean G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, Puf, 1982, p.10.

⁸⁹² Entretien avec Lurdes Cala...

5.2. Naissance d'une politique publique et enjeux de pouvoir entre les acteurs : entre soumission (apparente) et instrumentalisation des espaces de dialogue

« Getting the politics right may be as important, or even more important than getting the initial technical design of programs right [...] ».

Niño-Zarazúa & al., « Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the Politics Right », *World Development*, 40(1), pp. 163-176.

Après les aller et retours du Ministre de la Santé Ivo Garrido avec d'autres fonctionnaires au Brésil et aux États-Unis pour récolter les expériences sur l'humanisation et sur les qualités de soins, démarrèrent formellement, sous proposition de partenaires internationaux, les travaux ayant pour objectif de formuler une politique publique sur la qualité et l'humanisation des soins. Les partenaires de coopération, entre autres l'USAID, l'OMS, l'UNICEF, Medicus Mundi, Médecins sans Frontières, Pathfinder, FH360, l'ambassade d'Irlande, Jhpiego-program for international education in gynecology and obstetrics- participèrent activement à la mise sur agenda d'un problème que le gouvernement avait déjà mis bien avant sur l'agenda. Certes, il est toujours compliqué de savoir exactement quand démarre la formulation d'une politique publique dans un contexte où les administrations sont dans une course permanente d'adaptation stratégique pour résoudre les problèmes sociétaux faute de moyens ou de ressources de toutes les natures ou encore sont à la recherche des stratégies pour mieux répondre aux dynamiques, exigences et demandes des bailleurs.

Analyser l'action publique dans les contextes des administrations « à faible capacité » en partant trop exclusivement des espaces formels ou des documents formels et officiels peut se montrer inadapté pour capter les « vraies » dynamiques de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. En effet, les administrations

concernées mettent en place des espaces d'autonomie⁸⁹³ où elles profitent de leur position pour valoriser leurs solutions et se comporter comme productrices des solutions des problèmes sociétaux. Ceci arrive dans la mesure où il y a ce que j'appelle les politiques publiques « cachées » et « les politiques publiques dévoilées ». C'est en ces termes que si la politique d'humanisation voit le jour formellement en 2010, ce moment ne constitue en aucun cas le moment clé de sa formulation car les acteurs nationaux sous l'impulsion des partenaires vont mobiliser l'essentiel de ce qu'ils faisaient ou avaient déjà formulé comme solution pour un problème prédéfini et le réintégrer dans le document officiel. Cette stratégie consiste, d'une part, à convaincre les partenaires internationaux qu'il valait mieux ouvrir le débat pour que « toute » la société participât à la formulation et, d'autre part, qu'ils pourraient diriger les débats et par la suite produire un compte-rendu qui servirait de base aux travaux suivants.

Ainsi, toutes ces activités étaient financées par les partenaires qui, en apparence, avaient le contrôle sur le contenu qu'il fallait donner à la politique qui devait être formulée. La formulation de la Politique d'humanisation montre que les partenaires qui finançaient n'arrivaient pas nécessairement à avoir la maîtrise de ce que serait la politique à terme même si leur croyance, selon mes entretiens avec eux, était que la politique était à leur image ou selon le cadre prédéfini par eux. Par exemple, pour la partie qualité, les États-Unis ont payé les voyages du personnel du ministère de la Santé pour aller visiter les hôpitaux dans leurs pays et de ce fait apprendre du modèle américain pour l'appliquer au Mozambique.

La partie « qualité » de la politique que les partenaires avaient définie, ne sera, on le verra, prise en compte que marginalement par les acteurs nationaux, surtout, dans la phase de mise en œuvre. Pour la formulation de la politique d'humanisation et qualités de soins (PHQ), en 2010, le ministère proposa aux partenaires de convier les usagers, les médecins, les chefs traditionnels, les infirmiers, médecins, la société civile, les organisations de la société civile, les universitaires, les experts pour débattre les problèmes du système de santé au Mozambique et ainsi trouver une meilleure articulation entre les objectifs du gouvernement et ceux de la société civile. C'est à

⁸⁹³ Aurelien Buffat, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, vol.1, n° 7, p. 62-92.

partir de ces débats que fut produit un compte-rendu qui servit à formuler le premier programme national pour l'amélioration de la qualité et humanisation de soins de santé au Mozambique (2011-2014), qui fut prolongé jusqu'en 2016 faute de consensus avec les partenaires pour financer un deuxième programme qui ne verra le jour qu'en 2017. On peut voir les logiques de négociations et de pouvoir, en s'inspirant des travaux de Michel de Certeau, dans la manière dont les choses se déroulent puis que :

« [...] Le pouvoir est donc une relation, et non pas un attribut des acteurs. Il ne peut se manifester – et donc devenir contraignant pour l'une des parties en présences – que par sa mise en œuvre dans une relation qui met aux prises deux ou plusieurs acteurs dépendants les uns des autres dans l'accomplissement d'un objectif commun qui conditionne leurs objectifs personnels. ...dans la mesure où toute relation entre deux parties suppose échange et adaptation de l'une à l'autre et réciproquement, le pouvoir est inséparablement lié à la négociation : c'est une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagées [...]»⁸⁹⁴ ».

Les pays « sous-régime d'aide » négocient donc. Apparemment démunis de ressources de pouvoir ou de négociation, ils empruntent les tactiques, au sens de De Certeau qui leur permettent de maîtriser le contenu de la ⁸⁹⁵ politique. Parfois, ils excluent les partenaires de la coopération dans la phase de corrections du document final.

Cependant, il faut aussi ajouter que dans le processus de formulation de cette politique, en multipliant les partenaires dans la fabrique de la politique d'humanisation de soins, le ministère de la Santé a voulu diversifier ses expériences pour avoir plus de marge de manœuvre dans son action. Selon le directeur de la direction de l'assistance médicale au Ministère de la Santé :

«[...] les partenaires multiples étaient importants car on n'avait aucune expérience sur la manière de formuler une politique capable d'apporter l'humanisation et la qualité même si on avait déjà mis en place depuis les années

⁸⁹⁴ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et système... op. cit.*, p. 67.

⁸⁹⁵ Michel de Certeau, *L'invention du quotidien: arts de faire*, Paris, Gallimard (folio), 1990.

2000 quelques initiatives. Après, les partenaires eux-mêmes nous ont indirectement obligé à avoir ces experts de leur choix qui selon eux permettraient d'avoir plus d'efficacité dans la formulation de cette politique [...] ⁸⁹⁶ ».

Et la cheffe du département à l'humanisation ajoute la que « le premier jour des discussions sur les pas à donner à la formulation de cette politique, [on était] assis dans une salle, à se regarder sans savoir par où commencer selon les critères qu'ils avaient eux-mêmes définis » ⁸⁹⁷.

C'est dans ce contexte que la première stratégie d'humanisation de soins (2011-2014/2016) a pris comme modèle le Système Unique de Santé (SUS) ⁸⁹⁸ venant du Brésil, sous pression aussi de partenaires, qui « considéraient que ce modèle s'adaptait mieux au contexte mozambicain. L'idée était que le Brésil était un pays émergent, un pays en voie du développement et que son expérience pourrait être utile au Mozambique.

Néanmoins, la politique qui fut mise en œuvre fut en pratique loin de celle qui était aux mains des partenaires internationaux. L'analyse des rapports issus des consultations publiques, permet de constater qu'il y a eu des ajustements entre les acteurs. De plus, il est aussi possible de constater qu'une bonne partie des instruments de la politique d'humanisation, par exemple, la maternité modèle, l'infirmier modèle, existaient déjà et furent intégrés stratégiquement dans les discussions publiques par le ministère de la Santé, comme moyen de garantir le « contrôle de la qualité des procédures cliniques des hôpitaux. Dans cette même époque ont été créés deux instruments notamment le « *Mãe canguru* » et « l'attention intégrée aux maladies de

⁸⁹⁶ Entretien avec Umáro Idalêncio, responsable des services de laboratoire, Maputo, le 4 février 2019.

⁸⁹⁷ Entretien avec Lurdes Cala, cheffe du département d'humanisation et qualité (ministère de la Santé, Maputo, 20 février 2019.

⁸⁹⁸ Le système unique de santé est celui dont l'objectif est de permettre l'accès universel aux soins des citoyens tout en respectant les droits du patient, en garantissant le respect de la dignité physique et moral de personne humaine.

l'enfance »⁸⁹⁹ dont l'objectif était de créer les conditions matérielles et psychologiques pour que les femmes enceintes et les enfants soient bien traités. Cependant, comme on l'a vu, ces initiatives faute de financement directe ou indirecte, comme sera le cas dans les années 2000, n'avaient pas véritablement pu être réalisées dans les termes prévus.

En 2004, le processus commença à prendre forme avec l'introduction des premières initiatives encore négligées par les partenaires internationaux. Dans l'impossibilité d'avoir un financement directe, l'instrumentalisation d'autres programmes financés par les partenaires fut mise en œuvre pour assumer ces initiatives. À titre illustratif, on peut parler de la méthodologie clini-QUAL (HIV-QUAL) qui, selon les termes officiels, était directement conçue pour humaniser les soins pour les personnes infectées par le VIH-SIDA. Tous ces programmes furent formulés et parfois mis en œuvre pour permettre l'humanisation des services de la santé.

« [...] Si dans les années 2000, nombreux furent les partenaires qui voulaient financer notre système de santé, nombreux sont aussi ceux qui voulaient financer les programmes qu'ils voulaient sans véritablement prendre en considération nos propres besoins. Certains voulaient financer directement nos activités, bien sûr en fonction de leurs propres objectifs et il y avait ceux qui ne donnaient jamais directement de l'argent. C'est dans ce contexte qu'on a vu les premiers actes de financement de programmes dont l'objectif était d'améliorer le fonctionnement du système de santé. Pour les bailleurs, à ce moment-là, l'humanisation n'était pas l'enjeu majeur. L'enjeu majeur était de permettre aux populations d'accéder aux services même si ces services étaient de mauvaise qualité. Il était tout à fait compréhensible qu'il en soit ainsi. Un secteur important, par exemple celui des agences de développement et des programmes des ambassades était influencé par les dynamiques politiques de leurs pays. Ils ne devraient pas s'opposer totalement aux plans nationaux. Nos objectifs n'étaient vraisemblablement pas les mêmes. À l'époque, je me rappelle qu'on discutait entre nous sur la place que devrait occuper la question de l'amélioration des pratiques de soins ainsi que de la délivrance des soins. Mais

⁸⁹⁹ República de Moçambique, *Estratégia para a melhoria da qualidade e humanização dos cuidados de saúde (2017-2023)*, Maputo, 2017.

on se heurtait aux difficultés financières et aux résistances de nos bailleurs. C'est dans cet esprit qu'on a commencé à cogiter aux moyens de réduire les problèmes de notre système. Il fallait prendre contrôle, d'une manière ou d'une autre, de l'agenda des réformes qui étaient sous l'emprise des bailleurs qui dans la plupart du temps avaient leurs propres agendas. L'une des questions qu'on se posait toujours était de savoir comment répondre aux attentes des bailleurs, de nos partenaires et en même temps avoir notre propre agenda. Je peux vous assurer qu'il n'y a pas eu de réponse totalement satisfaisante à cette question, qui reste, pour moi, une question d'actualité [...] ⁹⁰⁰ ».

« Prendre le contrôle » est une formule, mais jamais qu'une simple formule au Mozambique, au sens politique assez précis : avoir la main, coûte que coûte, sur tout ce qui se fait dans le pays, un mot qui fut prononcé, à plusieurs reprises, dans l'entretien avec ce haut cadre, à la retraite, du ministère de la Santé. Avoir le contrôle, en un sens autoritaire, c'est bien le trait essentiel du fonctionnement de l'État mozambicain. De plus, c'est une formule qui revient aussi dans plusieurs de nos entretiens avec plusieurs cadres intermédiaires, haut placés et les divers professionnels de la santé. Cette formule n'est pas qu'une expression vide ou sans histoire car même dans les documents officiels, le gouvernement il est vrai considère la participation des partenaires de coopération comme importante mais la manière dont le document est écrit laisse voir que le gouvernement prétend être celui qui dirige les processus en misant sur la multiplication des acteurs internes pour la formulation, entre autres, des plans stratégiques du secteur ⁹⁰¹.

Cette formule intègre bien l'histoire d'un pays qui, malgré sa pauvreté ou son état « moins avancé », avait en partie pu conserver la capacité, pendant quinze ans, à une certaine autonomie dans la prise de décision dans ses politiques publiques. Cette histoire fut interrompue avec les réformes néolibérales de la fin des années 1980 et début 1990, mais la culture politique et sociale des premiers quinze ans de l'indépendance nationale restent encore structurantes dans les imaginaires, les

⁹⁰⁰ Entretien avec Jorge Tomo, ancien Directeur National aux Ressources Humaines, Ministère de la Santé, Maputo, 22 août 2017.

⁹⁰¹ Direção de Planificação e Cooperação, *Plano estratégico do sector da saúde (PESS) 2014-2019*, Maputo, MISAU, 2013, p. 156, p. I-XV.

institutions et les pratiques des personnes qui font l'État et produisent quotidiennement l'administration publique.

Dans les processus de formulation des politiques publiques de la santé au Mozambique, lorsqu'il est question d'analyser les jeux des acteurs, il est important de prendre en considération que dans la culture administrative et politique mozambicaine, l'histoire de la première République, cette République pauvre mais autonome, est structurante et s'impose comme le cadre d'interprétation des acteurs qui ont un rôle politique ou administratif majeur ou de premier plan. Ignorer cet aspect c'est ignorer qu'une partie importante des hauts fonctionnaires de toute l'administration publique mozambicaine actuelle a été issue de ce qu'on appelle au Mozambique la « génération du 8 mars », celle de lycéens à qui l'on a donné ordre d'interrompre leurs études pour remplacer les départs pressés et rancuniers des Portugais mécontents avec la nouvelle situation politique et sociale du Mozambique⁹⁰² laissant l'État et l'administration mozambicaine dans un vide proche du chaos.

C'est bien en ces termes que ce haut fonctionnaire du Ministère, à la retraite, parle de tout faire pour avoir le contrôle pour dire que les bureaucrates auront toujours un moyen de mettre en avant les intérêts qui sont les leurs. Suivant les perspectives de Morten Egeberg⁹⁰³, en déformant un peu ses propos, on a pu constater, que le « self interest »⁹⁰⁴ se traduit ici par la définition d'une « feuille de route » des réformes qui étaient issues de leurs propres créations, parfois loin des engagements pris avec les partenaires.

Cette feuille de route permet de construire des espaces où en prônant des discussions publiques, les acteurs ministériels construisent des alliances avec ce qu'ils appellent les partenaires internes, qui sont dans la plupart des cas des organisations de la société civile plus enclines à s'intégrer aux objectifs du ministère de la Santé. Dans

⁹⁰² Colin Darch et David Hedges, *Samora Machel: retórica política e independência em Moçambique*, Salvador, Edufba, 2018, p.149.

⁹⁰³ Morten Egeberg, « Bureaucrats as public policy-makers and their self-interest », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 7 / 2, 1995, p. 157-67.

⁹⁰⁴ Morten Egeberg, *Bureaucrats as public policy-makers...*, *op.cit.*, p. 158.

les propos qui suivent, il est possible de voir comment, dans une stratégie qui fut financée presque totalement par l'USAID, le gouvernement du Mozambique, via le ministère de la Santé, relègue le rôle de ces partenaires aux marges des actions les plus importantes, commander le « *policy making* », en disant :

« [...] la qualité du PESS (Plan Stratégique du Secteur de la Santé) résulte d'un vaste processus de consultation, mené par le MISAU [ministère de la Santé], à différents niveaux. Pour cette raison, des remerciements sont adressés aux différents secteurs et niveaux du gouvernement de la République du Mozambique, aux organisations de la société civile, aux organisations non gouvernementales nationales et étrangères et (...) aux partenaires de coopération [...] ⁹⁰⁵ »

Dans ce même document, mais aussi dans tous les autres programmes, les stratégies et les politiques du secteur liés aux réformes, il est possible de constater que la multiplication des acteurs, surtout, ceux qui sont, directement ou indirectement, proches des positions du ministère de la Santé, constituent un élément important dans la stratégie de contournement des contraintes imposées par les partenaires de coopération dans le secteur de la santé :

«[...] le plan stratégique du secteur de la santé (PESS) 2014-2019 est l'aboutissement d'un long processus qui a impliqué la participation de plusieurs institutions, individus et groupes de travail, dont la contribution a rendu ce produit final possible. Pour cette raison, le ministère de la Santé (MISAU) exprime ses vifs remerciements au Groupe de Travail Technique (GTT), qui a coordonné l'ensemble de l'exercice de préparation du PESS, sous la direction de la Direction de la Planification et de la Coopération (DPC). Cette reconnaissance est étendue à toutes les Directions Nationales qui, à travers leurs techniciens, ont participé activement au processus et ont apporté leur contribution indispensable à des moments cruciaux [...] ⁹⁰⁶ ».

⁹⁰⁵ Direção de Planificação e Cooperação, *Plano estratégico...* op. cit., p. VIII.

⁹⁰⁶ *Ibidem*.

Dans ce passage, et bien d'autres, il est possible de constater que la manière dont les documents sont écrits révèle les tensions entre, d'un côté, la volonté de visibilité et d'influence des bailleurs, et de l'autre, la résistance des bureaucrates de l'État mozambicain. En ce qui concerne la perte de prééminence auprès des populations et de différents groupes sociaux, de nombreux travaux sur les politiques publiques en Afrique ignorent les stratégies d'écriture des documents officiels qui sont pourtant essentielles pour comprendre les jeux d'acteurs dans les « administrations à faible capacité » ou même dans les « administrations projetées »

En prenant quelques conclusions de Stefano Zan et Massimo Ferrante dans leur livre *Le phénomène organisationnel*⁹⁰⁷, on peut dire que les espaces et les moments d'écriture d'une politique publique constituent « un instrument dont l'individu rationnel, *donc le bureaucrate*, se dote sciemment et délibérément pour atteindre des fins données »⁹⁰⁸. Pour les bureaucrates du ministère de la Santé à tous les niveaux, il s'agit alors de maîtriser au mieux « la chaîne de production des politiques publiques, de leurs stratégies et instruments ». L'une des bureaucrates du ministère de la Santé parle de la rédaction des politiques publiques, stratégies du ministère comme un « acte de souveraineté » en admettant que tout est fait pour que le document soit le plus proche possible des perspectives du gouvernement.

«[...]Pour nous, pour notre gouvernement il est important que nos besoins soient bien clairs dans nos politiques. Parfois ce n'est pas facile de nous faire entendre quand on échange avec nos partenaires. Mais on ne peut pas laisser nos partenaires nous imposer ce que le gouvernement doit définir comme priorité. On essaie de trouver un moyen pour que les bailleurs de plusieurs de nos programmes ne se sentent pas exclus du processus de rédaction des politiques et autres documents importants du Ministère, mais ce sont nos équipes qui sont, en dernier instance, responsables de la production de ces types de documents. C'est l'État mozambicain qui a la responsabilité d'écrire ses propres documents officiels, ses politiques. Les partenaires peuvent participer, comme ils le font depuis plusieurs années, cependant leur participation ne peut

⁹⁰⁷ Stefano Zan et Massimo Ferrante, *Le phénomène organisationnel*, Paris, L'Harmattan, 1996. Le mot souligné fut ajouté par nos soins.

⁹⁰⁸ *Ibidem*, p. 31.

en aucun cas dépasser les limites de notre souveraineté ... on croit qu'avoir la possibilité de rédiger nos propres politiques, avec notre langage propre c'est aussi montrer que l'État mozambicain sait comment faire les choses et qu'il est souverain dans ses décisions... Dans ce ministère on est compétents, parfois très compétents, plus que certains des consultants qui viennent avec l'objectif de nous enseigner comment construire des politiques avec des objectifs précis... Mais nous, on sait très bien ce qu'on veut. On a des équipes qui connaissent bien les besoins du système. Donc, les documents qui nous orientent, qui orientent nos actions doivent être le produit de ces équipes internes. On ne chasse pas nos partenaires. Bien au contraire, on les intègre dans les objectifs de notre gouvernement en acceptant les propositions qu'ils font et qui vont de pair avec nos objectifs. Ce n'est pas toujours facile, mais on essaie de travailler pour qu'au final nos responsabilités vis-à-vis du peuple soient respectés[...] ⁹⁰⁹ ».

La rédaction stratégique du texte officiel des documents ou de politiques publiques sous haute-pression des bailleurs traduit une stratégie novatrice de l'État ou de l'administration mozambicaine qui, en situation de faiblesse, retrouve une partie importante de son importance politique et stratégique en contrôlant l'emplacement des mots dans le texte et en orientant la globalité de l'écriture. Au Mozambique, la question des mots, de l'écriture autonome de textes, des politiques fut, depuis la lutte de libération nationale, un enjeu important comme le montre l'analyse perspicace des deux historiens, Colin Darch et David Hedges⁹¹⁰, à propos des discours de Samora Machel et du gouvernement du Frelimo qu'il dirigeait.

La multiplication des équipes techniques pour la rédaction de la politique d'humanisation révèle, en partie, le caractère structurant du contrôle de l'organisation du texte comme partie intégrante de la restructuration des rapports de force entre les acteurs étatiques et ceux de la sphère non étatique. On peut dire, en ces termes, que s'il est vrai que l'administration mozambicaine est soumise aux pressions, aux envies des acteurs non-étatiques, surtout, des acteurs venant des pays du Nord, il ne reste pas moins vrai que de nouveaux espaces d'exercice d'autorité étatique sont inventés.

⁹⁰⁹ Entretien avec une Célia Gonçalves, responsable des réformes au sein du ministère de la santé, Maputo, le 15 août 2018.

⁹¹⁰ Colin Darch et David Hedges, *Samora... op. cit.*

Cela indique que travailler sur les « États et administrations faibles », surtout, sur la fabrique des politiques publiques, c'est aussi voir et analyser les nouvelles compétences ou encore la réinvention des modèles d'exercice de l'autorité étatique.

L'État mozambicain connaissant ses fragilités et sa dépendance accepte toute sorte d'aides et parfois d'intrusions des partenaires. L'État mozambicain est ainsi sous l'emprise des intérêts divergents des bailleurs et que ses intérêts propres sont parfois soumis aux difficultés de convaincre les partenaires du bien-fondé de ses propositions. Cependant, l'administration mozambicaine, particulièrement celle du ministère de la Santé, essaie, avec tous ses atouts d'ordre contextuel, d'imposer, d'encadrer par la définition des normes, la politique ou la stratégie structurante dans le secteur. C'est à ce titre que pour la politique d'humanisation, un groupe technique (*Grupo Técnico*- en portugais) fut créé au début des travaux. C'est bien au sein de ce groupe que se manifestent quelques éléments sur lesquels les bureaucrates locaux puisent leur stratégie de contrôle.

5.2.1. Un *Grupo Técnico* au service de « la volonté de puissance » des acteurs étatiques

La politique nationale d'humanisation formelle est, avant tout, le produit de ce qui s'est passé au sein du groupe technique dont la responsabilité était de formuler une politique et une stratégie nationale pour l'amélioration de la qualité et l'humanisation de soins. Il est important de dire que la presque totalité du financement pour la réalisation des travaux de ce groupe et, par conséquent, de la politique d'humanisation provenait de l'aide généreuse du peuple américain, à travers le programme de santé et survie maternelle et infantile (en portugais, *Programa de Saúde e Sobevivência Materna e infantil*), financé par l'USAID⁹¹¹.

⁹¹¹ Ministério da Saúde, *Estratégia Nacional para a Melhoria da qualidade e humanização dos cuidados de saude (2017-2013)*, Maputo, Ministério da Saude, 2017.

Mais, si le financement pour les travaux et la rédaction de la politique d'humanisation furent financés par l'USAID, la composition et la définition du groupe technique revint au Ministère mozambicain. Firent partie de ce groupe les responsables de différents programmes au sein du ministère de la Santé et les partenaires, seulement des membres du ministère de la santé. La coordination de tout le groupe fut à la charge de Luisa Panguene, directrice adjointe de la Direction Nationale à l'Assistance Médicale (DNAM).

La composition de cette équipe fut la suivante : Elenia Macamo aussi du DNAM, Ana Lurdes Cala, cheffe du département de qualité et humanisation, Clemence Dgedge, cheffe du bureau de l'usager, Daniel Delane, responsable du contrôle et de l'évaluation, Aisha Issufo, cheffe du département de l'administration Hospitalière, Olga Novela, cheffe du département des soins infirmiers, Isabel Pinto, cheffe du département qui coordonne les laboratoires au niveau national. La composition de cette équipe n'est pas le fruit du hasard. Elle fut pensée et mise en place stratégiquement par les directions de la santé publique, de la coopération et par le cabinet du ministre de la Santé, en particulier le « département » des réformes en articulation avec la direction de la Santé publique, de l'Assistance Médicale et de la Coopération. L'une de nos interlocutrices, membre de cette équipe, nous explique que :

« [...] quand nous avons commencé les travaux de préparation pour la composition des équipes qui devraient être impliqués dans la formulation et la rédaction de ce programme, un problème s'est posé immédiatement. Qui ferait quoi ? Nos partenaires se sont proposés, lors des premières rencontres, pour faire partie de l'équipe technique et je me souviens que l'un de nos plus grands bailleurs nous a dit qu'il pouvait recruter des experts en soins, en qualité des services de santé, en relations publiques, en statistiques, entre autres, pour que, selon eux, la politique soit la plus réaliste possible et ainsi réduire les problèmes techniques qu'on pouvait rencontrer.

Nous avons à cette époque-là décidé d'aller discuter avec le directeur du DNAM (Direction Nationale d'Assistance Médicale), de DNSP (Direction Nationale de Santé Publique) et avec la ministre de la santé pour savoir ce qu'ils pensaient de cette proposition. La ministre fut très précise, je m'en souviens comme si c'était hier, et nous a dit qu'il était important que ce soient les directeurs nationaux des différents départements du ministère qui orientent les travaux. Cela était

important pour la ministre car cela permettrait d'équilibrer notre poids dans les négociations de ce qui pourrait être inclus ou pas dans la politique. C'est ainsi que nous avons décidé que seuls les responsables de programmes et des services pourraient composer cette équipe. Ces collègues étaient des professionnels bien expérimentés, ayant travaillé dans tout le pays, connaisseurs du système et avec une longue expérience de contact avec les bailleurs. Cette politique n'était pas comme les autres.

Elle était au cœur du programme du gouvernement qui était d'améliorer les services de santé. Il y avait là une vraie préoccupation concernant le déroulement des travaux des réformes et le président de la République tenait véritablement à ce que cette politique soit capable de changer les perceptions des populations concernant la manière dont les services de santé étaient délivrés. On sentait que pour nos partenaires, cette politique était beaucoup plus technique que sociale...le choix des personnes composant cette équipe fut fait sans la présence de nos partenaires. C'était notre choix de sorte qu'avec cette équipe, on pourrait travailler dans le sens de nos priorités [...] ⁹¹² ».

Le processus de composition des membres de cette équipe est un exemple important des processus concrets de mise en place des espaces de récupération ponctuelle ou plus ou moins stable de l'autorité de l'État Frelimo sur les processus transnationaux de production des politiques publiques.

Autrement dit, l'État mozambicain ne réussit pas à contourner complètement les diktats des donateurs. L'État mozambicain négocie avec les donateurs, mais il doit être bien clair que *ce qu'il négocie*, ce n'est pas son indépendance, *c'est sa dépendance*, le degré de sa dépendance vis-à-vis des donateurs. Ainsi, les donateurs, même avec leurs propres limitations, ne perdent pas la capacité d'agir là où leur capacité est plus diffuse. L'État mozambicain essaie d'élargir sa marge de liberté – et y réussit sans doute souvent sans pour autant devenir indépendant des pressions des donateurs ⁹¹³.

⁹¹² Entretien avec Rosa Marlene, Directrice de la Direction Nationale de Santé Publique, Maputo, 12 août 2017.

⁹¹³ Conversation avec Michel Cahen par mail le 9 décembre 2020.

Il est important aussi d'ajouter que le choix de hauts-cadres du ministère de la Santé pour « maîtriser » est aussi une manière de réduire « l'arrogance » des experts en les confrontant à des acteurs locaux dont le poids symbolique est aussi important que le leur et parfois supérieur. Parmi ces cadres, on peut trouver, d'une part, des bureaucrates avec des niveaux d'études très supérieurs comparativement à ceux des représentants des donateurs/bailleurs et, de l'autre, des bureaucrates avec un niveau de reconnaissance nationale important qui leur donne une position symbolique plus légitime lors des consultations publiques. Le jeu de la légitimation dans l'espace public national est joué contre la légitimité fondée sur la compétence professionnelle et académique affirmée des experts.

5.2.2. Jouer avec « l'ignorance » du contexte national pour s'approprier des consultations publiques

Ne pas connaître un contexte constitue le premier grand problème lorsqu'il est question d'exercice du pouvoir. C'est bien l'absence de connaissance du contexte qui oblige ou impose aux experts internationaux et aux bailleurs de travailler avec les nationaux, experts ou bureaucrates. C'est une question qui s'impose avec plus d'acuité lorsqu'il est question de la santé. Au Mozambique, les bailleurs sont nombreux mais leur connaissance du pays reste parfois très modeste pour ne pas dire nulle opposant les experts étrangers basés au Mozambique depuis plusieurs années et ceux considérés comme « *vientes* », *sujets de moqueries*.

La méconnaissance du contexte de la part des acteurs internationaux constitue un élément important dans les stratégies de mise à l'écart, par les bureaucrates du ministère de la Santé des experts encombrants. Par exemple, un ancien ministre de la Santé, aujourd'hui reconverti dans l'enseignement dans l'un des établissements publics de formation en santé, nous dit ceci à propos d'une conversation avec l'un de ces experts en santé publique qui était belge :

« [...] ces experts quand ils viennent ici, il se croient connaisseurs de problèmes de la santé plus que nous ici. Même moi en tant que ministre j'étais mis à l'épreuve. Parfois si ce n'est tout le temps ils parlent avec autorité. Ils veulent à

tout prix montrer qu'ils sont les meilleurs et que nous, les professionnels mozambicains, on est encore loin des connaissances les plus avancées sur les sujets dont ils prétendent avoir la maîtrise. Je me souviens d'une conversation dans mon bureau au ministère, avec un expert belge payé par l'Union Européenne pour venir nous 'aider' à mettre en place une stratégie contre la tuberculose. Dans cette conversation, il me parle des nouvelles avancées scientifiques sur le sujet, des stratégies mises en place en Europe et en Asie pour éradiquer cette maladie. De plus, il me parle des stratégies choc, comme, par exemple, punir ceux qui ne respectent pas les consignes médicales ou bien les règles à respecter définies dans les documents envoyés dans toutes les unités sanitaires. Il a parlé pendant une heure sur plusieurs choses. Je me souviens que je l'écoutais mais je me disais que cet individu était véritablement arrogant. Dans son pays, il ne pourrait jamais se permettre de parler comme ça. Au Mozambique, nous avons une longue expérience en la matière, l'Institut National de Santé fait des recherches sur le sujet, nous avons de très bons spécialistes, avec une fine connaissance de ce qui se fait dans le monde en la matière et de ce qui se fait ici. Au cours de la conversation, j'avais l'impression qu'il se sentait dans son droit de donner un cours de médecine.

[...]

Mais, après qu'il a fini de parler, j'ai compris qu'il ignorait non seulement le niveau de connaissances de nos médecins, de nos spécialistes en la matière, mais aussi le contexte et l'histoire de cette maladie dans notre pays. En effet, il avait des éléments assez génériques sur cette maladie au Mozambique. Cette conversation m'a permis de voir ce que j'avais déjà constaté dans d'autres occasions en tant médecin, à savoir que certains experts et collègues venant des pays riches, en arrivant ici, pensent que tout est une question de technique. Ils oublient toujours que le Mozambique a sa manière de voir et de faire les choses en matière de santé. Dans la conversation, il était visible que l'expert ignorait les questions basiques du système de santé, de la manière dont nous avons travaillé pendant des décennies pour pouvoir contrer l'évolution rapide de la tuberculose. Ce n'était pas obligatoire mais connaître un peu d'histoire et de la culture du pays serait important pour pouvoir avoir du succès dans n'importe quel programme de santé. En fait, son expertise ne pouvait pas avoir de succès sans qu'il ne soit aidé par les nôtres, ceux qui maîtrisent les choses à partir d'ici.

Dans d'autres conversations, j'ai pu aussi vivre le fait d'avoir des experts dont on n'avait nul besoin et qui n'avaient rien d'experts [...] ⁹¹⁴ ».

Cette entrevue m'a permis de comprendre que l'ignorance des consultants, des experts venant d'ailleurs, surtout des pays riches, constitue un élément important dans le processus de récupération stratégique de la place des bureaucrates nationaux/étatiques dans les processus de fabrication des politiques publiques.

En 2017, à Pemba, lors d'une réunion de consultation concernant la politique d'humanisation, plus précisément sur la participation des comités d'humanisation des services de soins au niveau de la province et du district, il y avait plus de quatre experts-consultants, de nationalités anglaise, américaine, portugaise et espagnole, respectivement, et plusieurs professionnels du système de santé allant de médecins chefs provinciaux, de directeurs cliniques des différentes structures hospitalières centrales, provinciales et du districts, les « points focaux provinciaux de qualité et humanisation et de cogestion et humanisation » (*pontos focais provinciais de qualidade e humanização* en portugais), membres des comités techniques à tous les niveaux du système de santé, les directeurs d'hôpitaux au niveau de toute la province, des membres de la société civile locale, les chefs des quartiers, entre autres.

Au cours de cette réunion, l'objectif était de trouver des moyens au niveau local pour mieux délivrer les services de santé en fonction des conditions de chacune des structures sanitaires locales. Pendant la réunion, plusieurs propositions furent faites par les participants dont la connaissance des réalités, des difficultés rencontrées dans les unités sanitaires, des problèmes rencontrés lors de la coordination entre les comités de cogestion pour un meilleur service de santé s'est avérée. De plus, dans ces discussions la pratique langagière (les expressions typiques parlées entre les professionnels du terrain) sur les problèmes de la santé était loin des discours génériques qu'on pouvait entendre dans la « bouche » des experts et consultants internationaux. Ces derniers, qui semblaient être à la pointe des connaissances sur le sujet des réformes de système de santé, se sont retrouvés dans une situation

⁹¹⁴ Entretien avec ancien ministre de la Santé, Maputo, 21 février 2019. [Le ministre n'a pas voulu avoir son nom cité]

d'impuissance pour structurer le débat en fonction de ce qu'on appelle « l'expertise performative ».

Ce qu'on pouvait attendre de ces acteurs-experts dans ces moments clés du processus de formulation d'une politique sectorielle santé – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils furent engagés –, est qu'ils eussent une participation plus importante, plus active et plus structurante dans les discussions. Pourtant, en regardant leurs actions lors de cette réunion, et bien d'autres à Pemba, et ailleurs, on s'apercevait qu'ils devenaient presque invisibles et démontraient une absence certaine de perspective concrète sur la manière dont ils pouvaient avoir un rôle plus important pour les propositions à faire d'une politique qui était financée par leurs organismes. En revanche, les acteurs étatiques, politiques ou professionnels, avaient un niveau de contrôle des thèmes discutés. C'étaient bien les bureaucrates venant de Maputo en articulation avec ceux du niveau provincial et du district qui fabriquaient un espace où leurs points de vue devenaient plus importants symboliquement et concrètement.

Les sujets et les problèmes les plus concrets n'étaient, en aucun cas, discutés par avance avec les experts, consultants qui étaient là exactement pour donner de l'expertise sur ce qu'ils comprenaient être un système plus respectueux des droits de l'homme, donc des patients, dans les hôpitaux ou dispensaires. Ce qui se révélait dans ces réunions et dans les discussions des petits groupes de travail dont la majorité était composé par les membres du Système National de Santé est que les experts et les consultants ne comprenaient véritablement pas le fonctionnement concret des unités de santé et ne connaissait que très peu, pour ne pas dire médiocrement, l'anthropologie et la sociologie de la prestation et fonctionnement des unités de santé lorsqu'il est question d'humanisation, des droits de patients, des rapports parfois complexe entre la communauté, le parti Frelimo et la manière dont la santé était délivrée.

Dans des conversations libres avec les participants, on a essayé de savoir ce qu'ils pensaient de la participation des experts : les réponses variaient, mais une bonne partie d'entre eux nous ont fait part que la participation des experts était bien utile surtout en ce qui concerne le financement des travaux (paiements des voyages, des *per*

*diem, ajudas de custo...*⁹¹⁵). Autrement dit, les participants à tous les niveaux du système de santé avaient une compréhension plus ou moins claire que les experts n'étaient pas en mesure de donner des contributions très concrètes. Mais ils pouvaient être utile d'une autre manière.

Entre les participants et ces experts, les bonnes relations ne sont pas désintéressées. Donner bonne impression à « ces étrangers » comme l'un des participants les appelait dans nos conversations plus informelles, est un comportement stratégique, pour renégocier les frontières de leur domaine et celles des experts dans le cadre d'injonctions croissantes des donateurs et, d'autre part, pour replacer les experts et consultants étrangers à leur place qui est de « financer et financer. Simplement ça ! »⁹¹⁶. Ils sont le relais des donateurs et considérés comme des « patrons », du moins, financièrement parlant. Dans une conversation, Angelina Gulemo, la responsable maternité d'un des centres de santé à Montepuez, nous dit ceci :

« [...] j'ai déjà participé dans plusieurs réunions de ce type. Chaque fois il y a des étrangers qui viennent donner des formations sur plusieurs choses. J'ai déjà vu plusieurs 'blancs' venant nous donner des enseignements sur comment nous devrions travailler. J'aime bien participer dans ce type de formation. Mais, une bonne partie de ce qu'ils disent n'a rien à voir avec ce que je trouve moi sur le terrain. J'ai l'impression que ces formations ne sont pas très utiles. Ils parlent et parlent sur comment nous devrions agir et faire les choses. Mais, ils parlent sans nous dire comment on peut réellement le faire. Je pense qu'ils parlent sans connaître nos réalités, ce qui se passe dans nos *Centros de saúde*, (dispensaires). Ils parlent des choses qu'ils ne connaissent pas. Dans chaque formation, j'ai l'impression qu'ils disent les mêmes choses qui n'ont rien à voir avec ce que je vis, moi, sur le terrain. Tu étais dans mon *centro*, tu as vu comme les choses se passent là-bas. Ce n'est pas du tout l'image idyllique qu'ils nous montrent dans ces formations et dans leurs paroles. Je pense qu'ils ne savent pas très bien

⁹¹⁵ Bien que participant à ces réunions sur leur temps de service, les bureaucrates mozambicains exigent toujours de recevoir des gratifications pour y participer, en sus même du paiement des frais de voyages. En ce sens, la participation des experts internationaux est très utile.

⁹¹⁶ Conversation informelle avec un ancien directeur de l'hôpital rural de Montepuez, Pemba, octobre 2017.

comment nous dire quoi faire. J'ai l'impression qu'ils connaissent peu de choses de ce qu'on vit chaque jour [...] ⁹¹⁷ ».

De fait, les experts et consultants étrangers ont peu de marge de manœuvre dans cette « structure » que sont les réunions de consultations, qui dans les faits se transforment en lieu d'harmonisation des visions centrales et locales du ministère de la Santé, sachant que, dans un contexte autoritaire, les politiques publiques reflètent largement la vision du gouvernement central. La négociation n'étant pas constitutive des processus de formulation des politiques publiques au Mozambique, tout est fait pour que les bureaucrates représentant la volonté de l'État central s'imposent. .

Les acteurs experts étrangers, toujours formellement dominant comme le montre leur occupation des chaises de premier rang dans les réunions sont peu à peu tétanisés, marginalisés et parfois réduits au seul rôle de participants « importants ». Ils se concentrent plutôt à l'écoute et se contentent d'interventions brèves sans une véritable stratégie d'action pour structurer la manière dont la politique en cause est discutée

Si les experts permettent de matérialiser et légitimer le pouvoir et d'orienter l'essentiel de l'action publique, ils en viennent souvent, en négligeant la capacité d'action stratégique des acteurs étatiques à tous les niveaux, à valider des arènes, qui sont pour l'essentiel, pour les acteurs étatiques, un espace privilégié pour « renégocier de la centralité » ⁹¹⁸ des donateurs dans la configuration de politiques diverses dans le secteur de la santé. Avoir des experts, des consultants de leurs choix c'est un moyen pour les ONG internationales et les bailleurs de fond de se donner les moyens nécessaires à la mise en scène de leur dignité dans le processus réformateur dans un contexte où l'administration est perçue comme corrompue, moins compétente pour fabriquer des politiques publiques.

⁹¹⁷ Entretien avec Angelina Gulemo, cheffe de la maternité dans un centre de santé à Montepuez, Pemba, Octobre 2017.

⁹¹⁸ Egidio Guambe, *op. cit.*

Ils essayent de faire valoir leur position, mais en reconnaissant le manque des capacités concrètes pour avoir la maîtrise du déroulement des différentes étapes ressentent un sentiment d'impuissance vis-à-vis des acteurs étatiques dans les différents forums de discussion et de mise en forme de la politique d'humanisation. On peut ainsi dire qu'ils sont à la fois convaincus de leur importance dans le dispositif réformateur et de leur faiblesse de fait.

Un dirigeant national important, désormais ambassadeur en Russie dit ceci :

« [...] vous savez, pour notre gouvernement [*comprendre : notre parti*], les politiques de santé et d'éducation sont très importantes. Elles sont au cœur de l'engagement envers les populations. Vous savez que depuis le début de notre gouvernement dans les zones libérées pendant la guerre de libération, définir la manière dont ces politiques devraient être conçues fut un aspect crucial. Quand vous n'avez pas le contrôle de la manière dont vous produisiez vos politiques de santé, vous vous laissez substituer et cela pouvait donner une mauvaise impression à la population. Sachant que depuis plusieurs décennies maintenant, notre gouvernement n'a pas suffisamment de ressources, nous dépendons, *de facto*, de nos partenaires, nous essayons de mettre tout en place pour que notre dépendance ne soit pas une perte totale de la manière dont ces politiques sont produites. Mais je peux vous dire aussi que ce n'est pas toujours facile. Nous essayons toujours de tout faire pour que l'État soit en tête de la production des politiques nationales dans tous les secteurs. Cela est d'autant plus important dans un contexte où nos partenaires veulent nous aider mais en même temps déterminer le contenu, la forme des politiques nationales. Nos partenaires avec toute la bonne volonté, ne connaissent pas toujours nos priorités et moins encore celles de nos populations. Je pense qu'il est bien légitime que ce soit le gouvernement mozambicain qui ait le mot le plus importants dans ces processus [...]»⁹¹⁹ ».

La partidarisation de l'action publique au Mozambique, et donc des réformes de l'administration publique, constitue un élément qui ne peut pas être négligé. C'est cette « fibre nationaliste et patriotique », cette volonté d'avoir un certain contrôle des processus de formulation des politiques qui, de manière implicite, constitue l'élément structurel qui pousse les fonctionnaires à tous les niveaux à faire ainsi passer l'image d'un État.

⁹¹⁹ Entretien Mateus Katupa, ancien député du parti, Maputo, 18 Novembre 2017.

Plusieurs membres de l'administration du Service National de la Santé, nous ont fait part de leurs critiques vis-à-vis des propositions des bailleurs. Les acteurs internationaux sont considérés, dans les rouages du ministère et des directions provinciales et du districts, comme ceux qui ignorent la complexité du contexte local. Leur ignorance ne se réduit pas simplement à l'absence des connaissances du contexte et des dynamiques politique ou sociales locales, c'est aussi l'absence de connaissances de l'économie politique du fonctionnement des espaces de consultations et, d'une manière générale, de l'administration et de l'État mozambicain dans le secteur de la santé. Ainsi les acteurs étatiques connaissant ces limites des acteurs internationaux, font des espaces de consultations un levier pour réduire davantage le rôle des experts internationaux. Car, dans ces espaces de consultations, les conclusions les plus importantes sont prises dans de petits groupes de discussions constitués de manière plus ou moins informelle. Ainsi, ce sont les petits fonctionnaires, qui sont mis en avant, ce qui laisse la possibilité aux hauts fonctionnaires, les vrais entrepreneurs de la réforme, de se réserver le droit de contrôler le déroulement des débats de fond.

Ainsi, ces hauts fonctionnaires cadrent les discussions de manière directe, mais aussi de manière indirecte, ce qui fait d'eux, et non pas les experts internationaux, les acteurs plus visibles dans ces arènes. Il est rare qu'il y ait des désaccords entre les hauts fonctionnaires et les autres participants venus à l'invitation du ministère ou des Directions de la Santé. Cela donne l'impression qu'il y a un accord presque unanime concernant l'objet en discussion. Cette situation révèle bien que la manière dont fonctionne le régime politique au Mozambique produit ses impacts dans la manière dont fonctionnent des espaces apparemment ouverts.

Le Mozambique est souvent considéré comme un pays autoritaire⁹²⁰ ou semi-autoritaire où l'emprise partisane sur l'administration relève de l'évidence. Les espaces de discussions organisés par le gouvernement sont parfois les espaces où se légitiment les positions du ministre de la Santé ou celles des directeurs nationaux, qui sont pour

⁹²⁰ Jason Sumich et João Honwana, « Strong party, weak State? Frelimo and state survival through the Mozambican civil war an analytical narrative on state-making », Londres, LSE, 2007, 28 p.; Jason Sumich, *The middle class in Mozambique: the state and the politics of transformation in southern Africa*, Cambridge, Cambridge university press, 2018.

la plupart membres du Parti et qui en cherchent souvent les faveurs pour « grimper » dans la hiérarchie.

Les directeurs provinciaux, des districts et les chefs de services dans les différentes unités sont aussi membres du parti. Aller contre les positions de ces figures est considéré comme une opposition aux directives du gouvernement central. C'est bien dans un esprit du verticalisme ou d'autoritarisme clientélaire que toute décision prise au plus haut niveau du gouvernement est considérée comme consensuelle et donc impérative. Autrement dit, les experts se trouvent dans un espace où la discussion libre n'est pas le trait essentiel et où leurs points de vue ne produisent que peu d'effets sur les conclusions générales. Ainsi, les experts et les membres des ONG moins connaisseurs des dynamiques politiques locales trouvent « étranges » les accords et les consensus entre une bonne partie des participants :

« [...] on est venu ici pour participer à ces discussions, pour voir si on peut apporter notre expertise concernant cette politique d'humanisation. On a pensé que les discussions seraient plus vives, plus ouvertes et plus enrichissantes. Pour nous, ces discussions ont une très grande importance car le personnel local de la santé et les associations travaillant avec la santé sont censées connaître leurs problèmes lorsqu'il est question des dysfonctionnements des services de la santé. Mais, pour notre surprise, ce sont les mêmes personnes avec lesquels on discute dans les réunions plus restreintes qui parlent le plus ou qui ont plus de temps de parole. Ces personnels ne disent pas des choses telles qu'elles sont. C'est notre impression ! Les débats tournent parfois en rond et ce sont presque les mêmes positions issues des réunions de Maputo ou avec les directeurs nationaux et provinciaux qui sont approuvées sans une véritable discussion. On ne sait pas si cela est dû au manque de connaissances des acteurs à l'échelon plus bas du Service National de Santé ou si c'est parce que les gens n'ont pas véritablement compris la finalité de ces types de réunions. En venant ici, on voulait entendre des opinions diverses pour que nous puissions faire des propositions plus concrètes, qui vont dans le sens des véritables préoccupations des professionnels directement concernés au jour le jour avec les problèmes que

la politique d'humanisation veut résoudre. On a malheureusement l'impression que ce n'est nécessairement le cas [...] ⁹²¹ ».

Plusieurs entretiens réalisés avec le personnel de santé sur le terrain montrent que penser la formulation des politiques au Mozambique est indissociable de la réflexion sur la nature du régime politique national. En outre, l'absence de volontarisme ou bonne volonté de la part du personnel de la santé et même de quelques membres des associations de ladite « société civile » à l'égard du parti au pouvoir pourrait être mal interprétée et avoir des incidences néfastes pour leur carrière ⁹²². Ceci étant, il est aussi important de rappeler que l'adhésion des professionnels de la santé aux idées des « individus plus influents » n'est pas seulement le produit de la pression politique, c'est aussi le produit de la proximité professionnelle et du partage des valeurs (*shared values*) sociales. De plus, les directives des autorités centrales sur le rôle qu'on attend de chaque professionnel de la santé dans la formulation de la politique d'humanisation conditionne structurellement le fonctionnement des consultations dites publiques ou élargies. C'est en partie ce qu'on a pu observer lors des discussions sur les maternités modèles et les infirmeries modèles.

Le Mozambique ayant une certaine expérience de discussions élargies sur les questions de santé, plusieurs des stratégies utilisées par les hauts fonctionnaires s'intègrent dans la dynamique politique nationale où « consulter » se résume la plupart du temps à respecter une procédure formelle, ce que parfois les experts internationaux ignorent, préférant croire au sérieux de ces consultations. Consulter pour répondre aux exigences de bailleurs, consulter pour légitimer les actions du gouvernement central, est une matrice fondamentale pour expliquer pourquoi malgré la présence des experts internationaux, ces derniers n'arrivent à faire le poids dans ces arènes. Ces deux pratiques qui deviendront les éléments importants de la stratégie de mise en œuvre de

⁹²¹ Entretien avec un expert d'une organisation financée par l'USAID, Pemba, 7 octobre 2017.

⁹²² Kasséré Afo Sabi, *La transparence des élections en droit public africain, à partir du cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse, Université de Bordeaux, 2013, 538 p.

cette politique, sont ainsi considérées par les « *front-line bureaucrats* »⁹²³ comme étant une partie normale du fonctionnement du système de santé.

Ces espaces de consultations, et surtout, à l'un des niveaux les plus bas de l'administration publique, le district, qui devraient être un lieu de discussion horizontale deviennent des espaces hiérarchisés et contrôlés par les hauts fonctionnaires. Plusieurs raisons expliquent que les experts internationaux voient leur rôle réduit dans ces espaces.

Le *statut*, la maîtrise de la langue, la position sociale, le capital social, technique ou professionnel jouent un rôle dans les rapports de pouvoir entre les experts et les acteurs étatiques. De plus, les experts étrangers ou les membres des ONG internationales n'ont pas la même reconnaissance de la part du personnel des services de santé à tous les niveaux du Service National de la Santé. Si un directeur d'une grande ONG peut mériter les louanges ou un certain respect de la part de ces professionnels, ou encore des associations travaillant dans le secteur, le respect qui peut concerner un Directeur national d'une direction au ministère de la Santé est non seulement plus important dû à son rang dans la hiérarchie de l'administration sanitaire mais aussi il est plus à même de se s'imposer devant les participants de ces espaces.

La presque totalité des directeurs nationaux au ministère de la Santé sont des médecins reconnus dans leurs spécialités respectives et ces derniers sont structurants dans les processus de formulation des politiques publiques dans le secteur.

⁹²³ Stephen Harrison, « Street-Level Bureaucracy and professionalism in health services », in Peter Hull, Michael Hill, Aurélien Buffat, *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, 2016, p. 61-77.

5.2.3. « Forums de consultation » et humanisation des soins : espaces de rapports horizontaux ou de hiérarchisation stratégique ?

« Les dominants, technocrates ou epistemocrates de droite ou de gauche ont partie liée avec la raison et l'universel : on se dirige vers des univers où il faudra de plus en plus de justifications techniques, rationnelles, pour dominer et dans lesquels les dominés, eux aussi, pourront et devront de plus en plus se servir de la raison pour se défendre contre la domination... La sociologie, seule est en mesure de porter au jour ces mécanismes, devra plus que jamais choisir entre le parti de mettre ses instruments rationnels de connaissance au service d'une domination toujours plus rationnelle, ou d'analyser rationnellement la domination et tout spécialement la contribution que la connaissance rationnelle peut apporter à la discussion »

Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques*, Paris, Seuil, 1994.

La politique d'humanisation intéresse les acteurs étatiques du plus bas au plus haut niveau de l'État (Président de la République, ministre de la Santé, les bureaucrates du ministère de la Santé, les députés, les médecins, infirmiers et tout le personnel travaillant dans les unités sanitaires), les différentes organisations de ladite société civile (ONG travaillant dans le développement, Agences de développement, Organisations Internationales travaillant directement ou indirectement dans le secteur de la Santé, les associations religieuses ou proches, les associations travaillant dans le secteur de la santé financés pour la plupart par des fonds externes, l'association et l'ordre de médecin, l'associations des infirmiers du Mozambique, entre autres), les journalistes, les avocats, les universitaires et autres.

Le fondement de cet intérêt est lié au fait que « les services de santé fonctionnent mal ou encore parce que la maltraitance dans les unités sanitaires est une réalité qui touche tout le monde et de manière grave les plus pauvres »⁹²⁴. De plus, on peut aussi trouver les « associations de citoyens » à tous les niveaux du pays qui participent de

⁹²⁴ Ce sont des justifications courantes dans les débats publics et dans les conversations qu'on a pu avoir avec partie des acteurs impliqués dans le processus de formulation de cette politique.

manière plus ou moins importante aux discussions dont l'objectif de préparer cette politique publique. Il faut savoir qu'une bonne partie des organisations « citoyennes » qui participent aux travaux sont, de manière directe ou indirecte liées au parti au pouvoir (l'Organisation Mozambicaine de la Jeunesse, Organisation de la Femme Mozambicaine, le Conseil National de la Jeunesse, avec toutes ses déclinaisons provinciales et au niveau du district). Toutes ces organisations sont impliquées de manière, il est vrai, plus ou moins différente selon les consultations publiques.

Les unes avec plus de possibilité de se faire entendre (bailleurs, donateurs, les organisations internationales, quelques experts...) et les autres avec des marges assez restreintes pour modifier les tendances lourdes (les associations religieuses, citoyennes, les usagers, les leaders traditionnels...). La participation de ces acteurs ne se fait ni de la même manière ni avec les mêmes objectifs et capacités. La multitude des acteurs révèle par contre qu'il y a un accord entre eux, un accord de principe basé sur l'idée selon laquelle il faut changer la manière dont fonctionnent les services de santé et qu'il est important d'introduire la dimension du respect de l'individu, la « qualité des services dans le fonctionnement des unités de santé. Knoke et Kostiuhenko l'ont bien compris lorsqu'ils disent :

« [...] the relevant actors are all organizations; people appear only as agents acting on behalf of their organizations, whose interests they represent in policy contests. In policy domains — such as energy, health, and labor — both private and public sector organizations with interests in specific policy issues and policymaking events exchange political resources and form coalitions to collaborate on lobbying campaigns. These actors seek to influence the outcomes of policy events in the decision-making institutions of national government [...]»⁹²⁵.

Certes, les acteurs dans leur diversité pourraient être d'accord sur le fait qu'il faut réformer le système de santé, mais les stratégies et les objectifs stratégiques sont loin d'être les mêmes. De plus, on a pu observer que dans ces espaces de consultations,

⁹²⁵ David Knoke et Tetiana Kostiuhenko, « Power Structures of Policy Networks », in Jennifer N. Victor, Alexander H. Montgomery, Mark Lubell, *The Oxford Handbook of Political Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 97.

surtout, dans la production des éléments de travail (en portugais *linhas de trabalho*), nombreuses étaient les organisations qui n'étaient là que pour légitimer l'action des acteurs étatiques alors que d'autres organisations, surtout, nationales financé espar les partenaires de coopération/donateurs ou internationales avaient tendance à s'aligner sur les principes et les intérêts prônés par les bailleurs et les experts internationaux. Il faut donc étudier les intérêts de chaque catégorie d'acteurs.

De manière générale, les acteurs étatiques avaient pour objectif de « promouvoir l'amélioration de la qualité des services de santé, le respect de la personne humaine et la protection des droits des usagers »⁹²⁶. Cet objectif apparaît dans plusieurs documents de travail dont le rapport de la première (réalisée le 15-16 novembre 2012) et deuxième réunion nationale (réalisée le 2-4 décembre 2014) concernant le bilan et partage des expériences sur la qualité et l'humanisation de soins⁹²⁷. Ce document, entre autres, définissait comme but de rapprocher les populations/usagers aux services de santé. Ce sont ces objectifs qui orientent officiellement les acteurs étatiques dans toutes les discussions avec le public et avec les acteurs non-étatiques. L'enjeu va pourtant au-delà. Il s'agit pour le gouvernement d'un intérêt politique majeur car le bon fonctionnement des services de santé est un levier politique et idéologique (la prétention d'être un État social) important au Mozambique où l'État a du mal à assurer son rôle de producteur des services publics de santé acceptables pour les populations⁹²⁸. Délivrer des services de santé avec une certaine dignité et qualité constitue un élément important pour la reproduction politique du parti au pouvoir qui fait par exemple de la construction des hôpitaux l'un des aspects le plus important du processus de mise en scène de ses capacités à créer les conditions du bien-être de la population. Ces derniers objectifs sont si critiques que tous ceux qui s'y opposent sont écartés des forums de consultation.

⁹²⁶ Ministério da Saúde, *Estratégia nacional...op. cit.*, p. 13-14.

⁹²⁷ Ministério da Saúde, « Relatório da primeira e segunda reunião nacional de Balanço e partilha de experiências em qualidade e humanização », Maputo, Ministério da Saúde,, 2012/2014 (document non publié).

⁹²⁸ Lucio Posse, « Descentralização no sector da saude em Moçambique : “um processo sinuoso” », Maputo, IESE, 2018, 4 p.

Les associations d'usagers avaient presque les mêmes objectifs que ceux du gouvernement représenté par le ministère de la Santé. On peut ainsi dire que, pour l'essentiel, ces organisations s'intégraient aux objectifs du gouvernement et, au niveau plus bas de l'administration, elles se confondaient avec les membres du gouvernement dans la manière dont elles agissaient ou se positionnaient lors des « débats » concernant la réforme.

Les associations professionnelles, comme celle des médecins et infirmiers (association et ordre des médecins et infirmiers respectivement), avaient comme objectif primordial l'amélioration des conditions de travail qu'elles considèrent comme « une violation de leur dignité, violation de la loi du travail et de tous les dispositifs légaux les concernant »⁹²⁹. Il est possible de constater qu'ici l'humanisation est, d'abord, l'amélioration des conditions de travail du personnel de la santé sans différence de *statuts*. Pour ces acteurs, la pierre angulaire pour que l'humanisation ait du sens est de créer les conditions objectives matérielles et salariales pour que le personnel puisse développer ses activités « sans se mettre en danger »⁹³⁰.

Les acteurs étatiques mettent ainsi l'accent davantage sur les usagers/populations et les associations sur les conditions de travail. On comprendra plus tard que ces organisations seront à cheval entre les intérêts des bailleurs, experts internationaux et des acteurs étatiques.

Pour les experts internationaux, les bailleurs, donateurs, les Organisations Internationales, les ONG, il était prioritaire que 1°) le Mozambique se conforme aux *standards* internationaux en ce qui concerne l'humanisation et la qualité de soin, 2°) entérine les droits de l'homme dans le système de santé et enfin 3°) s'engage à réaliser les objectifs du Millenium dans ce secteur. Une contradiction entre ces acteurs et les acteurs étatiques est vite apparue sur les *standards*, les Mozambicains affirmant que la Politique Nationale d'Humanisation serait « élaborée à partir des expériences et des

⁹²⁹ Entretien Jorge Arroiz, président de l'association des médecins du Mozambique, Maputo, août 2017.

⁹³⁰ Entretien avec Maria Matavel, présidente de l'association des infirmiers du Mozambique, Maputo, le 25 février 2019.

connaissances acquises dans les processus locaux d'amélioration de qualité »⁹³¹ avant que ne soit prises en compte « les références internationales »⁹³².

Le conflit entre les logiques nationales du gouvernement concernant l'humanisation de soins et les logiques internationales des bailleurs ou experts est, en effet, un prolongement d'un autre conflit sur *qui gouverne* les politiques publiques au Mozambique. Entre les acteurs étatiques nationaux et les acteurs non-étatiques internationaux, la volonté de pilotage était si prononcée que parfois dans les débats on a pu constater un certain agacement des acteurs internationaux contre la manière dont les bureaucrates du ministère de la Santé structuraient les travaux dans les petits comités constitués lors de ces réunions.

En ce qui concerne les associations religieuses, des avocats, et même les journalistes et universitaires, la question des droits de l'homme, la corruption, l'amélioration des conditions matérielles des unités sanitaires étaient au cœur de leurs actions et prises de parole. Pour ces organisations, la manière dont fonctionnaient les unités sanitaires était une démonstration non seulement du niveau de délabrement du système de santé mais aussi de l'incapacité de l'État à investir plus dans ce secteur et à mettre en place des stratégies pour éliminer la corruption endémique. Ces acteurs se trouvaient plutôt du côté des acteurs internationaux même si dans la pratique plusieurs arrangements se faisaient pour que leurs positions évoluent en faveur de quelques positions du gouvernement. On peut ainsi dire qu'entre ces acteurs, il y avait ce que Heclo appelle un « réseau sur enjeux » (issue network)⁹³³, c'est-à-dire que l'articulation de leurs intérêts se construisait autour d'aspects spécifiques de la réforme pour l'humanisation des soins de la santé, comme, par exemple, la question des droits de l'homme dans la santé et la lutte contre la corruption.

Le gouvernement voyait d'un mauvais œil la construction de ces alliances même si elles n'étaient que ponctuelles. Tout était mis en place pour que ces alliances soient le moins

⁹³¹ Ministério da Saude, *Estratégia nacional...* op. cit., p. 3.

⁹³² *Ibidem*.

⁹³³ H. Heclo, « Issue network and the executive establishment », in Anthong King, *The New American Political System*, Washington, D.C, American Enterprise Institute, 1978.

durables possible. Évoluer dans le sens du gouvernement pourrait, entre autres, vouloir dire réduire la férocité des critiques du fonctionnement des services de santé et parler simplement en termes de propositions ou en termes de suggestion. C'était ce que le gouvernement attendait de ces acteurs dont la critique pourrait nuire davantage à l'image du système de santé qui était déjà mauvaise⁹³⁴.

C'est d'ailleurs pour cette raison que le ministère de la Santé affirme que la politique d'humanisation « part du principe que la qualité peut avoir des significations différentes et peut contenir des valeurs distinctes pour des individus et institutions différentes impliquées dans le processus de *formulation*... pour cette raison, *la politique* considère qu'il est essentiel de comprendre que la qualité est un processus participatif et de négociation positive permanente entre les parties impliquées. S'il est vrai que le réseau est fragmenté, il permet quand même des négociations ponctuelles entre les acteurs et le gouvernement reste ouvert à des propositions et les négocie dans les aspects qu'ils pensent ne pas s'en passer.

La manière de travailler entre ces acteurs mène parfois à des blocages sur des questions qui pourraient être considérées comme banales. L'exemple le plus intéressant est celui de la définition du terme « qualité » : pour les uns (bailleurs, experts), c'était un terme mesurable, plus ou moins objectif et pour les autres un terme instable voire subjectif (acteurs étatiques) et qui devrait être considéré comme un terme négociable à tout le moment. Cette situation illustre combien ce terme même de qualité était pour le gouvernement un terme assez politique et que sa définition devait être la plus ouverte possible. Le gouvernement voyait dans cette imprécision une forme de gestion de la pression qui viendrait des acteurs de ladite société civile et de quelques citoyens. Sachant qu'il n'avait pas les conditions pour réaliser de manière effective les éléments constituant le terme « qualité », un terme évolutif et minimaliste ou même ouvert permettait une plus grande capacité de justification en cas de critiques des services de santé.

⁹³⁴ David Carassus, *Le pilotage des politiques publiques locales : de la planification à l'évaluation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020.

5.2.4. Une cartographie des acteurs : qui pilote la cause « humanisation de soins » dans un « État faible » ?

La cartographie rapide des réseaux d'action publique (*rapid policy network mapping*) est une forme d'analyse des réseaux sociaux⁹³⁵ qui se forment autour des politiques publiques dont l'objectif est de donner un aperçu des acteurs qui participent dans sa formulation. Cette cartographie permet de voir comment les forums fonctionnent et impactent la manière dont les coalitions d'acteurs se forment en fonction des intérêts et comment cela structure les relations de pouvoir, d'influences et de conflits. Nous avons déjà donné plusieurs détails du processus plus haut pour expliquer ce processus. Ici nous allons simplement donner des détails sur les acteurs directement impliqués pour bien comprendre le sens des alliances et des conflits, des alliances et des stratégies mis en place par chaque acteur pour essayer de peser sur la manière dont se construira le « référent central », dans le sens d'Ève Fouilleux⁹³⁶.

Le processus a commencé par la création du groupe technique qui était composé, entre autres, par les responsables des différents programmes du ministère de la Santé et par les partenaires de la coopération (les bailleurs et ses experts). Mais tous les « termes de références » de la réforme, le cadre cognitif ou le référentiel furent produits par le Cabinet du ministre de la Santé. En outre, c'est ce Cabinet, dans la perspective d'imposer tout un « ensemble d'idées de représentations spécifiques comme 'réfèrent central' »⁹³⁷ qui va plus tard contrôler la totalité de l'Équipe technique dont la responsabilité est de piloter le processus de fabrique de cette politique. Donc, ces espaces de discussions et la composition des groupes de travail deviennent le « lieux de lutte pour la domination »⁹³⁸ ayant pour enjeu de conquérir à la fois l'opinion publique urbaine très critique *vis-à-vis* du gouvernement et les zones rurales où les populations ont le sentiment que le gouvernement les a délaissées.

⁹³⁵ Alain Degenne et Michel Forsé, *Les réseaux sociaux... op. cit.*

⁹³⁶ Ève Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 1, 2000, p. 277-305.

⁹³⁷ Ève Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 1, 2000, p. 277-305, p. 280.

⁹³⁸ *Ibidem.*

Les constituants de ce *Grupo Tecnico* ont travaillé à la révision de la littérature et à la réalisation des entretiens informels avec les citoyens, organisations et associations considérées clé comme clés pour les *termos de referência* du Cabinet de la ministre dans le processus de formulation de la politique d'Humanisation. Ces entretiens furent réalisés de 2011 à 2016. De ces travaux, une première version surgit et fut partagée avec les membres du groupe technique, des conseils consultatifs des directions des Ressources Humaines, Planification et coopération, Santé Publique, Institut National de Santé, l'Inspection Générale de la Santé et avec le forum des partenaires de coopération où sont représentés les principaux donateurs du ministère de Santé.

Les résultats des discussions ont servi, en partie, à enrichir le document, ce qui a permis la production d'une deuxième version qui fut discutée et approuvée par les comités de travail (*oficinas de trabalho* en portugais) avec les médecins-chefs provinciaux, les directeurs cliniques des hôpitaux centraux, provinciaux, du district, les points focaux provinciaux (*pontos focais provinciais* en portugais) de qualité et humanisation, en incluant les membres du comité technique, comités de qualité et humanisation et de cogestion et humanisation.

Pour la validation du document, une matrice d'objectif (*matriz de objetivos* en portugais), des documents de travail concernant les interventions/débats faits lors des réunions multiples réalisées. Toutes les conclusions furent discutées et approuvées par le Comité National de Qualité et Humanisation, des associations des professionnels, avec des universitaires, des scientifiques, des « associations démocratiques de masse » (liées au parti Frelimo), des partenaires de la coopération e de la mise en œuvre (*parceiros de cooperação e de implementação* en portugais) dans une réunion spéciale organisée par la Direction Nationale d'Assistance Médicale en octobre 2016. À tout ce processus ont participé plus de 350 personnes, dont des usagers, chefs communautaires, représentants D'AMETRAMO, l'association des guérisseurs (*curandeiros* en Portugais), représentants des organisations de masse, associations universitaires, professionnels et gestionnaires du système national de santé et partenaires.

On le voit, une large partie des participants sont proches du gouvernement du Mozambique et donc du ministère de la Santé. La multiplication des acteurs n'est pas synonyme d'une discussion équilibrée des positions.

Nous allons à partir de ces informations détailler les différents acteurs qui ont pris directement parti au processus.

Les acteurs étatiques. Équipe technique de Niveau Central (ministère de la Santé) : Cabinet de la Ministre, Direction Nationale d'Assistance Médicale, Département de Qualité e Humanisation, Bureau de l'Usager, Département d'Évaluation, Département d'Administration Hospitalière, Département d'Infirmierie, Département de Maladies Infectieuses dont le VIH-SIDA. Dans ces Directions et département, ce sont les responsables qui ont participé et dirigé les travaux.

Niveau provincial : Directions Provinciales de Santé, les Directeurs d'hôpitaux Centraux et provinciaux, les Chefs de différents services et départements constituant la Direction provinciale de la Santé, les comités provinciaux de Qualité et Humanisation, Secrétariat technique provincial de Qualité et Humanisation.

Niveau du District : Direction du District de la Santé, médecin-chef des hôpitaux ruraux, directeurs de unités sanitaires, médecins et infirmière dotées de responsabilités, comités du district de Qualité et Humanisation, Secrétariat technique du district de Qualité e Humanisation.

Au niveau des unités sanitaires : Comité de Cogestion et Humanisation et le Comité Technique d'Évaluation, Équipe d'Évaluation Interne.

Organisations Internationales et donateurs/bailleurs⁹³⁹ : International Training and Education Center for Health, Friends in Global Health, Family Health International 360, International Center for Aids Care and Treatment Programs- Global Health, USAID, Save de Children, Path and Action aid, Medicus Mundi, Médecins sans Frontières, Concern Universal, John Hopkins Program for International Education in Ginecology and Obstetrics Piego, Pathfinder, Ambassade d'Irlande, UNICEF, UNFPA,

⁹³⁹ Dans les documents du gouvernement et dans les entretiens, ces organisations sont appelées Institutions collaboratrices (*Instituições colaboradoras* en portugais).

OMS and Center For Disease Control and Prevention, Médicos com Africa et Coopération Médicale Cubaine.

ONG Nationales : Nweti, Namati-Moçambique, Forum-Mulher, Associação de Mulheres de carreira Jurídica...

Les acteurs de la « société civile » : Organisation Mozambicaine de la Femme, de la Jeunesse, des professeurs, les conseils nationaux, provinciaux et du district de la jeunesse, Forum-Mulher, ROSC, Geração-BIZ, le Conseil Chrétien, le Conseil Islamique, Agha Khan, l

a communauté Musulmane, Église Catholique, entre autres.

Organisations professionnelles : Ordre des médecins, Association des médecins, Associations des Infirmiers, Ordre des infirmiers, Ordres des avocats.

En regardant de près ces organisations, il est possible de constater non seulement le caractère fragmenté des acteurs mais aussi une forte domination des acteurs directement ou indirectement sous influence du gouvernement et des bailleurs/donateurs.

Dans un État comme le Mozambique, en situation de faible capacité, l'action publique peut *a priori* sembler pilotée par des acteurs autres que l'État lui-même, l'action publique semble être éclatée et l'État disposer de peu de capacité de régulation. En réalité, l'action publique reste, en grande partie, négociée⁹⁴⁰, l'État disposant de leviers lui permettent d'avoir à la fois un niveau important de contrôle du cadre cognitif et des règles selon lesquelles les processus doivent être menés. C'est ce que j'appelle ici la « faiblesse à double tranchant », une faiblesse de l'État qui est source de limitation de l'autorité étatique et en même temps potentiellement source d'exercice de pouvoir

À titre d'exemple, aucune activité concernant la fabrique d'une politique publique, d'un programme ou d'une stratégie dans ce secteur n'est possible sans suivre les « orientations du cabinet du ministre » et c'est le ministre qui s'impose comme le

⁹⁴⁰ Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques... op. cit.*, p. 83. Rozenn N. Diallo, *Les paradoxes... op. cit.*

porte-parole public de la politique publique. Il assure le contrôle de la qualité des processus d'échanges et de tout ce qui est fait dans les travaux qui mènent au document final.

Nos observations et nos entretiens avec ces acteurs divers permirent de comprendre que peu importe si nous sommes dans un État à faible capacité ou à forte capacité, les forums « permettent de rendre intelligibles l'hétérogénéité des idées existantes autour une politique publique et la pluralité des systèmes de représentation et action dans lesquelles ces idées inscrivent »⁹⁴¹, comme nous l'avons déjà dit quelque part ailleurs. De plus, dans les États à faible capacité, les bureaucrates ministériels, des directions provinciales, des districts sont ceux qui se trouvent dans le devant des consultations et dans tous les forums au niveau le plus bas de l'administrations sanitaire.

5.2.5. Le « forum de la communication politique » : entre cadrage et politisation de l'humanisation

L'amélioration des services de santé constitue l'un des éléments les plus emblématiques dans les discours politiques du gouvernement du Frelimo depuis le début de lutte de libération nationale en 1964. Mais la santé ne devint électoralement stratégique qu'en 1990 avec la légalisation du multipartisme. C'est à partir de cette année que la reconstruction du système de santé est perçue comme un instrument au service de la récupération des territoires perdus physiquement et politiquement pendant la guerre civile au profit de la Renamo, mouvement rebelle qui a fait de la destruction des infrastructures sanitaires de l'État l'une des cibles privilégiées. La question n'était plus simplement de délivrer les services de santé comme c'était le cas en 1964 ou au lendemain de l'indépendance en 1975. À partir de 1994 (premières élections pluri-partisanes), la question de la délivrance de soins de qualité entre dans

⁹⁴¹ Ève Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune... », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 1, 2000, p. 277-305, p. 279.

le jeu politique comme élément central de la production de l'image d'un parti proche des problèmes des populations.

D'une part, le parti Frelimo au gouvernement depuis 1975 accuse la Renamo d'être la responsable de l'état de délabrement du système et, d'autre part, la Renamo accuse le Frelimo d'être, par ses politiques dits « socialistes », responsable de la mauvaise qualité des services de santé. Si ces accusations de part et d'autre sont banales dans les débats publics, la réalité montre que la Renamo n'a jamais construit ni une vision claire de son modèle de santé ni un véritable programme pour reconstruire le système de santé. De plus, la Renamo n'a jamais réussi à avoir une conception de la santé capable de défier la version présentée par le Frelimo, un service de santé *pratiquement* gratuit même dans le contexte des réformes néolibérales. Michel Cahen analyse, dans un article récent, de manière détaillée, le manifeste électoral de la Renamo pour les élections présidentielles et législatives de 2019. Il montre que non seulement la Renamo n'arrive pas à être différente, dans ses promesses électorales, de son rival politique, le Frelimo, mais encore que son programme ne parle que très peu de la santé comme axe fondamental de son action politique⁹⁴².

C'est là une des grandes différences entre le Frelimo et la Renamo. Dans le manifeste du Frelimo, comme le montre le même auteur, la santé apparaît à plusieurs reprises comme un aspect directement lié au développement du pays. Cette vision vient conforter une idée qui ne peut pas être dissociée du projet national du Frelimo dans lequel la santé occupe une place importante dans les rapports politiques entre ce parti et les populations. C'est par la santé que le Frelimo se présente comme « un père » au service de ses enfants.

Autrement dit, pour le Frelimo les services de santé n'ont jamais perdu ni leur importance politique stratégique et ni leur rôle d'instrument de projection de l'image d'un parti-État inquiet du sort de la population, surtout rurale. Depuis les années 1990,

⁹⁴² Michel Cahen, « Programas, sim, mas para fazer o quê? Uma análise dos manifestos eleitorais dos partidos politicos para a eleicoes moçambicanas de 15 de outubro de 2019 », in Salvador Cadete Forquilha, *Desafios para Moçambique 2020*, Maputo, IESE, 2020, p. 97-120.

l'amélioration des conditions des services de santé, la construction des unités sanitaires, la formation de médecins, d'infirmiers et le combat contre la corruption dans les unités sanitaires ont été intégrés dans les stratégies politiques et électorales pour contrer non seulement la fortification de l'image positive de la Renamo parmi les populations rurales, surtout dans les régions centrale et septentrionales du pays, mais aussi pour faire avancer les stratégies de récupération des espaces ruraux qui étaient alors sous le contrôle politique et électoral de la Renamo.

La question de l'humanisation depuis les réformes néolibérales des années 1990 fut non seulement considérée comme la pierre angulaire des processus de transformation politiques du système de la santé mais aussi comme l'ouverture d'une nouvelle ère où l'utilisateur était le centre névralgique de tout le Système de la Santé.

Dans un contexte d'extrême pauvreté, de corruption généralisée, de hauts taux de mortalité materno-infantile, de maltraitements des usagers par les professionnels de la santé, du *laisser-faire*, *laisser passer*, vouloir redonner une image positive du système de santé ne se posait pas simplement comme un problème public, il était devenu un levier important de la délégitimation de la Renamo dans un contexte où le parti-État se voyait concurrencé par les acteurs non-étatiques (association, ONG, entre autres) et par les donateurs/bailleurs dans la production des services de santé. En 1991, une politique nationale de la santé avait été formulée ayant comme objectif de fournir des services de santé de qualité et équitable⁹⁴³. Avec la politique d'humanisation, ce sont les inégalités sociales que le Frelimo dit vouloir combattre.

Il est important de préciser que, pendant une décennie, la question de l'humanisation ne fut pas véritablement considérée comme aspect central des politiques de santé au Mozambique et que la question de la qualité était directement liée à la récupération des infrastructures détruites pendant la guerre⁹⁴⁴. De plus, le plan stratégique de la santé (2007-2012) avait défini la réforme de la Santé comme partie

⁹⁴³ Ministério da Saúde, Centro de Formação e Pesquisa, Rede Regional da Equidade em Saúde, *Observatorio de equidade: avaliação da do progresso da equidade na saude*, Maputo, Ministério da Saúde, 2010.

⁹⁴⁴ Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, « Relatório nacional de desenvolvimento humanos (national human development report) », Maputo, PNUD, 2001.

importante de la stratégie de la réduction de la pauvreté⁹⁴⁵ et de la vulnérabilité des populations rurales. Et c'est d'ailleurs pour cette raison que le programme de rénovation du secteur de la Santé (1994-1999) (*Programa de Recuperação do Sector da Saúde 1994-1999*) fut considérée par un ancien ministre de la Santé comme la base même de tout le progrès social du Mozambique.

Ce sont ces éléments politiques qui constituent la base de toute la vision que le gouvernement aura lors de la formulation de la politique d'humanisation. Autrement dit, prendre l'humanisation non pas comme un aspect technique d'amélioration du fonctionnement des services de santé, mais comme un élément qui fera de la santé la vitrine des réformes de l'administration ayant pour objectif la réduction de la pauvreté. À travers ces éléments, il est possible de constater que, pour le gouvernement du Frelimo, il n'était pas question de laisser cette politique si structurelle aux mains des acteurs non-étatiques ou encore moins sous le contrôle des partis politiques d'opposition. En ce qui concerne les partis d'opposition, l'absence d'une vision conséquente conforte la forte politisation⁹⁴⁶ ou plutôt une forte « partidarisation » ou politisation partisane dont souffrent les services de santé.

Cela ne veut en aucun cas dire que la santé est un aspect qui structure de manière importante la compétition politique au Mozambique. Elle est simplement un aspect qui est utilisé de manière erratique par les partis d'opposition (souvent en écho de discours d'organisations de la société civile) ou encore par certaines organisations de la « société civile » pour critiquer le gouvernement sur sa « mauvaise gestion des services publics ». Par contre, pour le Frelimo avoir la maîtrise de tout le processus de production ou fabrique de cette politique permet de redorer son image auprès des populations démunies ou encore de mettre en avant l'image d'un parti qui est au service de l'intérêt des plus défavorisés.

⁹⁴⁵ Ministério da Saúde, *Plano estratégico... op. cit.*

⁹⁴⁶ Dans ce travail politisation sera « le processus par lequel des questions, des activités, des pratiques, des discours se trouvent dotés d'une signification politique et sont donc appropriés par les acteurs investis dans le champ politique (dirigeants, partis, journalistes, groupes d'intérêt, intellectuels...) ou encore comme « une requalification des activités sociales les plus diverses.

On pense que l'idée « est de montrer que le Frelimo fait cela non pas tant pour permettre la meilleure réalisation d'un droit dans une République de citoyens – le droit à la santé – que pour apparaître comme un gouvernement capable d'offrandes à ses administrés, ses sujets »⁹⁴⁷. C'est sur ces bases que la composition de forum politique sera faite. La composition de ce forum va du ministre de la Santé, des directeurs nationaux, des conseillers du gouvernement aux députés du Parti Frelimo et aux bureaucrates du parti.

La vision générale de ce que devrait être cette politique fut d'abord discutée longuement au sein des membres du parti au pouvoir. Ces sont ces discussions qu'en partie vont constituer les éléments dans le forum de communication politique, c'est-à-dire, ces espaces où la rhétorique ou la justification politique se produit entre les acteurs gouvernementaux et acteurs non-étatique. . Deux objectifs furent à la base de la définition des objectifs. Premièrement, il s'est agi de la consolidation du pouvoir du Parti-État et, deuxièmement, de la dévalorisation des critiques émanant des partis d'opposition et des organisations critiques de la gouvernance du Frelimo. Suivant Ève Fouilleux, on peut dire que l'« enjeu central est la conquête et/ou la conservation du pouvoir politique qui passe par la construction de coalitions, la dévalorisation des adversaires et l'argumentation en vue de convaincre les électeurs »⁹⁴⁸. Au Mozambique, s'il est vrai qu'on cherchait à convaincre les électeurs, le véritable enjeu post-guerre était bien de recomposer les territoires politiques et d'assurer la réimplantation des citoyens-administrés et acquis au pouvoir gouvernemental. En 2010, le ministre de la Santé, Paulo Ivo Garrido affirmait que, dans une démarche politique et électorale sur toutes les réformes de la santé :

«[...] ce que nous faisons dans le système de santé est important pour réduire les écarts dans notre société, en veillant à ce que les soins de santé primaires soient assurés pour tous. Nous avons progressé dans la réduction des écarts entre les zones rurales et urbaines. Nous devons maintenant nous assurer qu'être pauvre, avoir un faible niveau d'éducation ou vivre dans une certaine zone ne crée pas d'obstacles et ne réduit pas l'accès aux soins de santé [...]. Notre réforme contient des éléments qui permettent une discussion des mesures à

⁹⁴⁷ Michel Cahen, conversation par skype, le 8 février 2021.

⁹⁴⁸ Ève Fouilleux, *"Entre production et institutionnalisation..."*, op. cit., p. 279.

prendre pour accroître la couverture universelle des soins de santé et identifier et encourager l'utilisation des services mobiles pour améliorer l'accès aux services de santé aux familles vulnérables dans les zones rurales et urbaines [...] ⁹⁴⁹ »

Sur ce forum des discussions avec les experts internationaux, de discussion au sein du ministère de la Santé, la production d'idées prend essentiellement la forme de programmes et de discours politiques et électoraux. Dans la cinquième réunion sur la qualité et humanisation des soins [date ?], la ministre de la Santé, Nazira Abdula affirma que « malgré les gains obtenus, nous reconnaissons que la route est encore longue et loin d'atteindre la fin. Par conséquent, il est nécessaire de mieux intégrer la qualité dans les différentes pratiques cliniques et la gestion des programmes de santé en faisant des populations la cible principale » ⁹⁵⁰. Ces paroles sont pratiquement les mêmes que celles prononcées lors du lancement des consultations publiques pour la formulation de la politique nationale de qualité et humanisation trois [ans ?] auparavant ainsi que dans plusieurs de ses déplacements dans les différentes régions du pays, principalement dans les régions rurales.

Ce qu'il faut retenir de ce forum est que depuis plusieurs années, les bureaucrates du ministère de la Santé sont ceux qui sont responsables de la justification politique de toutes les réformes réalisées. Pour les personnalités politiques, les membre du gouvernement, les agents étatiques doivent jouer le rôle central d'articuler la dimension politique et technique pour produire à la fois l'efficacité politique/symbolique et technique ⁹⁵¹. Ce n'est pas par hasard si toute l'équipe technique impliquée dans la formulation de cette politique est composée par des bureaucrates du parti au pouvoir et rendent directement compte à la ministre de la Santé et cette dernière au président et aux membres de son parti. On ne trouve dans cette équipe aucune personne qui soit extérieure au ministère et qui ne soit pas en

⁹⁴⁹ Ministério da Saúde [et al.], Observatório de equidade..., *op. cit.*, p. 5.

⁹⁵⁰ Discours d'ouverture de la ministre de la Santé à la 5^e réunion sur la qualité et humanisation de soins, réalisée à Maputo, le 25 novembre 2019.

⁹⁵¹ C. Campbell et G.K Wilson, *The end of whiteball: death of a paradigm?* Oxford, Blackwell, 1995.

phase avec le discours du gouvernement sur la santé vectrice du combat aux inégalités et à la pauvreté »⁹⁵².

S'il est vrai que les responsables des programmes et des différents services au sein du Ministère et la ministre elle-même discutent avec leurs partenaires de la coopération de la mise en œuvre et des éléments faisant partie de la « feuille de route », le fait est que ces discussions sont postérieures.

Séverine Bellina, Dominique Darbon et autres affirment à ce propos que « la légitimité de de l'État est ici liée à des règles et des procédures auxquelles les citoyens souscrivent et par lesquelles l'État à la fois prend des décisions contraignantes et organise la participation des personnes »⁹⁵³. La stratégie consiste à la fois à prendre le cadre légal existant (constitution de la République, loi des associations, politique de la santé publiée par décret, entre autres) et les plans quinquennaux du gouvernement pour mettre en avant les règles autour desquelles les acteurs doivent trouver les modalités d'articulation et de discussions sur la politique en question. On peut ainsi dans un régime qui fait tout pour gagner en légitimité, faire participer selon des règles préétablies, de manière à la fois de légitimer son action et de contrôler ce qui pourrait mettre en danger sa prétention à exister comme acteur central de la production des services publics.

On voit ainsi que la politisation des processus de formulation de la politique d'humanisation n'est pas un levier de légitimation seulement dans les pays démocratiques, comme le souligne Hassenteufel⁹⁵⁴. Mais elle l'est davantage dans des régimes non seulement autoritaires ou à parti dominant mais aussi faibles en termes de production de services publics. Le cas du Mozambique est un bon exemple. Dans un récent rapport sur la gouvernance et l'intégrité au Mozambique (novembre 2020) du Centre d'Intégrité Publique (*Centro de Integridade Pública-CIP-* en portugais), plusieurs chapitre démontrent que si plusieurs lois existent dans l'objectif de permettre

⁹⁵² Ministério da Saúde [et al.], *Observatório de equidade...*, op. cit.

⁹⁵³ Séverine Bellina, Dominique Darbon, Stein Sundstol Eriksen, [et al.], *L'État en quête de légitimité : sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Charles Léopold Meyer, 2010, p. 41.

⁹⁵⁴ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...op. cit.*, p. 171-173.

aux bureaucrates d'agir librement, la réalité montre que ces derniers sont tenus de faire acte de loyauté envers les membres du parti pour lesquels les politiques publiques sont une « fenêtre d'opportunité » pour augmenter la légitimité du parti au pouvoir⁹⁵⁵.

5.3. Formuler la politique d'humanisation comme ressource politique dans un régime « autoritaire »

«[...] Il existe un mot inuit qui caractérise les sentiments que les blancs que leur inspirent. Ce mot est Ilira et il n'est facile à traduire. C'est une sorte de peur, un mélange de respect et d'intimidation...Ilira est cette tendance en chacun de nous à donner les réponses que les puissants attendent de nous et non ce que nous croyons vraiment. Ainsi, quand on demanda à des pères et mères inuit s'ils souhaitaient que leurs enfants poursuivent leur scolarité en internat, ce qui signifiait qu'ils seraient 'sortis' de leur environnement et de leur langue maternelle, la plupart ont répondu 'oui' alors que chaque fibre de leur être désirait répondre 'non' [...] »

Martin O'Malley, *Why Nunavut*, Iqaluit, CBS News Online, 1979 cité par Bernad Lecomte et Jean-David Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, 2000, p. 5-23, p. 17.

Historiquement, la santé est au Mozambique une composante importante des processus de légitimation politique. L'État mozambicain et le parti Frelimo se sont, en grande partie, construit autour de l'idée selon laquelle délivrer la santé aux populations permettrait non seulement de remettre en question la nature raciste et ségrégationniste de l'État colonial mais aussi de construire un État plus égalitaire, plus proches de ses populations. Au Mozambique si la santé n'a guère constitué un enjeu

⁹⁵⁵ Centro de Integridade Pública, *Governança e integridade em Moçambique*, Maputo, Centro de Integridade Pública, 2020.

majeur dans la compétition électorale et politique, elle a en revanche constitué un dispositif important de la production de la légitimité politique du parti Frelimo. En analysant le forum de communication politique, ces espaces où les discussions sont entre les hauts fonctionnaires du ministère de la santé avec les hauts responsables des organisations internationales, des agences de développement, entre autres, il a été possible de constater que la dimension symbolique de la politique d'humanisation n'est compréhensible que si on analyse les « stratégies discursives (vocabulaire, expression, connotations, argumentations, figures de rhétoriques...) déployées par des acteurs politiques »⁹⁵⁶.

En lisant les documents du gouvernement, on constate que la stratégie discursive consiste à donner une place importante aux populations dites vulnérables, les femmes, les enfants, les hommes vivant dans des zones rurales où les enjeux électoraux et de légitimation politiques sont beaucoup importants. Parler de ces populations n'a rien d'anodin au Mozambique car c'est bien là que se trouvent une grande partie des électeurs potentiels. On peut constater une forte insistance sur l'humanisation des services de santé comme levier de participation des populations dans la « production » des services de santé. Prendre l'humanisation comme stratégie de démocratisation de la gestion des services de la santé n'est pas en soi une nouveauté au Mozambique. En vrai, il ne s'agit pas ici de la démocratisation de la gestion des services de santé, mais de faire faire par la population un travail gratuit dans les services de santé. Cette stratégie vient de l'époque où le parti unique parlait de « santé populaire ». É l'époque participer était une obligation, un impératif national.

Dans un contexte où la participation des citoyens aux affaires politiques et publiques est non seulement contrôlée mais aussi marginale, pour ne pas dire sans un véritable impact dans la manière dont les services et politiques publiques fonctionnent⁹⁵⁷, parler de « participation et de démocratisation » peut être analysé comme un outil dont l'objectif est présenter l'image d'un gouvernement ouvert et qui considère que les solutions aux problèmes du système de santé passent par

⁹⁵⁶ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique...op. cit.*, p. 171.

⁹⁵⁷ Orlando Júlio André Nipassa, *Autonomia e dependência da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique*, thèse, Instituto Universitario de Lisboa, 2016, 287 p.

l'intégration des suggestions et propositions des couches qui souffrent le plus. Ce qu'il est possible de constater dans lesdits « *foruns de consultação* » est que la participation devient intégration.

Pour les partenaires de la coopération « l'efficacité est certainement une préoccupation essentielle des donateurs sur le court terme »⁹⁵⁸ alors que pour les acteurs bureaucratiques-étatiques la question se posait autrement. C'est la production et légitimation de l'image « *du partido do povo* » (parti du peuple) qui semble être la chose la plus importante. Comme nous l'a rappelé une responsable d'un programme de santé maternelle au sein du ministère de la Santé :

«[...] l'une de nos priorités quand on formule un politique ou un programme c'est toujours l'intérêt des populations qui n'ont pas toujours accès à des services de santé digne de ce nom. Quand on formule un politique on prend toujours les plans, les objectifs du gouvernement comme notre boussole. On a des orientations claires. Dans les programmes du gouvernement, la santé occupe une place importante. Le gouvernement a fait de l'amélioration des services de santé des populations vulnérables la cible de toutes les réformes. Vous savez que notre pays, et particulièrement le système national de santé, est, dans toute l'Afrique, parmi ceux qui ne prennent pas en considération le niveau financier des usagers pour qu'ils puissent avoir accès à nos services. Ces populations dans de conditions difficiles sont la priorité de nos actions et politiques. Si vous regardez bien les politiques du gouvernement dans notre secteur, l'orientation est claire : le premier objectif est que toute la population mozambicaine doit avoir accès à une santé de qualité. Peu importe ce qu'on fait mais la santé de notre population est beaucoup importante que toute la question de l'efficience financière ou autre ou des dépenses qui doivent être faites. La politique d'humanisation est celle qui donne corps à cette préoccupation du gouvernement et donc de nos services respectifs depuis maintenant plusieurs années [...]»⁹⁵⁹.

⁹⁵⁸ Bernad Lecomte et Jean-David Naudet, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, 2000, p. 5-23, p. 21.

⁹⁵⁹ Entretien avec N. C, médecin au ministère de la Santé, Maputo, 09 juillet 2017.

Au cours de discussions entre les acteurs bureaucratique-politiques et les partenaires du développement les acteurs étatiques-bureaucratiques soutenaient les « maternités modèles » comme l'un des instruments clef pour le succès de la politique d'humanisation. Pour les acteurs non-étatiques, surtout internationaux, mettre en place des dispositifs de contrôle des activités du personnel de la santé était l'un des instruments pour que les mesures définies dans la politique officielle soient mises en place. Pour ces derniers, les mesures bureaucratiques néo-managériales qui consistaient à noter, classer, classifier en permanence le personnel était l'une des stratégies pour que le système de santé devienne plus humanisé, plus performant dans du « *building the new managerialist hospital* »⁹⁶⁰. Pour les acteurs bureaucratiques, cette question n'était pas une priorité d'autant plus que le gouvernement savait qu'il ne pouvait être si exigeant de ce point de vue car les conditions objectives pour que ces types de démarches puissent être mises en œuvre n'existaient pas.

Comme le soulignent Crozier et Friedberg « le contrôle d'une incertitude n'équivaut donc pas à sa disparition »⁹⁶¹ des rapports de pouvoir tendus entre les acteurs mais il permet aux acteurs étatiques d'avoir « la main » sur le sens symbolique que la politique produit dans les populations directement concernée. La formulation de la politique d'humanisation, principalement, la manière dont les consultations furent menées par les acteurs dominants sur ce forum permit de constater que le processus le *politics* est beaucoup importante que le *policy* pour les acteurs étatiques au Mozambique. Il s'agit de continuer à produire un type particulier de citoyens, le sujet qui voit les efforts du gouvernement pour l'humanisation comme « une faveur », un « don » du maître, qui se transforme dans la psychologie de ces populations en un instrument d'objectivation de « la grandeur du parti ». En ce sens, la recherche de la légitimité par les politiques publiques n'est pas qu'une affaire des acteurs étatiques : les acteurs non-étatiques prétendent eux aussi devenir symboliquement importants d'autant plus que la lutte pour la conquête de cœurs est plus importante lorsque les

⁹⁶⁰ Denis Saint-Martin, *Building the managerialist state : consultants and the politics of public reform in comparative perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Le mot souligné a été ajouté par nos soins.

⁹⁶¹ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système....*, op. cit., p. 286.

discussions sont menées au sein de unités de santé. Mais la temporalité de la légitimité que cherchent les acteurs étatiques est beaucoup plus importante et imposante que celle des recherché par les acteurs non-étatiques. L'humanisation des soins de la santé, devient une question de reproduction politique des acteurs gouvernementaux et bureaucratiques dans un contexte où la recherche de la légitimité est au centre de toutes la formulation des politiques publiques.

5.3.1. Forum professionnel : entre politisation et recherche d'autonomie

Ce forum sensé produire des idées ou des modèles sur la politique d'humanisation a moins d'autonomie que si nous le comparons avec d'autres contextes comme l'a montré, par exemple, Patrick Hassenteufel⁹⁶² dans son analyse des réformes de systèmes de santé et de la protection sociale en Europe. Si dans les pays comme la France et la Grande-Bretagne, « le pouvoir médical s'est construit sur la base de la monopolisation de la dispense de soins, fondée sur le savoir médical et l'autonomie dans l'exercice de la profession »⁹⁶³, au Mozambique l'exercice de la profession médicale ne fut jamais autonome des idéologies, de la mainmise du gouvernement et moins encore du parti au pouvoir. Les médecins et l'exercice de leur profession ont toujours été intégrée au processus politique national.

Parler d'autonomie ou encore du pouvoir médical au Mozambique sans prendre en compte que les médecins sont au service de la mise en scène des actes du gouvernement, c'est ignorer qu'au Mozambique les médecins, à tous les niveaux, doivent être non seulement en conformité avec les intérêts politiques mais participer aux processus de légitimation du gouvernement. Autrement dit, le pouvoir des médecins et du personnel de santé s'est établi, au Mozambique post-colonial, dans le cadre d'une étroite relations entre celui-ci et le pouvoir en place. Le forum

⁹⁶² Patrick Hassenteufel, *Les médecins face à l'Etat : une comparaison européenne*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997.

⁹⁶³ Patrick Hassenteufel, *Les médecins face à l'Eta...*, op. cit., p. 7.

professionnel dans le secteur de la santé est fondamentalement structuré par l'association des médecins, celle des infirmiers et par les ordres des médecins et des infirmiers. Ces organisations sont les représentants des intérêts des professions respectives, mais aussi le relais des intérêts stratégiques du gouvernement.

Il y a un contrôle partisan des orientations de ces organisations qui renoncent lors des réunions sur la politique d'humanisation à s'engager dans la critique de la situation de délabrement du secteur, préférant insister sur les questions que le gouvernement a définies comme prioritaires. Dans ce contexte autoritaire, ces organisations prétendent, même sans consulter leurs collègues à tous les échelons du SNS, les représenter tous.

De la sorte, « ce sont les représentants qui font les représentés »⁹⁶⁴. Cette idée n'est pas nouvelle. Le philosophe anglais, Thomas Hobbes, l'avait déjà montré dans son *Léviathan* lorsqu'il disait « une multitude d'hommes devient une seule personne quand des hommes sont représentés par un seul homme ou par une seule personne (*une seule organisation*), de telle sorte que cela se fasse avec le consentement de chaque individu singulier de cette multitude »⁹⁶⁵. Pour le cas du Mozambique, les élites dirigeantes de ces organisations, dont la plupart sont des vedettes dans leurs professions respectives sont aussi impliquées dans les activités politiques du parti Frelimo. On peut citer les cas de Jorge Arroz, Eugénio Zacarias, ancien président (décédé il y a peu de temps) de l'association et de l'ordre de médecins, respectivement.

Jorge Arroz avait, sous la pression de quelques-uns de ses collègues, organisé une première grève des médecins, depuis l'indépendance, en janvier 2013, pour ensuite faire la campagne du parti Frelimo aux élections présidentielles et législatives de 2014 dans la province de Tete d'où il est originaire et dont le père est un médecin reconnu et influent du parti Frelimo local. Pour Eugénio Zacarias, originaire de la même province, faisant partie de la génération *8 mars* ; il était depuis plusieurs années impliqué dans la vie du parti Frelimo. Alors qu'ils participaient à la vie politique du parti, les consultations concernant la politique d'humanisation avaient déjà commencé

⁹⁶⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁹⁶⁵ Thomas Hobbes, *Leviathan*, Paris, Sirey, 1971, p. 166.

et ces deux organisations n'ont jamais pris une position véritablement antagonique à celle du gouvernement.

Cette situation permet de voir qu'à la différence des contextes démocratiques où ces types de forums sont non seulement structurants dans la définition et la fabrique d'une politique publique mais aussi dans la mise sous-pressions des autorités publiques pour qu'elles prennent en compte leur « avis, visions », au Mozambique, dans ce secteur, ce forum est, d'une part, le prolongement des pratiques partisans non-démocratiques communes dans l'administration, et, de l'autre, la démonstration du niveau de promiscuités entre figures professionnelles et figures politiques.

Au Mozambique, la division entre les intérêts du parti et ceux de l'État n'est pas de mise. Elle est purement formelle et sans aucun impact sur la capacité du parti au pouvoir d'avoir la main sous tous les secteurs et tous les groupes lorsqu'il est question de structurer et de contrôler les phases des politiques publiques le plus importantes pour le processus de légitimation sociale et politique.

Dans ce forum, ceux qui cherchent une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement sont certains membres qui n'occupent pas nécessairement des postes-clé dans l'organigramme de ces organisations. En outre, ce sont des professionnels dont la capacité d'action ou d'influence est marginale et leurs positions sont loin de changer les positions dominantes qui sont celles du gouvernement et de factions internes proches du parti au pouvoir. On a pu constater que les plus critiques, les plus engagés dans une véritable discussion sur cette politique, dans ces organisations, étaient marginalisés par leurs propres collègues et parfois exclus des réunions suivantes.

Lorsque la ministre participait aux réunions de consultation avec les professionnels de deux organisations, les rapports hiérarchiques et politiques prenaient le dessus. La force politique de la ministre ou des directeurs nationaux et de leurs adjoints se transformait en un instrument de mise en ordre ou en silence des voix discordantes ou dissidentes. Le capital politique dans ce forum professionnel était beaucoup plus important que le capital professionnel car les négociations ou les rapports de force ne se faisaient pas nécessairement sur la valeur des arguments

présentés par ceux qui connaissaient les vrais problèmes du système et en subissaient les conséquences mais sur la volonté de maîtrise du cheminement de la fabrique de la politique en question.

Si le langage technique n'était pas hors-jeu dans ce forum, c'est bien le langage politique légitime qui s'imposait, le souci de la communication semblait être au cœur de toutes les discussions. Loin des rapports complexes et tendus entre les professionnels de la santé décrit par Patrick Hassenteufel dans son livre *Les médecins face à l'État...*⁹⁶⁶, dans le cas mozambicain, c'est bien l'imposition de pratiques langagières extérieures à ce forum qui structuraient la manière dont parlaient les acteurs les plus dominants. En effet, c'est le langage déjà constitué, au sens de Bourdieu, qui devenait le langage légitime. Les hiérarchies, les positions de chacun des acteurs déterminaient l'acceptation ou pas de certaines idées. Il y avait ce que Bourdieu appelait un « système de différences classées et classantes, hiérarchisées et hiérarchisantes »⁹⁶⁷.

La politisation partisane ou « partidarisation » des secteurs d'action publiques est la norme. Ce qui fait exception, c'est de trouver des acteurs qui cherchent de l'autonomie ou qui essaient de professionnaliser les débats ou le déroulement de la production de la politique. Pour le cas du Mozambique, comme l'a bien dit Hassenteufel, « analyser la politisation des politiques publiques ne se réduit donc pas au repérage des enjeux des politiques publiques qui font l'objet d'affrontement politiques ni à l'étude de la mise sur agenda politique des problèmes : il s'agit plus largement de s'intéresser à la façon dont les politiques publiques sont requalifiées dans les différents lieux du politique »⁹⁶⁸.

Autrement dit, au Mozambique tous les espaces, qu'ils fussent techniques ou professionnels, de fabriques et discussions des politiques publiques sont des lieux du politique, du *politics*. Pour le parti au pouvoir, rien n'est envisageable qu'en termes partisans, tout est pour la gloire du parti. Les efforts mis en place lors de discussions

⁹⁶⁶ Patrick Hassenteufel, *Les médecins face à l'État... op. cit.*

⁹⁶⁷ Pierre Bourdieu, *Langage et Pouvoir symbolique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001, p. 83.

⁹⁶⁸ Patrick Hassenteufel, *Sociologie de l'action publique... op. cit.*, p. 181.

publiques, des consultations partisans à travers de la « déspecialisation et détechnicisation »⁹⁶⁹ des enjeux polémiques (par exemple, les protocoles à mettre en place pour réduire les violences sur les femmes enceintes, les protocoles d'hygiène...) rendaient les discussions moins profondes, parfois cosmétiques.

On pense que ces deux stratégies, la déspecialisation et détechnicisation, vise principalement à briser l'importance de certains professionnels qui se soucient de l'autonomie de l'action des organismes qu'ils représentent. De plus, ces deux stratégies permettent aussi de réduire la place et le rôle des experts dont la présence est justifiée par leur expertise, donc une connaissance technique et spécialisée. Il est important de dire que dans ce forum professionnel, les experts s'attendaient à une meilleure articulation et à une meilleure mise en valeur de leurs compétences, mais le résultat fut décevant. Il semblait que tout ce qui se faisait dans ce forum devait avoir le consentement de la ministre ou de ses subordonnés directs.

Il semble pourtant important de dire que tout ce processus de politisation partisane était présenté d'une manière qui se prétendait dépolitisé, loin des enjeux politiques. C'est dire que les acteurs dominants présentaient leurs positions comme neutres ou conciliant ou encore comme le résultat des réflexions scientifiques ou comme le produit des connaissances confirmées sur le terrain. Ce que cette stratégie laisse entrevoir c'est que la tentative de dépolitisation ou de technisation, qui est dans les faits une manière de contrôler le processus afin de produire du consensus sur une politique dont le sens est polémique. Comme le précise Hassenteufel, « la dépolitisation passe aussi par la production d'un consensus politique, sur la base de principes présentés comme neutres mais le plus souvent polysémiques et ambigus »⁹⁷⁰. Comme nous l'avons dit ailleurs dans ce même chapitre, « la dépolitisation peut aller de pair avec une importante publicisation, mettant en scène le caractère partenarial et négocié de l'action publique »⁹⁷¹.

Pour terminer, il est important de comprendre que la temporalité de l'action publique n'est pas toujours en phase avec la temporalité électorale. Elle doit composer

⁹⁶⁹ Patrick Hassenteufel, *Sociologie de l'action publique... op. cit.*, p. 182.

⁹⁷⁰ Patrick Hassenteufel, *Sociologie de l'action publique... op. cit.*, p. 183.

⁹⁷¹ Patrick Hassenteufel, *op. cit.*, p. 183.

avec celle des donateurs et celle du néo-patrimonialisme et du paternalisme gouvernemental.

Conclusion du chapitre : la dépendance négociée à partir des marges comme stratégie d'un État pauvre ?

Dans ce chapitre, on a pu voir qu'il est impossible d'analyser les processus de formulation des politiques publiques, sans analyser la nature du régime politique. S'il est vrai que l'État mozambicain est bien un État sous-régime d'aide, il est aussi important de préciser que cette situation est à la fois contraignante et source stratégique de reproduction du parti-État au pouvoir.

En analysant le processus de formulation de la politique d'humanisation, on a pu constater que les acteurs étatiques, loin d'avoir le total contrôle du processus, sont obligés d'accepter certaines impositions, suggestions ou parfois contraintes des bailleurs et de leurs experts. Pourtant, dans ce même contexte de contrainte, ce que cherchent les acteurs étatiques, les membres du gouvernement n'est pas d'exclure ces acteurs incontournables mais de trouver les espaces au travers desquels ces acteurs seront minimisés, marginalisés et intégrés aux intérêts du parti au gouvernement. Ainsi, le pouvoir stratégique de ces acteurs diminuait en fonction des contextes et du nombre d'acteurs participants dans le processus de formulations, plus précisément dans les arènes de discussion.

Plus il y avait d'acteurs impliqués, de réunions réalisées, d'endroits à aller, et plus s'affaiblissait le pouvoir de acteurs non-étatiques associés aux bailleurs. En outre, le ministère de la Santé, donc le gouvernement, en multipliant les acteurs, les endroits, les réunions, les rencontres souvent sous son influence et contrôle, réduisait le rôle que les bailleurs voulaient assigner à leurs experts. Les bailleurs et leurs experts ne perdaient pas toute leur influence mais celle-ci était limitée et circonscrite à des questions spécifiques, comme on l'a montré dans ce chapitre. La dépendance est un trait structural de la production de la politique d'humanisation mais cette dépendance n'est ni permanente, pérenne ou toujours grandissante.

Elle est instable, incohérente et parfois imprécise en fonction des lieux et rapports de pouvoir qui en découlent. Elle est négociée en permanence, par plusieurs stratégies, par les acteurs gouvernementaux dont l'objectif est d'avoir la maîtrise de tout le

processus, dans un imaginaire souverainiste commun porté par les groupes les plus importants au sein du parti Frelimo et de ses relais au sein du ministère et des différents échelons de l'administration du système de santé. Si les acteurs de l'État acceptent stratégiquement les propositions des bailleurs, s'effacent stratégiquement, ils reviennent dans les moments où ils comprennent que les bailleurs et leurs experts n'ont ni la possibilité de s'imposer unilatéralement ni de faire passer leurs idées.

L'une des tactiques de mise à l'écart ou de l'intégration contrôlée des experts au cœur du processus de fabrique de la politique, consiste à multiplier les groupes de travail dont les conclusions ou les compte-rendu n'arrivent que très rarement dans les mains de acteurs non-étatiques, surtout, les experts et les représentants des bailleurs. Pourtant, ce sont ces mêmes comptes-rendus qui sont utilisée pour justifier la prise de certaines décisions. Parler des politiques publiques au Mozambique c'est aussi s'adresser au caractère autoritaire de la prise de décision. Même dans un contexte de dépendance, de multiplication des acteurs participant à l'action publique, le caractère autoritaire, directif dans les politiques reste une marque importante.

Les acteurs étatiques, in fine le parti-État, restent non seulement dominants mais aussi capables de négocier le degré de leur dépendance, ce qui leur permet à la fois de produire l'image d'une administration démocratique capable de faire participer tous les acteurs et de réduire la prééminence des experts des organisations internationales ayant un rôle structurant, comme l'OMS. Donc ce qui se négocie n'est pas l'indépendance de l'État mozambicain, ce qui à ce stade semble loin d'être possible, mais bien le degré de dépendance vis-à-vis de ces acteurs non-étatiques internationaux.

6. Chapitre VI : Recomposition et réforme de l'action publique de la justice à l'ère de changements politiques en contexte autoritaire

« [...] Transformer l'appareil judiciaire s'est imposé depuis les premiers pas des réformes constitutionnelles au Mozambique en 1975. La réforme de la justice constituait l'axe essentiel des réformes politiques au Mozambique et de toute l'action du gouvernement. Il était clair que le cœur des réformes politiques se trouvait dans la transformation du mode d'organisation et de fonctionnement de la justice. Pour le gouvernement, l'appareil judiciaire a toujours constitué l'élément fondamental dans tout ce qui est action publique au Mozambique. Les réformes de celui-ci permettrait la mise en place d'un État de droit et la matérialisation de l'Accord Général de Paix après une longue et sanglante guerre civile. C'est pour cette raison qu'on peut dire que la réforme de l'appareil judiciaire constituait un enjeu sociétal et politique majeur depuis la création de l'État mozambicain, surtout dans l'après-guerre [...] »

Carlos Mondlane, Président de l'association des juges au Mozambique,
Maputo, entretien le 21 juillet 2017.

« [...] L'histoire de l'architecture judiciaire est d'abord celle de la constitution de la construction d'une justice de majesté au détriment d'une justice de proximité. Cette 'justice de majesté' témoigne d'une conception du fonctionnement du monde où s'impose l'idée d'ordre, de hiérarchie. L'exaltation de la grandeur de la justice appelle en même temps au respect et à la soumission des citoyens à une certaine vision politique du monde social... La Justice est le symbole de l'exercice légitime d'un pouvoir fort sur la société, instrument de l'exercice de la violence légitime par le pouvoir politique. La justice se donne à voir comme une méta-Raison du social [...] »

Jacques Commaille, *À quoi nous sert le droit ?* Paris, Gallimard, 2015,
p. 57-59.

Dans ce chapitre, on va interroger la place de l'institution judiciaire dans le processus de reconstruction de l'État après la guerre civile, les capacités de l'État à produire un nouvel ordre politique à partir des réformes de l'institution judiciaire dans un contexte de forte tension sociale et politique et d'implication d'acteurs non-étatiques nationaux et étrangers. On fait ici l'hypothèse que les dynamiques des réformes du système judiciaire au Mozambique sont révélatrices des transformations à la fois des dynamiques de l'action publique « post-socialiste » et des perceptions du rôle des institutions étatiques dans le contexte dit libéral.

Dans un contexte où l'État mozambicain avait perdu une partie de ses capacités d'injonction légitimes, de cadrage, de régulation sociale et politique sur certaines parties du territoire national, surtout dans les zones rurales des provinces du Centre (Sofala, Manica, Tete, Zambézia) et dans certains territoires des provinces du Nord (Nampula Cabo Delgado et Niassa), il s'impose de s'interroger sur la place de l'institution judiciaire dans le processus de reconquête territoriale, de reconstruction de la souveraineté étatique sur la conduite des individus, de reconstruction des modalités de légitimité de l'État et de ses institutions. Ces questions sont d'autant plus importantes que le contexte politique dominé par le parti-État Frelimo, à prétention hégémonique, fait que l'institution judiciaire se transforme en un instrument majeur de la politique de contrôle du Frelimo à la fois sur les populations et sur les instances administratives, dans l'objectif de réduire l'importance des partis politiques d'opposition et des acteurs concurrents dans l'exercice du pouvoir et de l'autorité.

L'institution judiciaire et le droit ont toujours constitué des éléments centraux dans les processus de (re)construction de l'État⁹⁷² au Nord et au Sud. C'est à ce titre que les questions liées aux réformes des lois, du fonctionnement et d'organisation de l'institution judiciaire revêtent toujours des tensions politiques majeures car les intérêts des acteurs sont non seulement différents mais aussi conflictuels

⁹⁷² Benoît Garnot, *Histoire de la Justice : XVI-XXI*, Paris, Gallimard, 2009.

L'articulation entre la sociologie de l'action publique et la sociologie du droit permettra d'analyser les métamorphoses de l'État et du champ politique mozambicain à partir de l'analyse de réformes dans ce secteur. En effet, d'une part depuis l'indépendance, les réformes du droit et de l'institution judiciaire furent toujours un lieu de fort investissement politique et idéologique, et, d'autre part, ces réformes, dans l'après-guerre-civile, ont participé à la reconsolidation de la présence du parti-État Frelimo dans les zones rurales où se trouve l'essentiel de la population mozambicaine et où fonctionnent des espaces et des instances alternatives de résolutions de conflits – *instâncias alternativas de resolução de conflitos* (conseils de quartiers, tribunaux communautaires, entre autres). Et comme le précise avec justesse Marième N'Diaye « les deux approches permettent de comprendre en quoi les mécanismes étroitement liés de production du droit et de l'action publique influent sur le processus d'institutionnalisation de l'État »⁹⁷³.

Prendre les réformes de l'institution judiciaire au Mozambique comme un élément central d'analyse des dynamiques de l'action publique, et donc des transformations des modes d'action de l'État, revient à s'intéresser au caractère politique de cette institution, « la justice constituant une 'institution politique' à part entière, c'est-à-dire une institution centrale de la construction et de la légitimation d'un système de pouvoirs »⁹⁷⁴, surtout dans le contexte d'un État à faible présence symbolique et physique sur le territoire. Jacques Commaille dans plusieurs de ses livres⁹⁷⁵ montre combien l'articulation entre la science politique et la sociologie du droit ou de l'institution judiciaire peut s'avérer utile pour comprendre les luttes politiques derrière les réformes et les actions publiques dans le secteur de la justice.

⁹⁷³ Marième N'diaye, *La politique constitutive au Sud: refonder le droit de la famille au Senegal et au Maroc*, Thèse, Université de Bordeaux 4, 2012, 640 p., p. 60. [ce n'est pas le titre de sa thèse]

⁹⁷⁴ Antoine Vauchez, « La justice comme "institution politique" : retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », *Droit et société*, vol. 2 / 63-64, 2006, p. 491-506, p. 493.

⁹⁷⁵ Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994; Jacques Commaille, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000; Jacques Commaille, Cécile Roberts et Laurence Dumoulin, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000; Jacques Commaille et Patrice Duran, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, vol. 59 / 1, 2009, p. 11-28.

Ce que la réalité mozambicaine permet de constater est que, pour les élites dirigeantes, le droit n'est pas qu'une question technique, elle est essentiellement une réalité politico-partisane puisqu'elle permet à la fois de redessiner les rapports de force dans l'exercice du pouvoir dans les zones d'influence de l'opposition par le contrôle des tribunaux communautaires et le contrôle des réformes de la carte judiciaire qui s'organise autour de la carte administrative (un district, un tribunal, une province, un tribunal). Comme rappelle João Carlos Trindade, juge à la retraite du Tribunal suprême, « toute la réforme de l'institution judiciaire dans les années 1990 fut essentiellement faite pour ne pas donner l'indépendance aux juges, pour ne pas perdre le contrôle du réseau des anciens tribunaux populaires reconvertis en tribunaux communautaires. Tout a été fait pour que toutes les réformes n'aboutissent pas au changement profond de l'institution judiciaire, surtout après les premières élections multi-partisanes de 1994 qui ont montré que la Renamo avait une forte influence dans les provinces les plus peuplées »⁹⁷⁶.

À la différence du secteur de la santé déjà analysé, dans ce secteur l'emprise des acteurs étatiques – le ministère de la Justice et le Centre de Formation Juridique et Judiciaire –, est si importante que lors des premières réformes après les Accords de paix, l'assemblée de la République et d'autres acteurs ont vu leur rôle et influence très. Cette situation montre à quel point le gouvernement du Frelimo considérait que la réforme de la justice constituait un enjeu central pour la continuité de son pouvoir dans un contexte où le principe de la séparation des pouvoirs devenait le cœur des réformes politiques et légales. Si dans certains pays les professionnels du Droit ont un rôle majeur dans les processus des réformes du système judiciaire ⁹⁷⁷, au Mozambique, comme le dit Lester Manhamanha⁹⁷⁸, juge du tribunal du district de Lichinga, c'est le gouvernement (le pouvoir exécutif) qui pilote et détermine l'agenda des réformes judiciaires.

⁹⁷⁶ Entretien avec Joao Carlos Trindade, ancien juge conseiller du tribunal suprême et Directeur du Centre de formation Juridique et Judiciaire, Maputo le 05 novembre 2017.

⁹⁷⁷ Cécile Vigour, *Réformes de la justice en Europe : entre politique et gestion*, Paris, De Boek, 2018, 336 p.; Cécile Vigour, « Les recompositions de l'institution judiciaire », in Jacques Commaille, Martine Kaluszynski, *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 47-67.

⁹⁷⁸ Conversation informelle avec Lester Manhamanha, juge au tribunal du district de Lichinga (Niassa), 26 décembre 2017.

Travailler sur les réformes et les transformations de l'appareil judiciaire au Mozambique permet de « tester les théories avancées pour expliquer les changements des politiques publiques »⁹⁷⁹. C'est à ce titre que ce chapitre est dédié à l'analyse des réformes de l'organisation de la carte judiciaire comme instrument d'action publique dans le secteur, des jeux de pouvoirs entre les acteurs et des dynamiques de politisation des réformes constitutionnelles.

6.1. Réformes constitutionnelles et transition démocratique en contexte de parti unique

« Les réformes constitutionnelles dans notre pays n'ont pas véritablement commencé en 1990. Les réformes constitutionnelles ont démarré au milieu des années 1980. Le gouvernement du Frelimo était en guerre contre nous [la Renamo] et dans une crise politique majeure. Les Occidentaux voulaient aider mais en contrepartie ils exigeaient des changements économiques et politiques. Cela est une chose. On avait aussi la guerre qui était à son apogée. L'idée c'était ou de prendre le pouvoir par la force ou d'obliger le gouvernement du Frelimo à changer de nature. La question que les élites du Frelimo se posaient à l'époque c'était comment réformer sans perdre l'autorité, sans perdre totalement le contrôle du pays. Cette question était si fondamentale qu'elle explique, en partie, pourquoi le gouvernement du Frelimo a décidé de réformer, d'abord, le domaine économique et ensuite les questions politiques. Il faut comprendre que pour le gouvernement du Frelimo il n'y avait pas véritablement de raisons sérieuses pour changer le chemin que le pays avait pris. Mais la situation et les pressions de certaines branches internes du Frelimo, la gravité de la guerre et les pressions des institutions de *Bretton Woods* ont beaucoup influé sur le parcours des réformes au Mozambique. La nécessité de continuer d'être le timonier

⁹⁷⁹ Cécile Vigour, *Réformes de justice... op. cit.*, p. 31.

de l'État dans une posture de parti-unique est une question fondamentale pour comprendre pourquoi les réformes ont pris le sens qu'elles ont pris dans le secteur de la justice »

Raúl Domingos, ancien membre de la Renamo, négociateur-en-chef pour les accords de paix (Renamo), ancien député de l'Assemblée de la République et actuellement, membre du conseil d'État, Maputo, entretien le 19 juillet 2019.

« Le 8 août 2017, à 13h15, j'arrive dans les bureaux d'un haut-membre de l'État et du parti Frelimo, avenue du Zimbabwe, au cœur de la métropole de Maputo. Dans cette avenue, il n'y a que des maisons des personnalités les plus importantes du pays, les bureaux des plus importantes entreprises et ONG nationales et internationales (WFP, OMS, entre autres). C'est tranquille, c'est beau. On voit des gardes privés et la Police de République du Mozambique un peu partout. Cette avenue est à moins de deux km de la Présidence, moins d'un km du campus de l'université Eduardo Mondlane, de la faculté de Droit et d'autres avenues importantes dans la ville de Maputo, l'avenue Kenneth Kaunda, la Julius Nyerere, Kim-Il-Sung. Le bâtiment est pratiquement de trois étages, bien entretenu, discret. J'entre dans la salle d'attente avant d'être reçu par l'ancien ministre et désormais député à l'Assemblée nationale. La secrétaire [...] me demande si je voulais un whisky ou un café. J'ai répondu que je préférais un café. Dans la salle d'attente, ce sont les symboles de la République, du parti partout, les photos des présidents de la République du Mozambique et du parti Frelimo. C'est un environnement *chic* qui contraste avec la réalité d'une bonne partie des infrastructures de l'État, surtout en dehors de la capitale. Plusieurs personnalités arrivaient et partaient. Dans les conversations, le mot le plus courant c'était o '*Partido, devemos tudo fazer para melhor ganharmos nos proximos pleitos, o pais espera muito de nos...*' (on doit faire pour que nous gagnions les prochaines élections. Le pays attend beaucoup de nous).

[...]

En effet, ma présence ne représentait pas un danger. Ils partaient du principe que toutes les personnes qui se trouvaient dans ces bureaux étaient os *camaradas do partido*. Plusieurs discours antipartis d'opposition furent formulés, la fierté d'appartenir au parti se montrait

dans les paroles. Lorsqu'ils parlaient, ils donnaient l'impression qu'ils étaient les seuls acteurs politiques légitimes dans le pays. Après une quarantaine de minutes, le haut responsable vient me chercher et m'amène à son bureau. Un grand bureau avec des tableaux d'artiste mozambicain, africain et européens, des sculptures Makondes. Ce haut responsable est lui-même Makonde et familier proche d'Alberto Chipande, une personnalité cruciale dans l'histoire du Mozambique et haut cadre du Frelimo. Cet homme commença la conversation en me disant qu'il connaissait la France et que pendant ses études de master et doctorat à Londres, il passa certain mois à Paris chez le professeur Michel Samuel (professeur à la retraite à Paris VIII). Il me dit qu'il avait adoré son séjour à Paris et y était retourné plusieurs fois pour les vacances, le travail.

[...]

Après cette introduction, je commence par lui demander pourquoi il avait fallu adopter une constitution libérale avant même les Accords de paix et encore en contexte de parti-unique. Sans me répondre directement, il me dit qu'il valait mieux que ce soit le parti qui anticipe ce dont le pays avait besoin à ce moment-là. J'insiste, il ajoute que les réformes constitutionnelles étaient déjà actées depuis plusieurs années et le parti a vu la nécessité de réformer pour une meilleure adaptation aux changements du monde. Ensuite, je lui demande si la constitution de 1990 n'était pas un piège pour que la Renamo n'ait rien à dire pendant les négociations concernant la nature du régime, la nécessité d'une démocratie libérale, deux questions que la Renamo mettait au cœur de son engagement dans la guérilla. Il me dit que celui qui veut conserver son importance fait tout pour tout que son importance ne diminue pas.

Mais, il ajoute, notre gouvernement voulait la paix, la constitution de 1990 ouvrait le chemin vers la paix. On a fait de notre mieux. C'est là le sens de cette constitution. La discussion se prolongea pendant une heure et demi sur les réformes constitutionnelles. À la fin de la conversation il me demanda ce que je voulais faire après mon retour de France. Je lui répondis que je voulais faire ma carrière dans l'enseignement supérieur et dans le monde de la recherche. Il me regarde et ensuite me dit, c'est très bien. Le pays a véritablement besoin de talent, surtout, dans le domaine qui est le vôtre. Mais, il ne faut pas imaginer que critiquer le

gouvernement vous apportera quelque chose. Soyez sage. Dans ce pays, ajouta-t-il, même celui qui a tous les diplômes *pode andar descalço* (peut se retrouver va-nu-pieds) s'il ne fait pas attention à ce qu'il dit. Vous êtes jeune avec une bonne tête mais prenez mon conseil au sérieux.

Mateus Kathupa, ancien ministre et député à l'assemblée nationale, désormais ambassadeur du Mozambique en Russie, Maputo, entretien
le 8 août 2017.

Le processus de « transition démocratique » et de libéralisation politique au Mozambique fut anticipé par des réformes économiques, c'est-à-dire avant l'approbation de la constitution de 1990 par l'Assemblée Populaire du Mozambique. Cela commence en 1983 avec de premières mesures de libéralisation du commerce, puis avec l'adhésion à la Convention de Lomé, au FMI et à la BM en 1984-85⁹⁸⁰. Cette adhésion imposait, entre autres, les réformes économiques et politiques qui impacteraient structurellement la nature de l'État, de l'organisation des pouvoirs publics et du rôle de l'État et du parti Frelimo. En résumé, cette adhésion signifiait que le Mozambique acceptait de sortir d'un modèle d'économie planifiée au profit de l'économie de marché, et d'abandonner l'idéologie « marxiste-léniniste » en faveur du capitalisme.

Depuis l'indépendance, le Mozambique a connu deux constitutions (1975-1990) mais quatre réformes constitutives (2004, 2018). Toutes ces constitutions n'ont jamais été fabriquées dans un contexte « de paix ». Elles sont le produit des crises politiques importantes, souvent de conflits armés et de fortes contestations post-électorales. Elles furent la réponse du parti dominant aux situations de fragilisation de son existence en tant que parti-dominant. La constitution de 1975 a établi un régime de parti unique qui a confirmé le rôle de premier plan de l'exécutif sur tous les aspects de la vie publique, y compris la justice. Cette Constitution est restée en vigueur pendant la période de guerre civile entre le Frelimo et la Renamo (Résistance nationale du Mozambique) (1976/7-1992). La constitution de 1990 a été élaborée alors que commençaient des négociations de paix qui ont abouti à la signature de l'Accord général de paix, entre le Frelimo et la Renamo, en 1992. L'objectif était d'élaborer une

⁹⁸⁰ Voir Michel Cahen, *op. cit.*, et voir aussi la partie économique des accords de Nkomati de 1984.

nouvelle constitution qui garantirait la paix et d'organiser des élections pluraistes. La Constitution de 1990 a marqué une rupture profonde au plan formel avec le passé, consacrant la transition d'une économie centralisée au capitalisme, d'un système à parti unique à la démocratie multipartite, et plaçant, en principe, le citoyen comme figure centrale par rapport à l'État. Par conséquent, il y avait place pour des réformes légales et législatives dans tous les aspects de l'organisation de l'État.

La Constitution de 1990 a étendu la Charte des garanties et des droits fondamentaux pour inclure de nouveaux droits et libertés individuels qui avaient été niés par l'État de parti unique. Bien que la Constitution de 1975 comprît un chapitre sur les droits des citoyens, l'accent y était mis sur les droits collectifs et non individuels. La Constitution de 1990 contenait des dispositions beaucoup plus complètes en ce qui concerne la charte des garanties et des droits fondamentaux, visant à faire rattraper le retard du Mozambique par rapport aux normes internationales des droits de l'homme.

Elle incluait expressément le droit à l'égalité devant la loi (art.66), qui n'était pas explicite dans la Constitution de 1975. D'autres nouvelles dispositions comprenaient le droit à la vie, avec l'abolition de la peine de mort (art. 70); la liberté d'expression et le droit à l'information, sans aucune limitation par la censure (art. 74); la liberté de mouvement (art. 83); et le droit de former et de participer à des partis politiques (art. 77). Le droit de contester la violation des droits (art. 81) a également été inclus, avec une référence particulière au droit de présenter des pétitions et des plaintes (art. 80) et le droit de saisir les tribunaux en cas de violation de ces droits (art. 82).

La Constitution de 1990 comprenait également un chapitre sur les droits et devoirs économiques et sociaux de l'État. Représentant un changement formel par rapport aux politiques économiques « socialistes », elle prévoyait le droit à la propriété privée (art. 86), le droit à l'héritage (art. 87) et le droit d'exercer une profession de libre choix (art. 88), contre une juste contribution (art. 89). On peut voir que cette constitution a produit une rupture dans la manière dont le pays s'organisait tant sur le plan politique et constitutionnel qu'économique et social. Mais, le plus intéressant est que ces réformes n'ont pas suivi la même trajectoire que celles qu'on a pu voir dans le secteur de la santé ou de la justice. Il est ainsi possible d'affirmer que l'histoire des réformes et de l'action publique post-1990 dans le secteur de la justice et de la santé

montre que dans un même État à faible capacité, le niveau de contrôle des réformes révèle combien un secteur est déterminant dans les processus de conservation du pouvoir.

6.1.1. Réforme constitutionnelle et contrôle de la transition démocratique

La réforme constitutionnelle de 1990, a été réalisée encore dans un contexte de parti unique où toutes les formes de participation publique ou politique se faisaient au sein de ce parti, le Frelimo, ou par le biais de ses structures politiques (*Grupos dinamizadores, células do Partido, organizações de massas*, entre autres) et que les acteurs internationaux n'étaient alors que peu actifs dans les processus politiques nationaux. C'est dans ce contexte que les discussions concernant les réformes politiques et idéologiques furent faites. Les premières discussions sur la réforme constitutionnelle furent menées au sein de la Commission Politique et du Comité Central du parti Frelimo et ensuite dans les différents comités de quartier, de district et de provinces.

Par exemple lors de la 8^e session du Comité Central du Parti (3-9 mars 1988) et de la 2^e Conférence Nationale (19-24 juillet 1988), plusieurs propositions furent faites dans l'objectif de changer la nature du régime politique au Mozambique afin d'arrêter la guerre et de neutraliser les revendications politiques du mouvement rebelle, la Renamo. C'est lors de ces réunions que les discussions ouvertes et critiques sur l'échec des politiques du Frelimo, des forces armées, sur la corruption, la nécessité d'ouverture politiques furent admises avec certaines réticences⁹⁸¹. En juillet 1989 fut finalement réalisé le 5^e Congrès du parti Frelimo qui culmina avec l'effacement des documents officiels du Parti de toute référence au marxisme-léninisme⁹⁸² et de tout ce qui faisait

⁹⁸¹ Hans Abrahamsson et Anders Nilsen, *Mozambique: troubled transition: From socialist construction to free market capitalism*, Londres, Zed Books, 1995, 304 p.; Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique since independence: confronting leviathan*, Athens-Ohio, Ohio University Press, 1997.

⁹⁸² mais il faut dire que si l'abandon dudit marxisme-léninisme a été actée lors de ce congrès, il n'y a eu nulle discussion sur le thème, même au comité central, durant la préparation

référence aux pays du bloc soviétique. si l'abandon dudit marxisme-léninisme a été actée lors de ce congrès, il n'y a eu nulle discussion sur le thème, même au comité central, durant la préparation⁹⁸³.

C'est dans cet environnement, encore confus en ce qui concerne la nature du régime politique à venir, que, pour la première fois, on voit dans les documents internes du parti les expressions jusque-là inenvisageables comme « liberté associative, droits des citoyens, des minorités politiques, tolérance politique, décentralisation des fonctions étatiques, entre autres »⁹⁸⁴. Ces discussions/changements ne peuvent pas être interprétés sans prendre en considération que les hauts responsables du Parti et du gouvernement avaient conclu que les réformes de l'armée n'avaient pas produit les résultats attendus et que la guerre contre la Renamo était loin d'être gagnée. Autrement dit, les réformes politiques et constitutionnelles étaient, en partie, une riposte à l'échec de la stratégie militaire du Frelimo contre la Renamo. Comme le disent avec justesse Margareth Hall et Tom Young « it became clear that Renamo could neither defeat the FAM nor be defeated. Chissano's reforms on the armed forces did not produce the results hoped for...The war had settled into a confusing patchwork... »⁹⁸⁵.

S'il est vrai que des réformes constitutionnelles ponctuelles furent faites avant 1990 et même avant 1987/1989, il est aussi vrai que ces réformes n'ont jamais envisagé la transformation profonde du régime politique mozambicain. Les réformes majeures pendant cette période furent principalement économiques sous l'impulsion de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Les discussions sur les

⁹⁸³ Jose Luis Cabaço, ancien combattant et ministre d'information et des Transports dans les premiers gouvernements du Mozambique (1975-1990) dans un grand entretien récent (17.11.2021) dans la chaîne de télévision privée STV confirma qu'il n'a eu de discussion ni sur les raisons du changement et moins encore sur les modalités à tenir en compte dans telle transformation. Il affirma encore qu'il a lui-même essayé de prendre la parole pendant le congrès pour discuter sur les raisons et les stratégies à mener dans l'après congrès, mais la parole lui fut refusée.

⁹⁸⁴ Pour plus de détails sur le changement dans le discours politique et idéologique du parti voire le discours de Joaquim Chissano, président de la République Populaire du Mozambique dans le Jornal Noticias, 18 août 1987.

⁹⁸⁵ Margaret Hall et Tom Young, *Mozambique since...*, *op. cit.*, p. 204.

réformes profondes du régime politique résultent à la fois des luttes internes au parti Frelimo entre ceux qui défendaient une réforme politique et judiciaire plus importante et ceux qui voulaient juste une adaptation qui permettrait l'intégration de la Renamo et probablement d'autres acteurs politiques mais sans remettre en cause la place et le rôle du parti Frelimo dans la vie politique du pays. C'est suite à ces discussions que les stratégies de conservation du pouvoir par le Parti Frelimo furent établies.

D'une part, un accord entre les deux camps s'est construit autour de l'idée d'une réforme constitutionnelle importante qui accepterait la transition vers un régime démocratique, et de l'autre, un accord sur la nécessité de tout faire pour conserver, d'une manière ou d'une autre, l'essentiel du pouvoir du parti sur les structures étatiques, au sens large, dont la justice. Plusieurs auteurs estiment⁹⁸⁶ que la constitution de 1990 est aussi le produit des négociations entre le Frelimo et la Renamo. Nous ne partageons pas ce point de vue car l'essentiel des discussions sur la constitution de 1990 n'a pas impliqué directement les acteurs internationaux et moins encore les membres de la Renamo. Cette position est aussi reconnue par Raúl Domingos, l'une des figures majeures de la Renamo lorsqu'il dit que « les réformes de la constitution de 1990 n'ont pas impliqué les membres de notre mouvement. C'est le Frelimo qui a décidé avec ses structures partisans que le moment de réformer était venu, mais toujours dans la perspective de nous intégrer dans le système politique national dont il définissait seul les formes »⁹⁸⁷.

⁹⁸⁶ Boaventura de Sousa Santos et João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 1-2, Porto, Edições Afrontamento, 2003; João Carlos Trindade, « Constituição e reforma da justiça : um projecto por realizar », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo, IESE, 2010, p. 243-255; Salvador Cadete Forquilha, « Do discurso da “historia de sucesso” às dinamicas politicas internas: o desafio da transição política em Moçambique », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Cadete Forquilha, *Desafios para Moçambique 2014*, Maputo, IESE/Kapicua, 2014, p. 61-68.

⁹⁸⁷ Entretien avec Raúl Domingos, ancien membre de la Renamo, négociateur-en-chef pour les accords de paix (Renamo), ancien député de l'Assemblée de la République et, actuellement, membre du conseil d'État, [déjà dit] Maputo, le 19 juillet 2019.

À la différence du secteur économique, de l'éducation, de la santé, le secteur des réformes constitutionnelles et juridiques n'a pas connu une présence importante des acteurs internationaux à la fois parce que le Frelimo avait réussi à anticiper les demandes de la communauté internationale en introduisant les éléments de la démocratie libérale comme signe de bonne volonté et à orienter le sens des négociations sur les aspects déjà introduits dans la constitution de 1990. Dans le processus de réforme de la constitution, le Frelimo avait fait de la « participation populaire » l'élément central de sa stratégie. Cela lui permettait de maîtriser le processus de discussion et d'éviter que la Renamo n'apparaisse aux yeux de la population et de la communauté internationale comme celle qui avait provoqué les réformes politiques majeures au Mozambique. De plus, le Frelimo avait réussi à convaincre la communauté internationale qu'il était plus ouvert au dialogue, au changement et que tous les changements nécessaires pour que le pays devienne un État de droit se feraient sans contrainte même si les dirigeants devaient aller contre les avis d'une partie importante de leurs membres qui considéraient que le pays n'avait pas besoin des changements radicaux⁹⁸⁸.

Dans ces processus de réformes constitutionnelles, les acteurs internationaux furent non seulement mis à l'écart, mais, contraints en partie, à cautionner les réformes menées par le Frelimo dans le secteur. On peut ainsi dire qu'à la différence d'autres secteurs, les réformes constitutionnelles, directement liées à la survie politique du Frelimo, furent étroitement contrôlées depuis le début des transformations politiques majeurs dès les années 1980. Cela s'explique, en partie, par la nécessité du Frelimo de ne pas perdre sa dimension de parti-nation. En outre, les réformes constitutionnelles et politiques ne pouvaient pas se transformer en une remise en cause de la mainmise du parti Frelimo sur l'ensemble des institutions de pouvoir et de son rôle dans le projet d'une nation dont il resterait le maître absolu. C'est d'ailleurs ainsi que Catija Massambi de l'Institut d'Assistance Juridique (IPAJ) explique que

« [...] les réformes constitutionnelles qui ont abouti à la constitution de 1990 n'ont pas été discutées avec tous les acteurs importants de la société. Les

⁹⁸⁸ Open Society Initiative for Southern Africa., *Moçambique: o sector da justiça estado de direito*, Maputo, Open Society Initiative for Southern Africa., 2006, p. 131, p. 3-5.

avocats, les juges, procureurs, les partis politiques et autres acteurs importants n'étaient pas présents. D'abord, ces acteurs n'existaient pas en tant que collectif car interdits pendant la première République, et ensuite toutes les discussions importantes concernant le pays étaient discutées au sein des instances du parti. L'absence de ses acteurs explique notamment les problèmes que connaît le secteur de la justice au Mozambique. Je pense que le besoin de contrôler les conséquences des réformes politiques était au cœur de la stratégie du gouvernement de l'époque sous l'égide du parti Frelimo [...] ⁹⁸⁹ ».

La transition démocratique au Mozambique fut l'objet de réflexions majeures dans le cadre des réformes constitutionnelles mais restreintes au parti lui-même. car le plus important n'était pas la transformation en profondeur du régime politique mozambicain, mais la création d'un cadre, il est vrai, démocratique, libéral qui permettrait au Frelimo de continuer d'être le parti dominant aux niveaux politique, sociétal, culturel et même idéologique (imaginaire national). De plus, les acteurs internationaux semblaient être plus inquiets relativement au processus de paix et aux réformes économiques qu'envers la réforme constitutionnelle comme processus normatif déterminant de ce que se passerait ensuite. Comme le dit Abdul Carrimo :

«[...] les partenaires internationaux étaient plus enclins à débattre du processus de paix, de la réforme des lois commerciales, du Code Civil, et des lois sur la protection des capitaux que des lois qui touchaient véritablement le fonctionnement du système politique national. Cela semble avoir donné une grande latitude au gouvernement pour faire plusieurs réformes, dont celle de la constitution, sans véritablement donner la possibilité à la société de discuter en profondeur chaque nouvel élément introduit dans la constitution, comme par exemple, le système politique, l'indépendance des juges, le rôle du président, les limites du pouvoir exécutif, entre autres [...] ⁹⁹⁰ ».

⁹⁸⁹ Entretien avec Catija Massambi, Assistante juridique à l'IPAJ, Maputo, 19 juillet 2017.

⁹⁹⁰ Entretien le 10 février 2018 avec Abdul Carrimo Issa, ancien juge, Premier président de la commission des réformes légales-UTREL ; il fut député et vice-président de l'Assemblée nationale et aujourd'hui est avocat et consultant dans le secteur des réformes de la Justice, Maputo, le 10 février 2018.

Cela permet de dire que le « mouvement de politisation du droit et de juridicisation de la politique... » au Mozambique ont été « mis en relief de façon spectaculaire dans la conjuncture de la libéralisation politique ou de la décompression autoritaire »⁹⁹¹.

Si la politisation du droit était évidente lors de la première République, elle atteint son paroxysme pendant le processus de la « transition démocratique » au cours duquel le contrôle des réformes constitutionnelles et légales s'est imposé comme un élément central de survie du parti-État dans l'ère du multipartisme.

À ce propos Venâncio Mondlane, aujourd'hui un dirigeant de l'opposition, ancien membre de l'Organisation de la Jeunesse Mozambicaine (Frelimo), dont le père est un haut cadre du Frelimo et fut même le PDG de l'entreprise publique d'Assurance, EMOSE, affirme que :

« [...] L'un des plus grands problèmes que la Renamo a eu pendant le processus de la transition démocratique est qu'elle fut pratiquement exclue des changements politiques majeurs. Elle n'a pas pu participer à la rédaction du texte constitutionnel. Le parti au pouvoir l'a fait tout seul avec un pseudo référendum où seules les personnes proches du parti ont eu la possibilité de dire ce qu'ils pensaient, mais toujours dans un contexte compliqué. Le parti au pouvoir a tout contrôlé. Toutes les discussions étaient cadrées, policées, orientées et déterminées. Les gens n'avaient aucune possibilité de dire véritablement ce qu'ils pensaient. Tout était verrouillé au point que le referendum a donné un résultat inattendu : une prétendue majorité avait décidé de continuer le système politique de l'époque, c'est-à-dire un régime politique sans les libertés. La seule explication pour qu'un tel résultat soit possible est que le contrôle fut serré, les gens avaient encore peu...Même si on regarde la constitution de 1990 comme révolutionnaire, elle ne change rien d'essentiel au rôle du parti de manière directe. Le Président conserve tous les pouvoirs et il est aussi le président du parti. Cette situation laisse voir que tout ce qui a été fait dans le cadre des réformes politique, c'est de trouver le moyen le plus efficient possible pour que le parti continue à dominer. La Renamo fut exclue, les autres

⁹⁹¹ Luc Sindjoun et Mathias Eric Owona Nguini, « Politisation du droit et juridicisation de la politique : l'esprit sociopolitique du droit de la transition démocratique au Cameroun », in Dominique Darbon, Jean du Bois de Gaudusson, *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1996, p. 217-245, p. 217.

acteurs n'ont pas eu la chance de discuter le texte car il fut préparé par le comité central et discuté par les organes du parti.

[...]

C'est le parti lui-même qui prépare les conditions de la transition. Il est certain que le Frelimo a tout fait pour que le pouvoir ne lui échappe pas, pour qu'il continue avoir le contrôle de tout. La démocratie était simplement une autre manière trouvée pour duper la communauté internationale avide de démocratie. Le Frelimo a donné la démocratie que les pays occidentaux voulaient. Tout a été mis en place pour que les réformes n'aboutissent pas aux changements. Heureusement pour le Frelimo qui a pu une Renamo sans une véritable expérience de gestions d'un enjeu politique majeur ; les élections[...]»⁹⁹².

Le contrôle de la transition s'est manifesté par la politisation-partisane du champ juridique à travers l'exclusion de tous les juristes qui avaient pris une position contre le parti. L'exemple le plus éclairant est l'exclusion de deux juristes reconnus au Mozambique mais qui avaient fui le pays au lendemain de l'indépendance, Domingos Arouca⁹⁹³ et Maximo Dias. Ces deux juristes ont vu leur rôle minimisé au profit de juristes proches du parti Frelimo, comme c'est le cas du constitutionnaliste mozambicain Teodato Hunguana, qui est devenu dans l'après 1990 l'un des juristes constitutionnalistes les plus en vue. La libéralisation politique commença dans un contexte de crise de légitimité du gouvernement du Mozambique. Le parti au pouvoir fit de la réforme constitutionnelle un lieu de lutte pour la conservation du pouvoir non seulement politique mais aussi partisan via le contrôle des acteurs qui participaient dans le processus des réformes.

« [...] Pour le parti au pouvoir, les juristes qui devraient participer au processus des réformes constitutionnelles et judiciaires était un enjeu tellement important que ce processus n'a pas permis aux juristes qui voulaient véritablement proposer des réformes plus profondes dans la manière dont l'État devrait

⁹⁹² Entretien avec Venâncio Mondlane, député à l'Assemblée Nationale, d'abord, du MDM et ensuite (à présent) de la Renamo, Maputo, le 18 juillet 2017.

⁹⁹³ Le président Joaquim Chissano avait envoyé le projet de constitution à Domingos Arouca, encore résident à Lisbonne, comme s'il voulait le consulter sérieusement ; et ce dernier avait transmis ses remarques, élaborant lui-même un autre projet de constitution ! Tout cela a été mis dans les tiroirs.

s'organiser [de le faire]. Par exemple, je me rappelle qu'à l'époque quelques juristes voulaient introduire dans la constitution l'interdiction qu'un président de la République soit en même temps président du parti. Mais, cette idée n'a jamais été acceptée ni même discutée. Pour la réforme de la constitution, par exemple, ils ont faits appel à des juristes portugais qui étaient dans une certaine mesure proches de quelques juristes affiliés au Frelimo. Les juristes du Frelimo ont tout fait pour que la réforme ne change pas totalement la nature de l'État. [...] Lorsqu'il était question de discuter sur le système politique entre 1988-1990, plusieurs propositions furent faites mais toutes les propositions qui allaient dans le sens de donner plus de pouvoir au parlement furent refusées avec l'argument que le Mozambique était un pays faible et en voie de reconstruction. Et pour cette raison on ne pouvait se permettre d'avoir un pouvoir faible à la tête de l'État. C'est que le présidentielisme s'est imposé comme le système politique le plus convenable pour le Mozambique, réduisant ainsi le rôle des autres pouvoirs, surtout celui du parlement et de l'appareil judiciaire [...] ⁹⁹⁴ ».

La question partisane fut tellement déterminante qu'à aucun moment ne fut discutée la possibilité de séparer la figure du président de celle du président du parti majoritaire car pour le parti Frelimo, même dans le contexte des réformes, le parti devrait continuer d'être un acteur central. Cela indique que pour le Frelimo, l'État même dans un contexte de démocratie libérale ne peut pas se séparer du parti. Pour le Frelimo le destin de l'État est intrinsèque au destin du parti. Comme dans la période de la première République, le président du parti Frelimo serait en même temps le président de la République.

C'est en ces termes qu'au Mozambique « l'intensification de la lutte pour la conquête ou la conservation du pouvoir d'État et de restructuration normative de la société politique, 'la politique est saisie par le droit' et le droit est saisie par la politique » ⁹⁹⁵. L'absence des acteurs internationaux et des acteurs non-étatiques nationaux directement ou indirectement intéressés par les réformes de l'organisation de l'État montre que l'enjeu le plus important de la transition politique au Mozambique

⁹⁹⁴ Entretien avec João Carlos Trindade, Maputo, 5 novembre 2017.

⁹⁹⁵ Luc Sindjoun et Mathias Eric Owona Nguini, *Politisation du droit...*, op. cit., p. 217.

et la réforme constitutionnelle qui l'accompagne est « le contrôle de la codification du droit de régulation de la crise de légitimité politique, du changement politique »⁹⁹⁶. Bref, l'enjeu était de faire du droit l'arme politique au service du maintien de la capacité de contrôle des organes de pouvoir les plus importants dans le pays tel que les tribunaux, les organes d'administration électorale, l'administration publique, les entreprises publiques, entre autres.

À ce propos, Benjamim Duce, procureur de la République à Metarica, au Niassa, affirma que :

« [...] Pour le gouvernement, le moment de la transition politique fut un moment clé pour repenser le système politique et juridique qui permettrait le maintien d'un État centralisé, un État où le président serait encore une figure déterminante dans l'échiquier politique national. Nous avons bien vu que dans la constitution de 1990, et c'est encore le cas aujourd'hui, le président conservait un large éventail de pouvoirs. C'est le gouvernement lui-même qui fit la réforme sans une discussion ouverte avec des acteurs qui auraient plus à dire que les populations consultées elles-mêmes. Les populations consultées n'avaient ni la compétence, ni le savoir pour participer à une réforme d'une telle envergure. Mais cela fut possible car le plus important semblait être de légitimer la réforme politique qui devrait permettre la fin de la guerre. En légitimant la réforme, le gouvernement se donnait le moyen de faire de la transition son affaire. Les réformes qui furent faites ont permis de sortir d'une situation de libertés limitées pour des libertés élargies, mais je ne suis pas sûr que si la réforme avait été faite avec la participation des experts on aurait le même résultat [...] »⁹⁹⁷.

L'instrumentalisation des réformes de la justice au Mozambique doit être comprise comme un effort de reconstruction d'un État autoritaire en difficulté, dans un contexte de transformation politique et économique importante. Une des figures importantes du parti affirma que « on ne pouvait pas faire des réformes dans ce secteur

⁹⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁹⁷ Entretien avec Benjamim Duce, Procureur de la République, Metarica (Nyassa), le 26 décembre 2017.

sans les contrôler. On est encore un État qui a besoin d'une autorité forte pour ne pas perdre le contrôle de notre souveraineté. Le contrôle était nécessaire pour garantir la pérennité de l'État selon nos idéaux de 1962 lorsqu'on a créé le Frelimo »⁹⁹⁸.

L'idée n'étant pas de reconstruire la nature du pouvoir, la réforme représentait une fenêtre d'opportunité pour fortifier les traits autoritaires d'un État et d'un parti qui avaient perdu les capacités de l'être, du moins dans certaines régions du pays. Pendant la décennie 1990-2000, la principale inquiétude du gouvernement et du parti au pouvoir était de ne pas laisser la place aux partis d'opposition et de ne pas perdre le contrôle des institutions les plus importantes dans la République du Mozambique, dont les institutions judiciaires tel que le Conseil Constitutionnel, les tribunaux supérieurs tel que le Tribunal Suprême ainsi que le Tribunal Administratif. Le contrôle dans un contexte de forte tension politique, ne pourrait passer que par un discours de réforme démocratique. Le sens de la réforme judiciaire et constitutionnelle au Mozambique se retrouve dans la volonté du parti Frelimo de faire de son idée du Mozambique, le Mozambique imaginé et dominé par lui, le seul critère pour évaluer le caractère positif de la réforme.

Lorsqu'on pense aux dynamiques des réformes, force est de constater que le contrôle politique des organes qui garantiraient l'indépendance du pouvoir judiciaire est acté par la constitution (chapitre sur les pouvoirs du Président de la République) ainsi par plusieurs décret-loi qui octroient au président de la République le droit de nommer, par exemple, le président du conseil supérieur de la magistrature judiciaire.

Les réformes judiciaires et constitutionnelles dans le processus de démocratisation apparaissent ainsi, en grande partie, comme une continuité du projet politique d'avant 1990 dans le sens où :

« [...] la production de droit étatique [...]répond à des exigences très particulières propres à la gestion par un État conçu comme une entreprise de modernisation des sociétés perçues comme arriérées. Le droit étatique dans un État-nation issu de la colonisation a

⁹⁹⁸ Entretien avec un haut-cadre du Frelimo, Maputo, 29 juillet 2017.

‘naturellement’ vocation à s’imposer à l’ensemble des sociétés qu’il doit conduire sur la voie du progrès, du développement et de la civilisation et fondre dans un creuset national [...] ⁹⁹⁹ ».

Pour les élites du Frelimo, les organismes du parti et le parti-lui-même devraient continuer à être les principaux instruments de direction et d’encadrement » ¹⁰⁰⁰. Les juristes, au sens large, étaient encore vus comme les serviteurs de l’État et non pas comme ceux qui questionnent le pouvoir d’État. Cette perception s’est construite dès le début les premières années de l’indépendance pendant lesquelles les juristes n’existaient que pour servir les intérêts de l’État dans le processus de la mise en œuvre de l’appareil judiciaire ainsi que pour légitimer l’action étatique lors des activités de mise en scène de celui-ci dans les jugements de masse ou encore dans la production des lois étatiques.

C’est ainsi que la production du droit pendant cette période comme le souligne Dominique Darbon :

« [...] apparaît alors bien comme la production d’une élite dirigeante qui, s’érigeant en représentant des intérêts du peuple, développe ses propres interprétations des intérêts de la population. Cette élite produit un droit pour le peuple mais pas un droit du peuple, parce que la légitimation et la justification de son pouvoir sont précisément issues de sa capacité à s’affirmer comme le groupe chargé de mener le reste de la population à la modernité [...] ¹⁰⁰¹ »

« [...] les réformes légales telles qu’elles furent réalisées ont permis, c’est vrai, d’ouvrir le pays, de réduire l’emprise constitutionnelle directe du parti sur l’État, mais les réformes constitutionnelles de 1990 e de 2004 qui devaient être plébiscitées par le peuple n’ont été que la réponse aux

⁹⁹⁹ Dominique Darbon, « “Un royaume divisé contre lui-même” : la régulation défailante de la production du droit dans les États d’Afrique », in Dominique Darbon, Jean du Bois De Gaudusson, *La création du Droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 101-129.

¹⁰⁰⁰ Jeremy Gould, « Les juristes, le politique et la fabrique de la légalité postcoloniale. Un cas d’étude zambien », *Politique africaine*, vol. 138 / 2, 2015, p. 71-92, p. 79.

¹⁰⁰¹ *Ibidem*, p. 110.

intérêts de quelques groupes au sein du parti Frelimo. L'une des questions qui me semble exemplaire de ce point de vue est la question de la réforme judiciaire qui donnait un autre élan à l'organisation des tribunaux. Le parti au pouvoir a simplement décidé finalement de maintenir le même modèle pour que le pouvoir politique ait toujours un contrôle. Mais, le problème ne se trouve pas nécessairement là, il est dans le fait qu'on n'est pas dans un régime politique où les contrepoids sont véritablement fonctionnels. Pour les deux grandes réformes constitutionnelles au Mozambique, le gouvernement disait vouloir fortifier la justice, approfondir les droits de citoyens. Or l'architecture de la réforme montre le contraire dans la mesure où jusqu'à présent c'est bien le pouvoir politique qui a le pouvoir sur la manière dont fonctionne la justice[...] ¹⁰⁰² ».

Ainsi, le processus de démocratisation ou de libéralisation politique s'est vu intégré aux processus de recomposition politique au bénéfice des élites politiques qui ignorent les revendications de changement voulues par divers groupes sociaux tels que les juges (qui après les réformes de 1990 sont devenus avocats et consultants), les avocats, les acteurs de la société civiles, les juristes, entre autres. C'est que si les réformes légales/constitutionnelles ouvraient la voie à la transformation du rapport entre le parti, l'État et le citoyens, les stratégies de contrôle par la manipulation constante du droit, et des réformes dans le secteur de la justice par les élites dirigeantes sont devenues plus profondes, plus sophistiquées et parfois plus agressives au point que l'ordre des avocats est occupé jusqu'à présent par des personnalités issues ou très proches du parti Frelimo au pouvoir.

¹⁰⁰² Joao Carlos Trindade, « Estado de Direito e independência judicial », Helsinki, UN-WIDER, 2020, p. 25, p. 19-20.

Les exemples les plus frappante sont les présidents du l'ordre/Barreau des Avocats de Mozambique suivants : Carlos Alberto Caiuo (1994-2008)¹⁰⁰³, Flavio Prazeres Lopes Menete¹⁰⁰⁴(2016-2020) et Duarte Casimiro (2020-).

En effet, avec ces réformes, en faisant intervenir les soi-disant juristes libres des pressions et d'intérêts politiques, le pouvoir politique en place faisait ce que Bourdieu appelle une « pieuse hypocrisie ». Les hommes politiques du Frelimo impliqués dans les réformes veulent faire apparaître leurs réformes constitutionnelle et judiciaire comme « fondées dans une autorité transcendante [...] »¹⁰⁰⁵ qui serait l'intérêt du peuple L'idée était de dire que les réformes se situent « au-delà des intérêts, préoccupations, des soucis de celui que les formules [...] »¹⁰⁰⁶.

Dans les sections suivantes on va d'étudier ces dynamiques de dans chaque acteur, illustrant comment la réforme a servi de levier de construction d'une nouvelle légitimité pour le gouvernement du Mozambique.

6.2. La réforme de la carte judiciaire et les rapports de pouvoirs entre acteurs étatiques et non-étatiques

« Un jour, dans les années 1990, le Premier Ministre du Mozambique, Pascoal Mucumbi, m'appela pour parler avec moi chez lui. Quand je suis arrivé chez il dit ceci : 'Nous avons un grand problème parce que la Danida, le gouvernement du Danemark a bloqué l'aide au secteur de la justice. Cela fait deux ans, car le gouvernement du Danemark dit ne pas voir les résultats concrets des réformes

¹⁰⁰³ Carlos Alberto Cauio, ancien président du barreau mozambicain et ancien conseiller de Veronica Macamo, en tant que président de l'Assemblée de la République et membre du parti Frelimo, est aujourd'hui membre de la Commission Nationale d'Élections, nommé par le Parti Frelimo.

¹⁰⁰⁴ Il fut conseiller du ministre de l'Intérieur puis directeur national du Service National d'Investigation Criminelle (Serviço Nacional de Investigação Criminal) rattaché au ministère de l'Intérieur, ceci entre 2002 et 2007.

¹⁰⁰⁵ Pierre Bourdieu, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in François Chazel & Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 95-126, p. 96.

¹⁰⁰⁶ *Ibidem*.

initiées dans les années 1980 dont le premier objectif était de réformer la loi de la famille. Je voulais que tu réfléchisses sur ce qu'on peut faire. Tu peux imaginer la création de quelque chose qui serait comme un ministère de la Justice dans l'ombre pour réactiver la réforme du système judiciaire'. C'est dans ces termes que je suis allé en Afrique du Sud consulter les juges qui ont participé à la commission de la réforme du système judiciaire sud-africain postapartheid. J'ai pu aussi contacter la commission de la réforme légale de la Zambie, du Ghana, entre autres pays. L'objectif était de trouver le meilleur modèle institutionnel pour la création de la commission mozambicaine des réformes légales. C'est au cours de ces consultations que j'ai pu constater qu'il y avait plusieurs modèles. Il y avait un modèle où la commission était sous-tutelle du parlement, dans d'autres pays elle était sous-tutelle du Président de la République ou du Premier-Ministre en tant que chef du gouvernement. Après avoir analysé tous ces modèles et suivant les directifs du Premier Ministre, j'ai présenté la proposition au Premier-Ministre. Suite à ces réflexions, j'ai proposé [...] la création d'une commission de réforme légale qui serait sous-tutelle du Parlement. La réponse du Premier Ministre ne s'est pas faite attendre et il a dit immédiatement ceci : 'non, non... le parlement peut avoir son agenda, personnellement je veux une commission des réformes légales pour l'agenda du gouvernement, pour mon agenda et pas celui du parlement'. C'est en ces termes que je lui proposé quelque chose qui s'appelait CIREL-Commission Interministérielle pour la Réforme Légale, qui serait présidée par le Premier Ministre, l'adjoint serait le ministre de la justice et après on impliquerait d'autres ministères où les réformes étaient plus fréquentes. En dessous du CIREL, on trouvait une Unité Technique de la réforme- UTREL. Donc, l'UTREL était une Unité Technique de la Commission Interministérielle dirigée par moi-même »¹⁰⁰⁷.

Les réformes de la justice gardent toujours une place importante dans l'agenda des réformes structurelles des États. Avec la constitution de 1990, les principes d'une justice caractéristique d'un État de droit furent introduits, comme nous l'avons souligné plus haut, notamment l'impartialité des tribunaux et l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'introduction de ces principes allaient avoir un impact important

¹⁰⁰⁷ Entretien avec Abdul Carrimo, ancien juge et vice-président du Parlement Mozambicain (1994-1999) et Directeur de l'Unité Technique des Réformes légales-UTREL, entretien par skype, le 3 juin 2020.

non seulement dans la structure judiciaire mais aussi d'une manière plus générale dans la dynamique du fonctionnement de l'État. Autrement dit, la réorganisation du système judiciaire faisait partie des éléments constitutifs de la mise en place d'un État qui voulait par ailleurs faire du pluralisme juridique un élément central de sa stratégie de réforme de l'État. Il s'agissait de récupérer le rôle et la dignité des « structures traditionnelles »¹⁰⁰⁸ comme élément fondamental dans le processus de reconstruction de l'État, surtout dans les zones rurales.

De plus, ces structures étaient envisagées comme un important levier dans la stratégie de la production ou de la délivrance des services de justice dans ces zones où les tribunaux « étatiques » n'existaient pas et de la mise en place de nouvelles structures que permettraient le maillage territorial par l'État. La véritable question lors de ces discussions au sein du gouvernement et du parti Frelimo, était de trouver une organisation judiciaire, un projet de reconstruction de l'État qui serait en accord avec le « projet d'unité nationale, de reconstruction de l'État dans tout le territoire national et une justice plus proche des usagers »¹⁰⁰⁹.

Les acteurs gouvernementaux/étatiques, à la différence du secteur de la santé, voulaient avoir un contrôle plus direct, plus strict et plus orienté de la réforme de la carte judiciaire. Cela s'explique, en grande partie, par la représentation qu'ils se faisaient de ce secteur, considérée sous la République Populaire (Première République) comme l'axe essentiel de la projection de l'État-Frelimo ; puis, dans le contexte néolibéral ce secteur fut perçu dans les milieux les plus conservateurs du

¹⁰⁰⁸ Rufino Alfane, *Autoridade tradicional em Moçambique : educação cívica na sociedade tradicional*, Maputo, MAE, 1996 ; Gilles Cistac, « O Anteprojecto de Lei dos Órgãos Locais do Estado e o Processo de Autarcização », *Revista Jurídica. Faculdade de Direito*, V, 2002, p. 1-45; Tiago Matos Fernandes, *Processo de descentralização em Moçambique : unidade do Estado e desenvolvimento local no contexto do pluralismo administrativo : Estudo de caso no município da ilha de Moçambique*, mémoire de Master, Lisbonne, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2006; Sara Araújo, « O Estado e as instâncias comunitárias de resolução de conflitos em Moçambique : das diferentes políticas impostas à diversidade de respostas locais », CODESRIA, *Administrar l'espace public africain*, Yaoundé, CODESRIA, 2008, p. 22.

¹⁰⁰⁹ Entretien avec Hermenegildo Gamito, ancien député de l'Assemblée de la République et du Conseil Constitutionnel, Maputo, le 27 juillet 2017.

Frelimo comme un élément central dans le processus de modernisation politique du pays. En outre, l'implantation des structures judiciaires allait de pair avec la représentation de l'État dans les endroits échappant à sa mainmise. Qui dit État au Mozambique dit aussi toute l'infrastructure politico-administrative du parti.

La réforme de la carte judiciaire, c'est-à-dire de l'organisation judiciaire dans le Mozambique post-1990, s'est imposée comme une réforme centrale. Les premières discussions, parfois divergentes, entre les acteurs directement intéressés montraient que la question de fond n'était pas la réforme en soi mais la place dont l'institution judiciaire jouirait dans le processus de transition démocratique ainsi que dans la société qui se voulait maintenant libérale. Au fond, les « façons de concevoir la fonction et l'institution de justice par rapport à l'État, à la société civile et aux citoyens... sont donc révélateurs de projets politiques qui peuvent être différents sinon opposés »¹⁰¹⁰.

Des acteurs prétendaient avoir une perspective particulière sur les réformes judiciaires qui pour les uns (ONG, organisation de la société civile, universitaires, quelques juges, avocats...) devraient répondre purement au critère de l'indépendance, de la transparence et de la rapidité processuelles alors que d'autres (le gouvernement, les membres du Frelimo, ses organisations de masse, entre autres) voyaient dans la réforme une « fenêtre d'opportunité »¹⁰¹¹ pour maîtriser les réformes structurelles qui visaient la nature et l'organisation de l'appareil d'État. C'est en ces termes que le parti Frelimo entreprit plusieurs réformes avant même les accords de paix de 1992 et les premières élections multi-partisanes de 1994.

¹⁰¹⁰ Jacques Commaille, « Les réformes de la justice entre commissions et missions : les “rapports” sur la justice », in Loïc Cadiet, Laurent Richer, *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 83-89, p. 83.

¹⁰¹¹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Green (Colchester), TBS, The Book Service Ltd, 1984.

6.2.1. Anticiper pour exclure : la réforme de la loi organique des tribunaux avant l'accord de paix d'octobre 1992

On a vu dans les chapitres précédents que la première réforme de la loi organique des tribunaux est de 1978 (loi n° 12/78 de 2 décembre). Cette loi prévoyait que les tribunaux étaient sous tutelle du ministère de la Justice et que les juges répondaient hiérarchiquement au ministre. En outre, les tribunaux et le système judiciaire n'existaient pas comme institutions souveraines et moins encore comme institutions indépendantes. L'institution judiciaire recevait, pour l'essentiel, ses directives du Comité Central du Parti Frelimo¹⁰¹², car pour le parti Frelimo l'appareil judiciaire ne pouvait en aucun cas être indépendant et hors contrôle politique. Il devait être au service de la politique de modernisation sociale, culturelle et politique de la société mozambicaine, en excluant toute autre forme de résolution de conflit en dehors des tribunaux créés par le nouvel État¹⁰¹³.

Conformément à l'article 62 de la Constitution de 1975 et à l'article 1 de la loi sur l'organisation judiciaire (loi no.12/78, du 2 décembre), les tribunaux étaient subordonnés au pouvoir politique à qui ils rendaient compte. Par ailleurs, la direction du système judiciaire était confiée au ministère de la justice (art. 14 du décret n° 1/75, du 27 juillet, qui a approuvé le statut organique du ministère de la Justice), notamment à travers la nomination et la révocation des magistrats judiciaires et du ministère public (art. 49 et Diplôme Ministériel n° 14/85, du 24 avril) et l'attribution du pouvoir disciplinaire sur magistrats. C'est avec la constitution de 1990 que se sont imposés les principes de la séparation des pouvoirs comme pivot de tout le système politique en construction. C'est en ces termes qu'à partir de 1991, sans intervention directe des bailleurs de fonds qui étaient plus inquiets avec le processus de paix, le parti au pouvoir décida de démarrer une nouvelle phase en ce qui concerne la nouvelle organisation

¹⁰¹² Le Frelimo n'a jamais cru à la consolidation des structures traditionnelles de résolution de conflits. La seule chose, dans son projet de modernisation, qu'il croit c'est l'intégration de ces structures dans l'État au service du projet étatique frelimien.

¹⁰¹³ Boaventura de Sousa Santos, « The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique », *Law & Society Review*, vol. 40 / 1, 2006, p. 39-76.

judiciaire, où pour la première fois les tribunaux ont une garantie constitutionnelle, étant ainsi considérés comme des institutions souveraines. Si cette loi sur le plan formel matérialise les dispositions constitutionnelles sur la séparation et l'interdépendance des pouvoirs dans la mesure où le pouvoir judiciaire devient avec le pouvoir exécutif et législative un pouvoir à part entière, le Frelimo n'a jamais défendu la séparation et l'indépendance des pouvoirs, mais la « séparation et l'interdépendance » des pouvoirs.

C'est encore écrit ainsi dans son programme de 2019. Or interdépendance des pouvoirs, ce n'est pas du tout la séparation des pouvoirs.... Il y a une confusion volontairement maintenue dont l'objectif est de contrôler le fonctionnement du pouvoir judiciaire. La Loi n° 10 du 6 mai 1992, la loi Organique des Tribunaux judiciaires introduisait ainsi le principe de l'indépendance de l'action des tribunaux et les règles de leur fonctionnement respectueuses des dispositions d'un État de droit inscrites dans la constitution de 1990. S'il est vrai que cette loi a introduit quelques changements importants sur le plan de l'organisation des tribunaux, elle n'a pas changé le sens de la loi de 1978¹⁰¹⁴ sur le plan de la structure de l'appareil judiciaire.

Elle conserve l'idée qu'il faut faire coïncider la structure judiciaire avec la structure administrative. En outre, dans chaque district s'impose, pour le gouvernement, l'existence d'un tribunal et d'un cabinet du procureur même si parfois certains districts ne justifient l'existence ni d'un tribunal et moins encore d'un cabinet du procureur. Cette continuité n'est pas un hasard. Selon un haut responsable du parti Frelimo, ces réformes devraient être faites avant tout accord de paix car :

« Nous ne pouvions pas imaginer la reconstruction du pays avec nos ennemis, surtout sur des choses importantes pour la continuité de l'État. Rien n'était certain dans le processus de négociation pour la paix. Dans les deux camps la méfiance était grande entre nous ! Il était important d'avoir toujours quelques pas en avant dans tout ce qu'il était possible de faire en matière de réforme ou

¹⁰¹⁴ Selon l'article 9 de la loi n° 12 du 2 décembre 1978, la carte judiciaire devait, dans la mesure du possible, coïncider avec la division administrative, mais elle devait aussi tenir compte des besoins de la fonction judiciaire vis-à-vis des populations. Toute modification de la division administrative impliquait nécessairement la modification de la division judiciaire.

de prévision de crises majeures. Si ça devait changer un jour ou plus tard, ça ne serait pas tout et en même temps et ce serait très difficile de tout changer en même temps. Ainsi, même si nous étions dans une société démocratique où tout doit être discuté avec les forces vives de la société, nous saurions quand même où nous voulons emmener notre État, notre nation. Nous avons fait la réforme constitutionnelle, nous avons fait quelques réformes dans l'armée, dans la justice et dans bien d'autres secteurs, car il faudrait penser sur le long terme. Cela montre que nous savons où nous voulons aller avec nos actions. Nous avons et nous avons toujours eu une responsabilité historique vis-à-vis de notre peuple
»¹⁰¹⁵.

Il est possible de constater, à partir de ces paroles, que pour le parti au pouvoir, procéder à des réformes judiciaires se confondait à la mise en place des stratégies qui deviendraient des instruments au service de sa vision sur le Mozambique post-1990-92, qui serait, il vrai, un pays pluriel mais sous son contrôle et sa domination. Pour cela, il a profité du contexte général des négociations pour la paix pour faire tout un ensemble de réformes dans le domaine légal qui s'intégraient dans la stratégie de la conservation du pouvoir de contrôle sur les institutions considérées stratégiques dans la consolidation de la mainmise sur l'État et sur l'administration publique mozambicaine. Toutes ces stratégies mises en place dans un contexte où le régime était obligé de s'adapter aux institutions « libérales » font que la nature des réformes judiciaires impliqua la nature des acteurs qu'y ont participant au processus.

Pour ce qui est de la réforme de la loi organique des tribunaux, aucun acteur non-étatique, aucun bailleur de fond, aucune ONG ou organisation de la société civile ne firent partie de la discussion, de la proposition et de la formulation. Dans ce secteur, la Danida, l'agence danoise de développement, déjà présente au Mozambique sous le « marxisme-léninisme » n'a pas été invitée non plus. Elle fut plutôt appelée à participer à la réforme de loi de la famille à partir 1987-78. Cela montre bien que le parti au pouvoir ne voulait pas que des acteurs non-étatiques participent activement aux réformes qui touchaient les éléments fondamentaux d'organisation du pouvoir État,

¹⁰¹⁵ Entretien avec R.S, haut dirigeant du parti Frelimo, Maputo, 23 janvier 2018. [Ce haut dirigeant son a demandé expressément l'anonymat.

car de cela dépendait sa reproduction politique et même sociale. Comme le souligne une importante figure de la Renamo, Raúl Domingos:

« Pendant que nous étions en train de négocier, le parti au pouvoir faisait de nombreuses réformes dans plusieurs domaines qui méritait une discussion plus ouverte, plus élargie. Il n'y avait aucune confiance entre nous. Après seize ans de guerre, après que nous nous soyons entre-tués, ni eux ni nous ne nous faisons confiance. Lorsqu'en mars 1989, le gouvernement de la République populaire du Mozambique, par l'intermédiaire d'un groupe composé par des religieux, a envoyé la liste [des conditkons] pour engager des pourparlers de paix au Kenya, il n'y avait presque rien sur les réformes fondamentales du système judiciaire. Il n'expliquait pas comment l'État devrait fonctionner pour garantir l'indépendance des juges et moins encore quel rôle ce secteur jouerait dans l'après-guerre civile. Nous pensons que cette omission n'avait pas de sens. Nous avons envoyé notre liste pour tenir compte de nos revendications qui incluaient l'indépendance des tribunaux. Mais, pendant que nous étions en train de négocier, nous avons vu que le Frelimo était en train de réformer l'appareil d'État, de la justice et bien d'autres choses. Cela ne semblait pas très urgent à l'époque, car nous pensions pouvoir le changer après la mise en place du premier parlement multipartite et dans le processus de mise en œuvre de l'accord générale de paix. Nous nous sommes trompés, car après cela, il fut presque impossible de changer en profondeur beaucoup de choses qui avaient été réformées avant 1995 et même après. À ce jour, la justice continue de fonctionner comme le Frelimo le veut. Cela montre que c'est ce qu'ils voulaient avec les réformes faites sans la participation des principales forces de notre société¹⁰¹⁶ ».

L'absence des acteurs non-étatiques dans le processus des réformes pendant cette période ne caractérisa pas tous les secteurs. Les secteurs de la santé et de l'éducation étaient déjà investis par les bailleurs de fond occidentaux qui se sont vus presque octroyer des provinces entières pour gérer ces services. Pour le cas de la santé, chaque bailleur avait pratiquement sa propre province d'influence et le ministère de la Santé était un lieu qui ressemblait à une multinationale où toutes, ou presque, les nationalités étaient représentées. Pour le secteur de la justice, du moins, dans cette

¹⁰¹⁶ Entretien avec Raúl Domingos, Maputo, le 3 août 2017. t.

réforme, le gouvernement a voulu se passer de l'assistance technique des bailleurs¹⁰¹⁷, sauf pour certains domaines comme le droit des affaires. Ce sont les juristes du parti Frelimo qui sont partis au Portugal et dans d'autres pays où ils pensaient pouvoir acquérir une certaine expérience en matière de réforme.

Cela commença avec la constitution de 1990 qui s'est beaucoup inspirée de la constitution portugaise et les autres réformes suivirent presque le même chemin. L'absence ou la marginalisation des acteurs non-étatiques permet de voir la question de la souveraineté s'est rapidement posée au Comité Central et à la Commission Politique du Frelimo. Toute réforme dans le domaine de la justice pendant cette période, avait pour objectif de maintenir la structure intacte, mais redéfini en un langage libéral et démocratique. Dans la loi organique des tribunaux, il est vrai que les juges ont leur indépendance d'action, mais celui qui dirige l'appareil judiciaire est le président du Tribunal Suprême, nommé par le président de la République qui est aussi le président du parti Frelimo. De même, si les tribunaux, dans la loi de 1978, étaient sous l'autorité du ministère de la Justice, avec cette nouvelle loi ils sont sous la tutelle du même Président du Tribunal Suprême. Tous les présidents du Mozambique ont nommé des personnes de confiance à ce poste¹⁰¹⁸.

De plus, ce même président du Tribunal Suprême préside le conseil supérieur de la magistrature judiciaire qui est censé encadrer les juges. Autrement dit, le président de la République ayant le contrôle sur les nominations des présidents du Tribunal suprême, , a le pouvoir d'influer toute la dynamique du judiciaire, comme on l'a vu dans plusieurs scandales de corruption, de fraude électorale ou encore

¹⁰¹⁷ Entretien avec João Carlos Trindade, Maputo, le 5 novembre 2017.

¹⁰¹⁸ L'une des marques fondamentales qui montre que la volonté de contrôler le pouvoir judiciaire était au cœur des réformes dans ce secteur, c'est que pour la présidence du Tribunal Suprême fut nommé (avant même les réformes de 1990) un membre actif du parti Frelimo, qui avait participé à la mise en place du pouvoir judiciaire sur tout le territoire pendant au lendemain de l'indépendance, et qui fut aussi conseiller du Président Chissano sur de nombreuses questions juridiques. Il s'agit de Mario Fumo Bartolomeu Mangaze, une figure bien connue et éminente dans les méandres du parti Frelimo. Celui-ci est resté président du tribunal suprême de 1988 à 2009. Ce personnage fut très important dans toutes les réformes de l'appareil judiciaire et de toutes les lois sur l'organisation et fonctionnement des tribunaux. C'est pendant son mandat que plusieurs propositions visant à fortifier l'appareil judiciaire furent refusées par le Tribunal Suprême. Mettre cette note dans le texte.

d'assassinat impliquant des personnalités liées au pouvoir. Dans les pays de démocratie plus approfondie, même avec leurs limites, les réformes judiciaires se font avec la participation des acteurs clé du secteur, à des degrés divers, comme le montre Cécile Vigour dans son livre *Réforme de la justice en Europe*¹⁰¹⁹. Au Mozambique l'action publique dans ce domaine est dominée par le gouvernement qui s'impose comme l'acteur central. C'est l'un des secteurs les plus verrouillés aux bailleurs de fond Comme le souligne Lester Manhamanha, juge au Niassa lors de nos enquêtes :

« A cette époque, immédiatement après l'ouverture politique du pays, comme vous le savez bien, de nombreux pays d'Europe sont venus soutenir l'État mozambicain. Ils ont fait beaucoup de choses, dans divers secteurs. Mais en matière de justice, le gouvernement a continué à s'appuyer sur des personnes de confiance : les juristes, juges ou agents du ministère de la Justice proches de l'agenda du gouvernement qui étaient tous membre du parti et formés professionnellement et académiquement à l'époque de Samora. Ils avaient un rapport au parti et au pays assez particulier. Ce sont ces personnes qui ont eu le privilège de participer au cœur des réformes qui allaient déterminer l'architecture de notre système judiciaire jusqu'à présent... Les donateurs n'ont pas ont vu leur participation réduit au financement, donc pour déboursier des fonds pour les voyages, les séminaires, les colloques, le fonctionnement et d'autres choses administratives. Mais, en plus, les bailleurs de fonds, surtout après 1994, disposaient d'une large marge d'intervention en matière de réforme dans certains aspects du secteur économique, avec la révision du code de commerce et d'autres lois qui réglementaient l'économie mozambicaine. Même dans ce cas, l'État avait une main très forte. Mais, le secteur de la justice était le fils bien-aimé du gouvernement et cela jusqu'à nos jours ¹⁰²⁰ ».

Il semblerait qu'il y avait une conscience dans le parti au gouvernement que le contrôle du droit et des institutions judiciaires dans la société qui serait mise en place suite aux réformes politiques démocratiques serait un enjeu fondamental qui ne pouvait pas être laissé aux dynamiques typiques d'action publique dans d'autres secteurs. Comme le dit Vigour, « l'organisation du système politique national définit le

¹⁰¹⁹ Cécile Vigour, *Réforme ..., op. cit.*

¹⁰²⁰ Entretiens avec Lester Manhamanha, juge à Metarica et puis à Lichinga, Metarica et Lichinga, 28 décembre 2017 et 3 janvier 2018, respectivement.

cadre des réformes à travers les règles du jeu politique qui le caractérisent. Ces normes institutionnelles n'influent pas seulement sur la capacité ou non à réformer, mais surtout sur les choix des procédures pour y parvenir »¹⁰²¹.

Lors de la réforme sur la loi organique des tribunaux, la nature autoritaire du régime n'avait pas changé, même après la Constitution de 1990, et l'enjeu pour les membres du Frelimo jusqu'alors parti unique était de faire du Frelimo le parti dominant et même hégémonique dans un contexte dit démocratique. Dans un contexte où les associations professionnelles, les syndicats libres, une opinion publique libre n'existaient presque pas, ce qui fut constaté est la fabrique d'une réforme sur une base fondée sur la perception de ce que la connaissance de « l'intérêt général » était l'apanage exclusif de l'État-Parti Frelimo. C'est en ces termes que les premières discussions furent faites au sein des instances du parti et ensuite dans les commissions composées par quelques députés de l'assemblée populaire choisis uniquement par les membres du parti Frelimo. Cette réforme n'a donc pas été révolutionnaire alors que les hésitations sur la transition démocratique et l'État de Droit, au sens libéral, étaient profondes parmi les responsables les plus importants du parti Frelimo. Comme l'écrit Vigour :

« [...] l'aptitude à introduire des changements de politique dépend de la maîtrise ou non de l'agenda par le gouvernement (selon que le pouvoir est concentré dans les mains de l'exécutif ou dispersé), de la composition du gouvernement (nombre de partis et distance idéologique entre eux), du degré de discipline partisane dans la majorité et dans l'opposition, de l'intensité de la concurrence politique, et des dispositifs formels et informels conçus pour parvenir à un accord politique [...] »¹⁰²².

L'une des questions était de savoir si l'organisation administrative des tribunaux sur le territoire mozambicain devait ou non coïncider avec la division administrative de l'État. Cette question était si centrale qu'elle devint au fil des années l'un des aspects les plus complexes à changer dans toutes les réformes faites jusqu'à présent dans ce secteur. Le juge Acácio José Mitilaga en un commentaire sur cette question dit que :

¹⁰²¹ Cécile Vigour, *Réformes...*, op. cit., p. 41.

¹⁰²² Cécile Vigour, *Réformes...*, op. cit., p. 41.

« [...] Nous avons souvent tenté, au niveau du conseil supérieur de la magistrature judiciaire, voire parmi les magistrats, de manière informelle, de montrer qu'une des réformes fondamentales qu'il fallait mener était la redéfinition de l'organisation judiciaire. De nombreux juges, dont certains à la retraite, ont tenté de montrer qu'il était plus rationnel de ne pas nécessairement faire coïncider la structure de l'État et le système judiciaire. La vérité est que cette proposition n'a jamais été acceptée. Moi, par exemple, lorsque j'ai prêté serment en tant que juge à Balama en 2014, à cause de l'énorme mouvement des procès à Montepuez, contrairement à ce qui se passe à Balama, j'ai dû travailler également à Montepuez. Cela montre qu'il serait plus efficace de redéfinir le rôle des juridictions dans leurs attributions. Cependant, très rapidement, ces discussions deviennent politiques et souvent on ne peut pas faire grand-chose pour changer, car même au niveau de certaines instances dans notre secteur, il y a certaines personnes qui s'opposent à ce type de proposition. Il doit y avoir des raisons pour que nous, en tant que praticiens du Droit, nous ne comprenons pas ce qu'il y a derrière cette résistance du pouvoir exécutif. Peut-être qu'ils veulent donner l'impression qu'ils ont des tribunaux dans chaque district, mais la vérité est qu'il y a des tribunaux qui ne sont pas utiles dans les faits, mais ils sont juste là et cela compte aux yeux des populations [...] »¹⁰²³.

Et le juge João Carlos Trindade, l'une des figures majeures du système judiciaire mozambicain, qui est toujours membre du parti Frelimo bien que retraité et replié sur sa vie personnelle, ajoute, concernant la nature des réformes judiciaires au Mozambique, que :

« [...] Toutes les réformes judiciaires ont accompagné l'évolution des changements de politique et la politique n'a pas vraiment changé au Mozambique depuis 1975, sauf sur certains aspects moins importants. Toutes les réformes sont soumises à des dynamiques politiques contextuelles. Cela remonte à 1975. Toutes ces initiatives de réforme étaient pour répondre à des besoins très immédiats et conjoncturels,

¹⁰²³ Entretien avec Acácio José Mitilage, juge à Balama e Montepuez, Montepuez, le 10 octobre 2017.

elles étaient plus cosmétiques, ce n'étaient pas des réformes qui avaient pour but d'ébranler la structure de la justice et de l'État lui-même. Tout ce qui a été fait n'a pas eu grand impact pour renforcer le pouvoir judiciaire.

[...]

Le pouvoir judiciaire continue, car il n'y a pas eu de réformes profondes, un pouvoir subordonné aux pouvoirs exécutif et législatif. Par conséquent, il reste très peu présent et sans le rôle qu'il devrait avoir. Cela se remarque même dans les affaires les plus médiatiques qui touchent les hommes politiques au pouvoir, comme les dettes cachées, les affaires de corruption. Le rôle du pouvoir judiciaire reste, depuis les réformes de 1975, jusqu'à aujourd'hui, en passant par celles de 1990 et 2004, timide, très réduit à un rôle de maintien du système. Il y a une politisation de la justice et des réformes. Le fait que le président nomme les titulaires des organes supérieurs de l'administration de la justice, que ce soit dans l'organisation judiciaire commune ou dans l'organisation judiciaire plus spécialisée, crée un contrôle très serré.

[...]

Cela limite l'action de la justice. Dans toutes ces réformes faites, les politiques ne voulaient pas transformer le fond. Quelques voix, certaines heureusement, remettent assez régulièrement ces questions dans le débat public pour essayer d'imposer des réformes structurelles. Mais, cela n'a pas été reçu par le pouvoir politique, qui préfère ignorer ces propositions. Il n'y a pas eu une grande volonté politique de changer la structure du judiciaire, de changer profondément le système tout entier. Nous vivons dans un moment politiques explosif. Nous avons un parti qui a régné pendant quarante-cinq ans et le pays est dans un état déplorable sur tous les points. Ce parti n'a aucune envie de faire quoi que ce soit pour réformer profondément l'État. Il ne ressent aucune condamnation qui le conduirait à changer. Il contrôle toutes les instances du pouvoir, du plus bas échelon jusqu'au plus hautes sphères du pouvoir.

[...]

Nous y vivons. Il semble que les réflexions les plus profondes viennent de la société civile, mais les groupes du parti au pouvoir qui ont la responsabilité de surveiller ce qui se pense dans la société, bloquent toute initiative pour poursuivre une réforme en profondeur. C'était pire

dans les années 1990, mais les choses ne sont pas meilleures aujourd'hui. On peut donc dire que les réformes de la justice étaient loin d'être profondes. Elles étaient toutes très superficielles. L'exemple le plus démonstratif c'est la loi organique des tribunaux et celles sur les tribunaux communautaires. Sur cette dernière, pendant presque quinze ans rien n'a été fait pour qu'elle soit effective. En gros, ils n'ont changé que peu de choses pour que tout soit pareil. Les attentes que la réforme avait suscitées dans les années 1990 et au-delà ont toutes été déçues. Tout ce qui a été fait pour réformer la justice était loin de ce qui était prévu. Tout ce qui semblait s'être amélioré avec les constitutions de 1990 et 2004 n'a abouti à rien de concret dans le changement de l'action judiciaire [...] ¹⁰²⁴.

Pour les deux juges – et plusieurs autres entretiens avec des juges et avocats le confirment –, l'histoire des réformes judiciaires est un processus d'ajustement du régime politique mozambicain au contexte de changement. Les réformes dans ce secteur se sont construites avec « l'instrument politique qu'est le régime de l'ancien parti-État devenu parti dominant. Le régime politique ainsi désigné sur le socle du parti-État »¹⁰²⁵ considère l'action publique et les projets de développement comme élément central dans la production de ce que Eboko et Awondo ont appelé « État stationnaire »¹⁰²⁶.

La dynamique de la formulation de ces réformes permet de confirmer ce que Jean-François Bayart avait nommé, en s'inspirant de Gramsci, de « bloc hégémonique »¹⁰²⁷. C'est bien la recherche des mécanismes pour la continuité de ce « bloc hégémonique »

¹⁰²⁴ Entretien avec João Carlos Trindade, juge à la retraite du Suprême, Maputo, le 05 novembre 2017, 17 novembre et le 7 mai 2020 (par skype).

¹⁰²⁵ Fred Eboko et Patrick Awondo, « L'État stationnaire, entre chaos et renaissance », *Politique africaine*, vol. 2 / 150, 2018, p. 5-27, p. 7.

¹⁰²⁶ « L'État stationnaire est une organisation politique qui produit un système d'allégeances clientélistes dont l'objectif central est la conservation du pouvoir. Il met à profit les ressources du pays et celles des partenariats internationaux, mobilise les élites administratives pour nourrir son dessein de perpétuation du pouvoir » in Fred Eboko et Patrick Awondo, *L'État stationnaire...*, *op. cit.*⁷

¹⁰²⁷ Jean-François Bayart, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006.

qui semble être la base de la trajectoire de la formulation des réformes et de l'action publique dans ce secteur.

6.3. Exclusion stratégique et contrôlée des acteurs internationaux des réformes du système judiciaire

« [...] Dans toutes les réformes judiciaires et juridiques, ce qui a été constaté, et que j'ai moi-même constaté dans mes travaux de recherche et pendant mes activités en tant que juge, c'est que les acteurs internationaux tels que la Banque mondiale, le FMI, l'USAID et d'autres partenaires de coopération étaient plus actifs dans les réformes juridiques qui touchaient les aspects de l'amélioration de l'environnement des affaires, et le renforcement des lois organisant la sécurité des investissements que pour participer aux aspects qui visaient à fortifier le système politique, l'indépendance du pouvoir judiciaire était presque opaque. Il me semble que ce qui intéresse le plus les partenaires de coopération, ce sont les aspects purement économiques pour le *doing business*. J'ai été récemment invité à évaluer le système judiciaire, dans le volet indépendance du pouvoir judiciaire, mais quand j'ai écrit des choses sur les aspects des réformes juridico-politiques, ceux qui financent m'ont dit que je devrais retirer cela, car ce qu'ils voulaient, c'était de voir comment le système judiciaire avait fortifié sa capacité pour un meilleur 'environnement des affaires. Cette posture a fait que les réformes organiques et importantes sur l'organisation des tribunaux et du système judiciaire n'ont pas eu la même attention de la part des bailleurs. Cela plaît certainement au parti au pouvoir en place [...]»¹⁰²⁸.

Avec l'ouverture politique en 1990, le pays est devenu un « carrefour des bailleurs de fond et d'agences de développement » de toutes les catégories et orientations idéologiques et programmatiques. Cette présence massive des bailleurs a été analysée dans plusieurs travaux sur l'État et l'action publique en Afrique, comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, comme la démonstration de la perte de capacité des États Africains à maîtriser le processus de réforme et d'action publique à la faveur des acteurs non-étatiques, surtout, des acteurs internationaux. S'il

¹⁰²⁸ Entretien avec João Carlos Trindade, le 7 mai 2020 (par skype).

est vrai que l'État mozambicain ne maîtrise pas la totalité de ses réformes et qu'une partie importante de celles-ci sont une « imposition » ou une suggestion plus ou moins contraignante des acteurs internationaux, ce qui reste vrai est que la présence et l'importance des acteurs non-étatiques, surtout internationaux, ne peut pas être analysée sans prendre en considération la nature du secteur d'action publique faisant l'objet d'une intervention.

L'époque encourageait la transformation du système d'organisation bureaucratique, considéré comme rigide, hiérarchique selon les entrepreneurs des réformes internationaux, pour le transformer en un système qui servirait efficacement à une vision d'un État minimal et libéral. De plus, c'était aussi l'époque de construction et consolidation de l'État de droit, avec une forte croyance consistant à voir dans le pouvoir judiciaire un pouvoir distinct, composé de juges nécessairement dotés d'une indépendance décisionnelle, soumis à la loi et aux normes internes de la profession. C'est ce à quoi les bailleurs de fond et les partenaires de coopération s'attendaient dans les réformes entreprises au début des années 1990 jusqu'à la dernière réforme constitutionnelle de 2019, mais ces éléments n'étaient pas (n'ont jamais été) au cœur des intentions réformatrices du parti au pouvoir, le Frelimo.

6.3.1. La création de l'Unité Technique de Réforme Légale (UTREL) en 2002 et la participation inégale des acteurs non-étatiques dans la réforme judiciaire

«[...]Le gouvernement ne pouvait pas faire autrement. C'était la solution la plus cohérente avec les besoins du pays. Aujourd'hui, on peut dire avec fierté que la création de l'UTREL fut une décision bien sage. Les résultats sont là. Tout le monde peut les voir [...]»

Didier Malunga, Inspecteur Général au Ministère de la Justice, le 15 juillet 2017.

« [...]Public policy keeps government current with changing times. It is states's reflexive instrument for dealing with issues and problems as they arise. Policy

is also a spur to changes withing government, as new applications will, by degrees, affect received relations of power, and authority [...] »

Karen Orren et Stephen Skowronek, *The policy state: an American predicament*, Massachusetts, Harvard University Press, 2017, p.3.

Dans le but d’avoir un contrôle plus acéré de la réforme légale, le gouvernement envisagea dès la fin des années 1990 la création d’un organisme qui piloterait toutes les réformes légales au Mozambique. C’est cet environnement qui vit naître le 22 août 2002 la commission interministérielle pour la Réforme légale. La création de cet organisme fut complétée par la création d’une unité technique qui s’appela Unité Technique pour la réforme légale (UTREL). À la différence du secteur de la santé dont l’unité de réforme n’est qu’un département sous-tutelle du ministre de la Santé, sans vrai pouvoir d’influence, pour le secteur de la justice la Commission Interministérielle et l’UTREL furent créées par un décret en Conseil des ministres, le décret n° 22 du 27 août 2002. Ce décret détaille les fonctions de cette unité, on y voit que le gouvernement ne voulait en aucun cas laisser ce secteur aux aléas d’acteurs extra-gouvernementaux.

C’est ainsi que l’alinéa n° 1 de l’article 2 du décret n° 22, du 27 août 2002 prévoit que « L’UTREL est un organe technique permanent de la mise en œuvre de la réforme légale ; du programme de réforme judiciaire qui vise à la mise en œuvre, à l’exécution et au suivi des programmes et l’exécution des travaux de réforme légales ; projets de réforme ». Le même alinéa dit que « L’UTREL est composé fonctionnaires de l’appareil d’État et des institutions de l’administration de la justice ». L’alinéa n° 2, indique que « UTREL est dirigée par un Directeur-général nommé par le Premier ministre ». L’alinéa n° 3 prévoit que « le soutien administratif à l’UTREL est assuré par le ministère de la Justice ».

Le juge Bartolemeu Alexandre affirme que :

« [...] La situation au Mozambique est très compliquée. Cette question des réformes de la justice fait toujours beaucoup de bruit, puisque les magistrats demandent depuis longtemps une plus grande ouverture du gouvernement pour qu’ils puissent participer aux réformes. Mais, comme nous l’avons vu avec la réforme du dernier Code pénal, le gouvernement ne nous a tout simplement pas écouté. Il a fait ses réformes, introduit et supprimé ce qu’il pensait être le plus

correct. Cela se produit depuis toujours. Souvent, cette exclusion ne produit aucune efficacité dans les réformes. Le code pénal actuel est plein de contradictions et ce sont les juges qui doivent essayer de corriger cela quand il faut appliquer la loi, ce qui est compliqué. Je ne comprends pas pourquoi le gouvernement est si réticent à laisser aux juges et aux autres parties intéressées la possibilité de participer. Leurs réformes n'ont pas été très bonnes pour le bon fonctionnement des organes de justice, mais le gouvernement continue de faire de même dans de nombreuses autres réformes de notre secteur [...] ¹⁰²⁹ ».

La capacité politique de contrôler ou d'avoir une grande capacité d'interférer dans les processus réformateurs dans le domaine de la justice dépend beaucoup de la manière dont le champ politique est organisé. Pour le cas du Mozambique, le champs politique, ou bien l'organisation des pouvoirs politiques font que le gouvernement dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour orienter et contrôler l'issu des réformes. Cela s'est vu avec la définition des fonctions octroyés par le décret de création de l'UTREL. Selon l'article n° 3, selon l'alinéa *b*) l'UTREL a comme responsabilité identifier et promouvoir la réforme de la législation qui s'avère inadapté à la réalité socio-économique ; *c*) favoriser la mise à jour permanente de la législation en vigueur en la rendant plus simple, plus accessible et plus efficace dans son application ; *d*) identifier et promouvoir les réformes législatives nécessaires pour assurer la simplification, la rapidité et la rigueur du processus judiciaire. Dans la définition des responsabilités de cette commission, aucun article ne donne des indications sur la participation des acteurs autres, sauf ceux qui préalablement choisis par le Directeur de cette commission qui lui-même est nommé par le Premier ministre.

C'est en ces termes qu'au cours des années 2002 et 2003, l'UTREL a sollicité le Centre de Formation Judiciaire et Juridique (CFJJ), entité responsable pour la formation des juges et des procureurs et sous la tutelle du ministère de la Justice, pour faire une recherche approfondie sur le système judiciaire ayant pour but la réforme de la loi organique des tribunaux de 1992 pour l'adapter aux nouvelles dynamiques de la réforme administrative. Ce centre fut chargé non seulement de produire un rapport sur l'état de la Justice, mais aussi de mener une discussion plus élargie avec les acteurs

¹⁰²⁹ Entretien avec Bartolomeu Alexandre, ancien avocat et juge aujourd'hui, Maputo, le 26 juillet 2017.

importants du secteur. Ici le gouvernement n'ouvrit pas nécessairement les « portes » aux acteurs non-étatiques pour participer activement à la réforme de ce secteur.

La première étape, qui s'est déroulée entre septembre 2003 et juin 2004, impliquait l'étude de la magistrature, à savoir les tribunaux judiciaires et l'Institut de parrainage et d'assistance juridique-IPAJ¹⁰³⁰ ; des tribunaux communautaires et autres instances de résolution des conflits (autorités traditionnelles, AMETRAMO/Association des Médecins Traditionnels du Mozambique, Groupes de facilitation, chefs communautaires, chefs religieux, ONG).

Il s'agissait d'évaluer la performance effective de ces organismes, de comprendre les principaux blocs fonctionnels, les interactions et le potentiel de leur action pour favoriser l'accès à la justice et au droit. Pour cet effet ont été menés des entretiens et des observations de jugements ou d'autres sessions de résolution de conflits (dans le cas de certaines instances non étatiques, mais sous haut contrôle par le parti Frelimo). Devant les tribunaux, les données statistiques disponibles ont été analysées et les analyse de l'évolution du mouvement procédural ont été faites. La collecte des données, avec des variables prédéfinies, a concerné un échantillon de 467 dossiers, qui permit de connaître la nature des litiges, des principaux justiciables et comment ils ont accédé au système judiciaire. Cela mit au jour une participation inégale, pour ne pas dire marginale, des acteurs non-étatiques. En cela, ceux qui subissent le plus la marginalisation étaient les partenaires de coopération qui voient leur rôle limité aux aspects de financement des activités définies comme prioritaires par le gouvernement dans le contexte de la réforme.

L'élaboration de la nouvelle loi organique des tribunaux reste mystérieuse, car tout ce que fut produit par le CFJJ ne fut pas pris en compte, sauf quelques rares exceptions. Dès les premières réflexions que le CFJJ a faites, il a estimé qu'il était nécessaire non pas d'ordonner la révision immédiate de la loi organique, mais d'élaborer une loi fondamentale du système l'administration de la justice. Le CFJJ a réalisé un travail de terrain remarquable, qui fut présenté dans un rapport qui décrivait

¹⁰³⁰ La loi qui crée l'Institut de parrainage et d'assistance juridique et le décret qui a approuvé la Statut organique de cet Institut est la Loi n° 6/94, du 13 janvier et décret n° 54/95, du 13 décembre.

tout ce qui fut fait¹⁰³¹. Une fois le rapport approuvé, le CFJJ a présenté, mi-2005, une pré-proposition de loi fondamentale pour l'administration de la justice. Une telle proposition fut basée « (...) sur un vaste travail de terrain qui a permis d'approfondir la connaissance de la richesse de la réalité socio-économique du Mozambique afin de valoriser des solutions innovantes, réalistes et ancrées dans la pratique des populations en évitant l'importation de solutions ou des modèles externes qui limitent la réalité de la société mozambicaine »¹⁰³².

Les innovations que le CFJJ a jugé importantes d'introduire ont été regroupées en cinq domaines, à savoir (i) la reconnaissance du pluralisme¹⁰³³ et la construction d'un nouveau modèle d'institutionnalisation des tribunaux communautaires, (ii) la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation et de répartition des compétences des juridictions judiciaires, (iii) la création d'un système public d'accès à la justice et au droit, en articulation avec les instances de résolution de conflits non intégrée dans le système ou appareil judiciaires (tribunaux communautaires, entre autres) et en coopération avec les associations de professionnels du droit et de la promotion et défense des droits de l'homme, (iv) le renforcement des capacités de direction et de gestion des juridictions judiciaires et (v) la création d'un système de contrôle du fonctionnement, de la qualité de la justice et de l'évaluation de la performance des tribunaux.

Cependant, sans que ce ne fût prévu, fut lancée une proposition de révision de la loi organique sur les tribunaux judiciaire¹⁰³⁴, s'éloignant du projet porté par l'UTREL et le CFJJ, bien qu'en reprenant certaines propositions.

Dans les faits, toutes les contributions importantes venant des avocats, de quelques juges, fonctionnaires de la justice, des organisations travaillant dans le

¹⁰³¹ Centro de Formação Jurídica e Judiciária, « Exposição de motivos da anteproposta da lei de bases do sistema de administração da Justiça », Maputo, UTREL, 2005.

¹⁰³² Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Exposição de motivos da anteproposta da Lei de Bases..., *op. cit.*

¹⁰³³ Cette proposition de révision de la LOTJ a été déposée par le Gouvernement à l'Assemblée de la République en février 2006 (AR-VI/Proposition de loi /60/10.01.2006).

¹⁰³⁴ Gilles Cistac, *Contributo para o Debate da Revisão da Constituição*, Maputo, Imprensa Universitária, 2004.

secteur de la justice furent écartées car une bonne partie d'entre elles portaient sur la consolidation de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la transformation des tribunaux communautaires en tribunaux fonctionnant avec une loi qui régulerait leur fonctionnement, ce qui réduirait son contrôle politique par les membres du parti.

« [...] Lorsque nous avons fait nos propositions au gouvernement via l'UTREL visant à permettre aux tribunaux communautaires d'avoir plus d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique en proposant une loi qui réglementerait leur fonctionnement, nous avons vu que les autorités gouvernementales n'étaient pas à l'aise avec cela. Ils ont mis au placard notre proposition. Lorsque nous avons proposé une réforme de l'organisation judiciaire qui ne devrait pas coïncider avec la structure administrative, nous avons vu que le gouvernement et le Tribunal suprême elle-même, via ses juges, n'étaient pas à l'aise avec cela. Quand nous disions, après avoir étudié le modèle d'organisation judiciaire le plus efficace, qu'il ne fallait pas créer des cours d'appel supérieures, mais des sections spécialisées au sein des tribunaux provinciaux, le gouvernement, et certains de ses alliés au Tribunal suprême et au Conseil supérieur de la magistrature judiciaire et du ministère public, ont décidé d'ignorer cela. Quant aux tribunaux communautaires, le parti au pouvoir n'a pas voulu perdre le contrôle politique de ces espaces, qui sont dirigés par les secrétaires de quartier, les chefs locaux du parti et d'autres proches du parti. C'est ce que nous avons constaté de nos recherches. Le gouvernement a centralisé l'organisation de la réforme au point de faire de ses décisions les seules décisions rationnelles. Il n'y avait pas vraiment d'ouverture au débat[...]»¹⁰³⁵.

Si « la capacité des groupes d'intérêt à influencer le processus réformateur se manifeste aussi à travers l'institutionnalisation de leur participation aux choix de politique publique »¹⁰³⁶, dans le cas du Mozambique certains groupes d'intérêts dans le secteur de la justice gagnèrent en influence lorsqu'ils s'alignèrent étroitement sur les intérêts du gouvernement, représenté par le Ministère de la Justice et les institutions sous sa tutelle[...]. Le cas qui semble intéressant pour démontrer cela est celui de la réforme de la carte judiciaire. Comme il a été mentionné dans l'exposé des fondements

¹⁰³⁵ Entretien avec João Carlos Trindade, Maputo, le 5 novembre 2017.

¹⁰³⁶ Cécile Vigour, *Réformes de justice...*, op. cit., p. 98.

de l'avant-projet de la Loi fondamentale de l'organisation judiciaire, depuis l'indépendance nationale à ce jour, l'organisation judiciaire a suivi largement l'évolution du système politique et constitutionnel du Mozambique. Alors que le CFJJ observe quatre périodes, nous jugeons qu'il est possible d'observer trois périodes, correspondant, selon le CFJJ, chacune d'elles au temps des transformations vécues dans le pays, avec un impact sur la composition, l'organisation et fonctionnement des tribunaux et autres organes d'administration de la justice. La première période, s'étend du 1975 à 1978, considérée comme la phase de construction d'un système judiciaire mozambicain, la seconde, qui a eu lieu de 1978 à 1990, considérée comme la mise en œuvre du système de justice populaire et la troisième période qui commence avec la Constitution de 1990, qui repose sur la création d'une organisation judiciaire de l'État de droit, où en plus de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la séparation des tribunaux communautaires des tribunaux judiciaires. Durant cette période, il est important de particulariser la reconnaissance du pluralisme juridique qui, ayant commencé à prendre forme avec la loi sur l'arbitrage, s'est consacré constitutionnelle avec la révision de 2004.

La Constitution de 1975 s'est souciée, il est vrai, de définir certaines règles et principes, car il réservait la fonction judiciaire aux tribunaux, qui étaient subordonnés au pouvoir politique, notamment devant l'Assemblée de la République devant laquelle ils rendaient compte ; les juges devaient obéissance à loi et étaient indépendants mais subordonnés au Ministre de la Justice, établissant que le Tribunal Suprême (populaire) (qui serait constituée en 1988) serait doté de la fonction d'assurer l'application uniforme de la loi dans les tribunaux. Loi n° 12/78, du 2 décembre a défini une structure hiérarchique des juridictions judiciaires identique à celle en vigueur les premières années d'indépendance. Au sommet de la pyramide se trouvait la Tribunal Populaire suprême (qui ne serait constituée qu'en 1988) – ayant auparavant opéré le Tribunal supérieure d'appel (créée par la loi 11/79 du 12 décembre), en remplacement du tribunal d'appel - suivie, successivement, par les tribunaux populaires provinciaux (où les tribunaux de district avaient fonctionné), les tribunaux populaires de district (là où existaient auparavant les tribunaux municipaux) et les tribunaux populaires locaux ou de quartier (où fonctionnaient les juges de paix).

En 2003 et 2004 suite aux réflexions faites par le CFJJ, dont les résultats furent publiés dans un ouvrage au Portugal¹⁰³⁷, la proposition était non seulement de repenser l'organisation judiciaire en rompant avec le modèle jusque-là en application (un district, un tribunal ; une province, un tribunal...), mais aussi de repenser l'organisation en fonction de la dynamique de la demande des services de justice. Ce sont bien les hauts magistrats du Tribunal Suprême proches du parti au pouvoir qui non seulement refusèrent les propositions du CFJJ, mais défendirent la position du gouvernement selon laquelle la structure judiciaire devrait claquer la structure administrative.

6.3.2. Le cabinet du ministre de la Justice et le choix des acteurs stratégiques dans l'action réformatrice

«[...] Le ministre de la Justice a la possibilité de définir, avec son cabinet, comment il veut travailler. Il recherchera souvent du personnel d'autres ministères qui peut aider à mieux formuler une stratégie ou une politique particulière. Il fait également appel à ses services pour inviter des juges de différentes juridictions à travailler avec l'équipe qu'il définit. Cela signifie qu'après avoir écouté le Premier ministre, le ministre de la Justice a la grande responsabilité de choisir les bonnes personnes pour des questions spécifiques. Ici, à la Direction nationale de l'administration de la justice, DNAJ, nous sommes également appelés à participer activement à ces processus. Et nous avons contribué à de nombreuses propositions, nous réalisons des études et les soumettons au ministre. C'est au ministre d'en tenir compte ou non. Ce qui est vrai, c'est que celui qui dirige toute l'organisation de toute réforme au sein de notre ministère, c'est le ministre et son cabinet, qui est également composé de personnes triées sur le volet. Le ministre choisit qui il veut [...]»¹⁰³⁸.

¹⁰³⁷ Boaventura de Sousa Santos et João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 1-2, Porto, Edições Afrontamento, 2003.

¹⁰³⁸ Entretien Firoza Gani, Directrice Nationale de la Direction Nationale de l'Administration de la Justice au ministère de la Justice, Maputo, le 22 septembre 2017.

Dans le « processus de décision »¹⁰³⁹, il y eut deux acteurs-clés : le Premier-ministre et le ministre de la Justice et son cabinet. Dans cette section, on veut se concentrer sur le rôle de ce cabinet dans le processus des réformes de la justice. Comme le précise Pierre Muller :

« [...] l'administration d'état-major est le *cabinet* qui constitue l'entourage immédiat du ministre, du Premier ministre ou du président de la République. Il est composé principalement des fonctionnaires choisis personnellement, ce qui signifie que leur affectation au cabinet échappe à la logique des carrières administratives, même si elle est souvent un tremplin pour l'accès à des hautes responsabilités [...]»¹⁰⁴⁰.

Le cabinet du ministre de la Justice est celui qui s'impose de manière spectaculaire dans le processus d'élaboration des politiques ministérielles de la création des nouveaux tribunaux, des nouvelles fonctions des tribunaux, de l'élaboration de la composition des tribunaux, du fonctionnement de l'administration de la justice, de définition du rôle des acteurs internationaux, et surtout, de définition du cadre et du contenu de toute réforme dans le secteur. En faisant une comparaison avec le secteur de la santé analysé *supra*, l'influence des acteurs internationaux et de leurs experts resta mineure.

Connaissant la force des partenaires internationaux stratégiques, la DANIDA – qui finalement quitta Mozambique en 2017 –, le PNUD, l'UNICEF, le FMI et la BM, on pourrait imaginer, que vu la dépendance structurelle de ce ministère, une forte présence de ces acteurs serait avérée au cœur des. Or c'est bien le contraire qui s'est produit. À la différence du secteur de la santé, le cabinet du ministre de la Justice s'imposa aux autres acteurs à tel point que lorsqu'il était question de n'importe quelle réforme, ce furent les membres du cabinet, y compris le ministre, qui étaient sur le devant de la scène publique. Et lorsque ces acteurs eurent un rôle, il se limita presque toujours à celui d'invités, recevant souvent l'ordre du jour sur place. Lorsqu'en 2003

¹⁰³⁹ Pierre Muller, *Les politiques...*, op. cit., p. 39.

¹⁰⁴⁰ *Ibidem*, p. 40.

ou 2004 quelques acteurs comme la DANIDA et le PNUD, ont essayé de participer de manière active dans les processus, les choses se compliquèrent, car :

« [...] Les partenaires sont importants non pas pour fixer le cap des réformes nationales dans notre secteur. Ils sont importants car ils contribuent au financement des réformes, notamment dans la construction d'infrastructures. Nous savons, en interne, précisément ce que nous sommes censés faire. Et comme vous devez le savoir, beaucoup, sinon tous ceux qui travaillent pour le ministre de la Justice sont des juristes au mérite reconnu. Ils connaissent les problèmes du secteur. Beaucoup d'entre eux ont une connaissance approfondie de ce qui se passe dans d'autres parties du monde. Ce qui nous intéresse vraiment lorsque nous collaborons avec nos partenaires, qui sont importants, ce n'est pas tant qu'ils le soient dans tout ce que nous faisons. Leur contribution financière est importante, mais la spécificité du secteur exige que le ministère dirige le processus, comme il en a été depuis toujours et cela n'a pas créé de problèmes jusqu'à présent [...]»¹⁰⁴¹ ».

En analysant la manière dont fonctionne le cabinet du ministre, on peut la rapprocher de ce que Luc Rouban appelle « stratégies de distinction »¹⁰⁴². Mais, il Mais ce n'est pas suffisant. Ce qui semble être aussi la spécificité de ce cabinet, c'est que le ministre recrute non seulement les personnes qui sont reconnus par leurs pairs, mais aussi considérées et reconnues par les organisations extérieures à l'État, ce qui permet au ministère de se légitimer par leur expertise reconnue. Les professionnels du Droit au Mozambique, surtout les juges, en particulier les juges de haut rang, permettent au cabinet de devenir le moteur des processus des réformes en s'imposant comme celui que détient les connaissances les plus raffinées sur le secteur.

Cet élément n'était pas, on l'a vu, si caractéristique dans le secteur de la santé, où le « patriotisme de corps »¹⁰⁴³, ou une sorte de solidarité de frères d'arme ¹⁰⁴⁴, qui

¹⁰⁴¹ Entretien avec Justino Ernesto Tonela, Directeur de l'Institut de parrainage et d'assistance juridique, Maputo, le 20 juillet 2017.

¹⁰⁴² Luc Rouban, *op. cit.*, p. 40.

¹⁰⁴³ ... pour reprendre une expression de Pierre Muller, *Les politiques...*, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁴⁴ ... pour paraphraser approximativement Jean-Luc Bodiguel, *Les magistrats, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991.

se manifeste par une croyance de supériorité et de prestige dans les différentes magistratures et dans le cabinet du ministre de la Justice, n'est pas si fort et parfois se dilue ou se fortifie en fonction des personnes. Ce n'est pas une caractéristique systématique. Un élément qui peut expliquer, en partie, cette capacité de piloter les réformes de manière centralisée, dans ce ministère, est parfois le sentiment d'impuissance, réel ou pas, des agents et des experts des organisations internationales partenaires. Il en va de même pour les membres des institutions ou des organisations nationales qui pourraient être intéressées par la réforme de la justice. Cette situation contribue à la consolidation du rôle central du cabinet dans les processus de réformes au détriment des autres acteurs.

Cette surreprésentation des juristes de hauts rangs au sein du cabinet, avec une expérience de vingt à quarante ans, produit une inégalité symbolique, mais aussi professionnelle qui se solde par une intervention parfois assez limitée des acteurs et experts internationaux dans les débats organisés et pilotés par le ministère. Dans un rapport de mai 2005, le Tribunal Suprême voit dans le processus de réforme la possibilité d'une réforme adaptée aux « dynamiques mozambicaines », notamment en matière de Code Civil.

Cela implique pour cette institution d'avoir conscience de la complexité du contexte mozambicain en s'inspirant si nécessaire d'autres expériences internationales. Dans ce document, les acteurs sur lesquels le Tribunal Suprême prétendait compter n'étaient pas les acteurs internationaux. Il ne changeait rien au rôle du Tribunal Suprême ni à celui du gouvernement représenté par le cabinet du ministre de la Justice. C'est en ces termes que l'organisation des groupes de discussions de la réforme de la justice s'est construite avec des personnes triées sur le volet.

6.3.3. L'organisation, la mainmise sur l'agenda et les groupes de discussions et l'étatisation des réformes de la justice : quels enjeux ?

La deuxième phase du processus d'étude et de préparation de l'avant-projet de loi de base sur l'administration de la justice a eu lieu en octobre et novembre 2004 et avait

comme objectif de mettre l'accent sur la participation des opérateurs judiciaires, des représentants des organisations communautaires ou des organisations de la société civile. Onze tables rondes, réparties dans les villes de Maputo, Matola, Nampula, Beira et Inhambane, avec des participants de toutes les provinces furent organisées. Des magistrats et des représentants du ministère public étaient présents dans ces groupes, ainsi que des avocats, huissiers de justice, officiers de justice, membres de l'IPAJ, représentants d'organisations de la société civile, représentants d'organisations islamiques, juges des tribunaux communautés, autorités traditionnelles et membres de Association Mozambicaine des Médecins Traditionnels (l'AMETRAMO). En réalité, dans tous les forums de discussions organisées, ce sont les personnes ou personnalités sélectionnées par le ministère de la Justice et son cabinet ainsi que par le Tribunal Suprême et le Ministère Public qui furent hégémoniques.

Si les discussions semblaient être ouvertes aux contributions des autres acteurs, selon nos interlocuteurs de la société civile, et notamment du barreau des avocats, l'agenda semblait avoir été défini avant même que les débats organisés pour recueillir les propositions aient lieu. Ainsi, selon de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, le gouvernement avait défini comme priorité quelques sujets considéré essentiels sans une discussion préalable avec les acteurs clés du secteur. Cette stratégie qui consiste à donner l'impression d'ouverture alors que l'essentiel est déjà acté fut au cœur de la stratégie du gouvernement lorsqu'il décida d'organiser des débats publics concernant les réformes et l'action publique¹⁰⁴⁵.

La discussion dans les groupes fut centrée sur trois questions majeures : l'organisation des tribunaux judiciaires ; les relations entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux communautaires ; et les mécanismes d'accès à la justice et le droit des citoyens. S'il est vrai que ces sujets étaient, en partie, issus des recherches menées par le CFJJ de Maputo et le Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra en 2003 à la demande de l'UTREL, plusieurs des conclusions de cette recherche ne furent pas acceptées par le gouvernement (ministère de la Justice) et par le Tribunal Suprême¹⁰⁴⁶,

¹⁰⁴⁵ Orlando Júlio A. André Nipassa, *Autonomia e dependência da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique*, thèse, Instituto Universitario de Lisboa, 2016, 287 p.

¹⁰⁴⁶ Entretiens avec plusieurs juges du Tribunal Suprême, Maputo, entre juillet 2017 et janvier 2018.

ce qui eut comme conséquence la redéfinition des éléments de discussions. En outre ces débats servirent surtout à légitimer le processus aux yeux des experts internationaux, pour lesquels la participation des acteurs non-étatiques constituent un élément fondamental pour donner un caractère démocratique à la réforme.

S'il y a un aspect qui nous a semblé constant c'est bien que dans les discours et dans les documents officiels, la question de la participation publique dans l'action publique et étatique est importante, mais que dans les faits, principalement dans les secteurs stratégiques, c'est le gouvernement qui reste l'acteur central.

C'est dans ce contexte que le gouvernement organisa les débats sur la réforme de l'administration et de l'organisation judiciaire. Nombre d'idées pertinentes ont émergé de ce débat :

- Les circonscriptions judiciaires et administratives ne doivent pas nécessairement coïncider, la trame judiciaire peut être construite différemment en fonction des contextes de chaque province ou district;
- Les pouvoirs des tribunaux de district devraient être étendus, afin de permettre une répartition équilibrée des processus à différents niveaux des tribunaux ;
- Le Tribunal suprême doit progressivement devenir une instance essentiellement d'appel sur des questions de droit ;
- Afin de se conformer à la Constitution de la République et d'accélérer les décisions en appel, des cours judiciaires provinciales devraient être créées comme instance intermédiaire (adéquante) entre les tribunaux judiciaires provinciaux et le Tribunal suprême, selon la disponibilité en ressources humaines et financières ;
- Un système d'administration autonome et performant des tribunaux doit être institué pour alléger la charge des juges et permettre d'augmenter la productivité du système ;
- Les tribunaux communautaires devraient être intégrés dans le système d'administration de la justice, en étroite collaboration avec les tribunaux judiciaires. Suivant l'expérience historique du pays et en tenant compte de la situation politique actuelle, les juges des tribunaux communautaires doivent être légitimés par des mécanismes électoraux ;

- Les tribunaux communautaires doivent décider selon l'équité, le bon sens, us et coutumes et dans le respect de la Constitution de la République ;
- L'accès à la justice et au droit doit être assuré par l'État, en articulation avec les organisations de la société civile.

Le gouvernement ne reprit que quelques éléments et l'essentiel fut simplement marginalisé ou ignoré. Selon João Carlos Trindade :

« [...] Ce que nous ressentons, c'est que le gouvernement, après avoir rédigé les conclusions des discussions pour la réforme de l'administration de la justice, n'a pas donné suite à ce qui y avait été dit. Il y eut un désintérêt total à assumer ces propositions, entre autres la proposition de nouvelle loi organique des juridictions communautaires, qui consistait à leur donner une toute autre figure que celle qu'elles ont aujourd'hui, voire une autre structure. En plus de cette proposition, ils n'ont pas non plus repris les propositions qui consistaient à donner une nouvelle dynamique à la loi sur l'accès à la justice, qui devait transformer l'IPAJ en quelque chose de différent de ce qu'il est aujourd'hui. Cela n'a pas été repris. Ce n'est qu'entre 2013 et 2014 qu'ils ont réformé l'IPAJ, mais loin de ce qui avait été proposé lors de ces discussions. Dès lors, la réforme menée aujourd'hui n'a rien à voir avec ce que les différents acteurs œuvrant dans la justice avaient proposé. Je parle des acteurs qui ne venaient pas de l'UTREL et encore moins du ministère de la Justice. En tout état de cause, nos propositions étaient cohérentes et complètes, mais nous avons aussi vu que l'esprit de la réforme a été déformé. C'est pourquoi je dis qu'il n'y avait pas d'intérêt politique, il n'y avait pas de volonté politique de reprendre ces propositions, de les critiquer et de présenter une alternative comme celle que nous avons faite. D'où ma conviction la plus ferme que cela n'était pas conforme aux intérêts du parti au pouvoir. Si sous la première République il était clair que c'était le gouvernement qui devait guider les réformes, qui contrôlait le pouvoir judiciaire, dans cette deuxième république, les choses sont floues, mais la situation est restée inchangée.

[...]

L'État maintient le contrôle des partis politiques, mais dans ce nouveau contexte il n'y a plus de justification juridico-politique, comme c'était le cas à l'époque socialiste. De plus, en 1975 tout se faisait au grand jour, le ministre de la Justice était celui qui dirigeait les réunions publiques selon les directives politiques,

aujourd'hui cela se fait en secret, sous la table ou en coulisses, mais cela continue à se faire. Tout cela se fait avec une apparence d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Il y a, malheureusement, des juges qui participent aux processus de réforme mettant en avant leurs liens au parti, et très peu maintiennent une position conformément à la loi. Dans cette situation, le gouvernement finit par avoir plus de force que tout autre acteur. Ce que l'on peut voir dans ces processus, c'est qu'il existe des schémas, des connexions politiques favorables, ils sont organisés en coulisses, et beaucoup ne s'en rendent pas compte. Dans tout cela se construit un rapport de subordination aux intérêts du gouvernement, qui met à mal toute la cohérence de la réforme. Par conséquent, le contrôle par parti politique sur les réformes n'est pas une question de spéculation, c'est factuel. Entre les acteurs étatiques proche du parti au pouvoir, membres du gouvernement et le pouvoir judiciaire, il y a des déséquilibres très prononcés[...] ¹⁰⁴⁷ ».

Un autre juge ajoute sur le même sujet que :

« [...] Je suis dans le secteur de la justice depuis quarante ans. L'une des grandes faiblesses de notre secteur de la justice, c'est qu'après Rui Baltazar, Teodato Unguana, Ussumane Ali Dauto, anciens ministres de la justice, nous n'avons plus jamais eu de ministres ayant la capacité de convaincre le gouvernement des agendas prioritaires du système d'administration de la justice. Jamais. Les choses que j'ai faites à l'UTREL quand j'en étais le directeur n'étaient pas parce que le ministère de la Justice pensait que c'était important, c'était à cause de mon expérience personnelle en tant que juge. Parfois, j'étais en conflit avec son cabinet et avec lui-même. Il n'y a jamais eu personne pour convaincre qu'il fallait réformer en fonction de la véritable dynamique du secteur de la justice, comme par exemple la réduction des frais de justice, l'importance des tribunaux communautaires, car ce sont eux qui maintiennent la stabilité sociale. Malheureusement, il n'y a personne avec cette vocation, et il y en a encore moins de nos jours. Les ministres ont d'autres agendas, différents de celui des acteurs qui participent ou sont invités à participer aux réformes, qui sont les agendas politiques du gouvernement.

¹⁰⁴⁷ Entretien avec João Carlos Trindade, Maputo, le 17 novembre et 7 mai 2020 (par skype).

[...]

Aujourd'hui, par exemple, il est devenu à la mode de se désintéresser des réformes fondamentales, de s'intéresser plus aux réformes qui donnent une bonne place au "doing business". C'est à cet égard que le gouvernement accepte pleinement les instructions des partenaires coopérants [...]. C'est l'agenda que le gouvernement discute avec ses partenaires. Quant aux aspects centraux de la réforme de l'administration de la justice, il n'y a pas de discussion, pas même dans le secteur lui-même parmi les gens qui en font partie. Il n'y a pas eu de discussion ouverte et simple sur la direction que nous voulons prendre avec le système d'administration de la justice, ce que devrait être le système de justice, ce qu'il devrait être dans vingt ans. Il n'y a pas de telle discussion dans tous ces espaces qui sont organisés pour la discussion des réformes. La discussion qui existe porte sur les avantages, les salaires, les maisons des juges et procureurs. En fait, ce qu'ils font, c'est rester dans le *statu quo*. Et quand quelque chose est fait, ils copient immédiatement le modèle portugais, dont on sait qu'il est le pire modèle d'Europe. Trindade (João Carlos) et moi-même continuons à nous battre pour ce débat de fond, pour que ces discussions soient vraiment des discussions et non pour faire passer le message du gouvernement. Je peux dire qu'aujourd'hui, il n'y a pas de programme sérieux de réforme de l'appareil judiciaire venant du gouvernement.

Il y a, oui, un agenda économique, bancaire, commercial. Dans le domaine de la justice, il n'y a pas de réflexion, pas de débat. Pas littéralement quelque chose qui soit une politique de réforme de la justice. Il n'y a que des intérêts purement corporatifs et politiques. Ce qu'on voit, c'est que les choses ne changent pas dans le secteur parce qu'il y aurait eu des discussions dans ces forums. Les choses fonctionnent lorsque le procureur général de la République ou le Tribunal suprême ou même le Tribunal Administratif décident, dans leurs bureaux, de proposer, sans discussion approfondie, l'approbation de certaines lois. Nous avons maintenant vu, dans le cadre des dettes cachées, la loi sur le recouvrement des avoirs que le Procureur Général de la République a demandée au gouvernement de porter au parlement. Cela a été fait en un temps record. En fait, ce qu'on peut retenir de tout cela, c'est que le gouvernement contrôle les réformes dans le secteur et n'accepte que ce qui lui convient. Pas de réflexion systématique du tout [...] ¹⁰⁴⁸ ».

¹⁰⁴⁸ Entretien avec Abdul Carrimo, entretien par Skype, le 3 juin 2020.

Ces entrevues montrent une double *partidarisation* ou politisation partisane des réformes. Non seulement le gouvernement politise les réformes en maîtrisant les éléments qui constitueront la réforme, mais encore les professionnels du droit qui participent aux commissions créées par l'État sont sauf exceptions acquis aux orientations de l'État. De plus, comme on l'a vu dans ces extraits, les acteurs internationaux sont pratiquement absents sauf dans des réformes qui permettent au gouvernement d'attirer plus d'investissements privés. L'interprétation de ces deux juges de hauts rangs voit dans ce désintérêt pour une vraie réforme de la justice l'expression d'un manque de volonté politique. On peut aussi y voir une volonté politique autre, une vision bien stratégique du gouvernement qui voit dans les réformes profondes un danger pour sa domination.

Alors que pour tout ce qui relève de la réforme du droit privé, surtout le droit des affaires, le gouvernement discute directement avec la BM et le FMI, pour les réformes de l'organisation du système judiciaire, en ouvrant les discussions publiques, il ignore stratégiquement l'essentiel des conclusions qui mettent en question les intérêts à la fois corporatifs des juges et politiques de ceux qui détiennent le pouvoir. C'est bien à la fois la volonté de garantir que le pouvoir judiciaire soit faible et d'éviter la juridicisation de la politique dans le moyen et long terme qui fondent la stratégie du pouvoir.

Au Mozambique, dans le cadre des réformes de la justice, plusieurs types de commission furent créées, mais deux méritent d'être référencées ici : la commission de travail sur les réformes du secteur de la justice qui est constitué principalement de professionnels du droit et la commission de réflexion qui intègre bien plus de gens non professionnels du droit. Si ces commissions furent prévues dans la feuille de route, cette dernière n'a jamais véritablement fonctionné faute d'intérêts de ceux qui contrôlent la première commission proche du cabinet du ministre de la Justice.

6.3.4. La multi-appartenance des professionnels du droit et ses effets dans le processus réformateur

À la différence du secteur de la santé où la multipositionnalité se réduit à deux espaces principaux, le ministère de la Santé et les ONG, dans le secteur de la justice la multipositionnalité est plus forte, plus étendue, plus fréquente donc. La multipositionnalité des juristes (juges, avocats, procureurs et autres professionnels du droit) se caractérise par leur forte implication dans les espaces politiques, médiatiques, administratifs, universitaires, associatifs et professionnels (cabinet d'avocat, de conseil, entre autres du même genre). Cette multipositionnalité des professionnels du droit se manifeste par la production du savoir universitaire, par l'expertise, par l'engagement politique au sein du parti Frelimo ou encore par l'implication au sein du ministère de la Justice ou dans les institutions sous-tutelle du ministère par leur fonction administrative dans plusieurs organes de l'État, de l'appareil judiciaire et même comme députés du Frelimo.

Le passage des fonctions judiciaires aux fonctions politiques, comme c'est le cas de tous les ministres de la Justice, des conseillers du ministre, des présidents des tribunaux suprêmes, des procureurs, entre autres, est très fréquent au Mozambique. Ces personnes qui participent à la production/fabrication des réformes parfois sont juges et conseillers du Premier-ministre ou même du président de la République, conseillers des députés du Frelimo à l'Assemblée de la République. D'autres sautent de leurs positions de juges ou de procureurs pour devenir avocats et consultant de l'État en étant au même temps actif au sein du parti. L'exemple le plus marquant est celui de l'actuel (octobre 2021) président du Tribunal Suprême [rappeler son nom] qui fut pendant plusieurs années avocat et est membre actif du parti Frelimo. Cet exemple est aussi valide pour plusieurs juges, procureurs ou avocats.

La multipositionnalité ou « la plurifonctionnalité renvoie au fait d'avoir exercé, à différents moments de leur carrière, des fonctions dans plusieurs instances clés du processus réformateur. La *pluri-appartenance* correspond à l'implication simultanée

dans plusieurs arènes »¹⁰⁴⁹. L'un des membres du cabinet du ministre de la Justice et du groupe technique de travail fut juge pendant plusieurs années, désormais avocat, consultant de plusieurs organisations internationales, membre du Conseil supérieur de la magistrature judiciaire proposé par le parti Frelimo avec la caution directe du président de la République et du Frelimo et membre du bureau juridique du parti Frelimo. À ce sujet, un juge au Tribunal Supremo qui a préféré l'anonymat, affirma que :

« [...] Beaucoup d'entre nous ici au Tribunal Suprême, et dans bien d'autres tribunaux, sont appelés à apporter leurs contribution lorsqu'un responsable de l'État nous appelle. Cela peut être un ministre, un conseiller du ministre, le premier-ministre ou même le président de la République. Nous participons à plusieurs travaux officiellement ou officieusement. Beaucoup d'entre nous sont officieusement associés à des cabinets d'avocats. Nous donnons nos avis sur certains cas, en essayant toujours de ne pas mélanger ce rôle avec nos fonctions de juge, parfois nous sommes consultants pour des organisations internationales aussi. Tout le monde ne le fait pas, mais il y en a pas mal qui le font. Lorsqu'il s'agit de réformes dans notre secteur, nous sommes certainement appelés à faire partie des comités de travail ou même à faire partie du cabinet du ministre pour structurer l'agenda des réformes à mener par notre expertise et parfois par notre équilibre dans la manière dont nous avons construit notre carrière.

[...]

Dans ces commissions ou groupes techniques, nous définissons les chemins qui doivent être suivis dans les réformes, souvent en conformité avec les exigences gouvernementales. Nous sommes appelés à donner un sens technique à la volonté politique du gouvernement. Concernant votre question de savoir si beaucoup sont membres du parti Frelimo, je peux dire oui, même si certains ne l'assument pas publiquement, beaucoup sont des militants dans leurs temps libre. C'est plus fréquent chez les gens de ma génération qui sont nés ou sont entrés dans la magistrature avec le Frelimo comme parti unique, à une époque où nous devions tous être Frelimo. J'ai commencé ma carrière quand j'avais juste 20 ans et j'étais en troisième année de Droit. Cela n'a pas beaucoup changé ces jours-ci. Beaucoup le sont même pour des raisons de convenance. Plusieurs

¹⁰⁴⁹ Cécile Vigour, *Réfomes..., op. cit.*, p. 111.

raisons expliquent tout cela. Pour ce qui est des réformes, la plupart d'entre elles sont menées par des personnes de ma génération, qui ont entre 50/60 ans ou plus et qui ont plus de trente ans de carrière dans la magistrature judiciaire ou dans une autre magistrature spéciale. Cette situation fait que nous faisons partie de plusieurs espaces. Le pays a besoin de notre expertise, nous la donnons volontiers... Personnellement, je ne vois aucune contradiction. Le plus important, c'est de savoir jouer dans ces espaces en respectant les règles de chaque espace. C'est tout [...] ¹⁰⁵⁰ ».

Un exemple frappant de pluri-appartenance est celui de Teodato Mondim da Silva Hunguna. Il fut ministre de la Justice, de l'Information, du Travail, député, membre de la direction de l'opérateur mobile M-Cel. Il est membre actif du parti Frelimo, désormais il est avocat et fut aussi juge au Conseil Constitutionnel (de fait Tribunal Constitutionnel) de 2003 à 2009. Hunguana a participé à presque toutes les commissions de réforme de l'appareil judiciaire et aux réformes constitutionnelles de 1990, de 2004 et dans une certaine mesure de celle de 2019. Il agit dans ces commissions à la fois comme entrepreneur de la réforme de la justice à partir de son expérience de ministre, parfois comme entrepreneur politique pour représenter son parti, parfois comme « entrepreneur de doctrine » ¹⁰⁵¹ comme professeur de droit public, parfois comme expert engagé par des organisations internationales.

Il n'est pas le seul dans cette situation. De toutes ces positions, celle qui semble être le cadre moral sur lesquels ces entrepreneurs de réformes agissent est la position politique, qui signifie faire en sorte que les réformes coïncident avec les intérêts du parti au gouvernement. Dans notre analyse du jeu d'acteurs au sens de Crozier et Friedberg ¹⁰⁵², il a été possible de constater que ces acteurs malgré leurs multiples rôles, restent pour l'essentiel des acteurs qui aident le gouvernement à maîtriser politiquement la dynamique de la réforme. Cette situation nous a aussi permis de voir que le Conseil Supérieur de la Magistrature Judiciaire, le Conseil Supérieur de la Magistrature, le Ministère Public et autres conseils des magistratures spéciales

¹⁰⁵⁰ Entretien avec un juge au Tribunal Suprême, Maputo, le 5 janvier 2018.

¹⁰⁵¹ Cécile Vigour, *Réformes...*, op. cit., p. 113.

¹⁰⁵² Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963; Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.

(administratif, par exemple) sont presque absents en termes d'action dans le processus réformateur, même si une grande partie de leurs membres, ceux qui sont proches du parti au pouvoir et des positions du gouvernement, de manière directe ou indirecte, participent individuellement aux différentes commissions des réformes. Cela fait clairement apparaître la stratégie du gouvernement pour affaiblir toute capacité d'action collective de ces institutions.

Ces multipositionnalités renforcent la capacité du gouvernement en terme de verrouillage de la participation réelle et effective des autres acteurs non-alignés sur le gouvernement, en marginalisant parfois certaines organisations, comme l'Associations des Juges du Mozambique lorsque son président Carlos Mondlane a voulu prendre des positions critiques vis-à-vis des réformes dans le secteur, surtout les réformes constitutionnelle, du code pénal, de la loi organique des magistrats judiciaires, entre autres. À cause de ses prises de positions publiques, critiques et prétendument neutres non seulement il fut exclu de toutes les commissions, mais il a échoué, alors qu'il était l'un des mieux placés au concours pour devenir juge au Tribunal Suprême¹⁰⁵³, c'est-à-dire qu'il aurait pu devenir un acteur clé dans le processus de contrôle et de verrouillage des processus des réformes dans le secteur de la justice. Comme le dit un autre juge au Tribunal Suprême critique de certaines manières de fonctionner du au Tribunal Suprême :

« [...] Malheureusement, aujourd'hui, les processus pour entrer au au Tribunal Suprême en tant que juge vont au-delà des processus professionnels et intellectuels. Bon nombre des décisions pour entrer au au Tribunal Suprême prises dans les cercles politiques et partisans. De toute évidence, quiconque critique le *statu quo* n'aura presque jamais accès à la Cour Suprême. Il est vrai qu'il faut un excellent juge, avoir prouvé être d'un haut professionnel, mais il faut aussi être bien avec la *nomenklatura* au risque de voir la candidature rejetée par le Conseil supérieur de la magistrature judiciaire, qui, comme vous devez le savoir, travaille non seulement avec des personnes choisies par leurs pairs, donc les juges, mais aussi avec des personnes qui viennent représenter des intérêts partisans et politiques. Il en va de même lorsque l'on est appelé à participer aux différentes commissions de travail dans le cadre d'une réforme

¹⁰⁵³ Selon un haut magistrat au Tribunal supérieure d'appel de Maputo.

quelconque. Les gens finissent par se contenter de ces choses, car ils n'ont pas vraiment un choix autre que d'accepter les risques d'être marginalisés. Il faut, même de manière officieuse, s'aligner, d'une certaine manière, sur les directives du gouvernement même si selon Constitution le pouvoir judiciaire est indépendant [...] ¹⁰⁵⁴ ».

La « recomposition de l'institution judiciaire » ¹⁰⁵⁵, permet de voir que ce secteur reste l'un des plus fermée aux acteurs extérieurs à l'État ou aux institutions publiques, même aux puissants bailleurs de fond.

Il est important de souligner, avant de terminer ce chapitre, que le rapport au politique des juges n'est pas le même dans tout l'appareil judiciaire. Dans les tribunaux d'« en bas » (dans les districts), la pression politique parfois directe est relativement plus forte alors que dans les tribunaux intermédiaires (provinciaux), elle est faite de manière plus subtile. En tout état de cause, les magistrats de ces tribunaux ne sont pas nécessairement invités à participer aux processus de réformes de leur secteur, sauf pour les consultations publiques. On pourrait dire qu'il y a une certaine distance au politique même si le contrôle politique n'est pas toujours si loin de tout processus des réformes judiciaires. Mais, dans toutes les hautes sphères du pouvoir judiciaire, ce qu'Alain Bancaud appelle la « haute magistrature judiciaire » ¹⁰⁵⁶ le rapport au politique et aux hommes politiques membre du parti au pouvoir est très fort et le sentiment d'être les gardiens d'une souveraineté d'État-parti vis-à-vis des acteurs internationaux est beaucoup plus prononcé que dans les sphères intermédiaires.

On pourrait être tenté de dire que le temps politique, comme le dirait Jacques Commaille lorsqu'il essaie de comprendre les rapports entre le judiciaire et le politique, est beaucoup important dans les hautes sphères de l'administration de la justice ¹⁰⁵⁷ où les rapports de proximités entre politiques et magistrats sont plus forts. Cependant,

¹⁰⁵⁴ Entretien avec un juge au Conseil Constitutionnel, proposée par la majorité parlementaire (le Frelimo), le 6 janvier 2018.

¹⁰⁵⁵ Cécile Vigour, *Les recompositions de l'institution judiciaire...*, op. cit.

¹⁰⁵⁶ Alain Bancaud, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LGDJ, 1993.

¹⁰⁵⁷ Jacques Commaille, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in François Ost, Mark Van Hoecke, *Temps et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

selon Carlos Mondlane¹⁰⁵⁸ président de l'association des juges au Mozambique, l'indépendance des juges au Mozambique dans le processus réformateur n'est pas nécessairement à interroger. De même, quelques acteurs de l'administration de la justice, tel que Adelino Laice, Directeur-adjoint National de l'Assistance Juridique à l'IPAJ affirment que le gouvernement ne verrouille pas politiquement les réformes car :

« [...] par rapport à votre question sur l'indépendance de l'action des magistrats concernant la définition de leurs priorités, je ne doute pas qu'ils disposent de cette liberté. Ils sont capables de présenter leurs préoccupations et de défendre leurs positions. Dans les différentes commissions, ils sont représentés au plus haut niveau. Je pense donc qu'on ne peut pas nier qu'au Mozambique, même avec les difficultés qui existent, les magistrats, qu'ils soient ceux du ministère public ou ceux de la magistrature, disposent d'une autonomie et d'une indépendance suffisantes pour agir. Je participe moi-même à de nombreuses commissions de travail qui visent à réformer la justice, et je vois de nombreux magistrats agir dans l'intérêt de leur secteur. Il peut y avoir l'un ou l'autre problème, mais aucun contrôle politique n'empêche les magistrats d'agir dans leur intérêt et de respecter la constitution de la république [...] »¹⁰⁵⁹.

Ces deux personnes ne se revendiquent pas membres du parti, mais il serait impossible d'occuper de telles positions sans que le parti ait son à dire. On assume que dans les fait ils le sont.

Il est évident que ces discours ne reflètent ni la réalité ni la perception générale des personnes plus critiques comme beaucoup de juges à la retraite et plusieurs avocats avec lesquels on a pu s'entretenir. Nos propres observations ne permettent pas de voir une action indépendante des magistrats et d'autres acteurs de l'administration de la justice participant de manière autonome dans la définition des enjeux qui sont important pour leur secteur. L'impression qui nous est restée est que le politico-

¹⁰⁵⁸ Entretien avec Carlos Mondlane, juge et président de l'Association des Juges du Mozambique, Maputo, le 21 juillet 2017.

¹⁰⁵⁹ Entretien avec Adelino Laice, Directeur-adjoint National de l'Assistance Juridique à IPAJ, Maputo, 16 août 2017.

partisan est le cadre régulateur de toute réforme dans ce secteur, avec une absence frappante de toutes les organisations représentatives des magistrats. Mais, il est important de dire qu'il y a une complicité entre les magistrats participant à ces arènes de réformes dans la mesure où ils ont les mêmes pratiques discursives et les mêmes orientations politiques et idéologiques.

Cette dernière perception est une partie importante de l'éthos qui n'est pas nécessairement présent dans le secteur de la santé, ce qui fait que les dynamiques de la fabrique, de l'implication des acteurs non-étatiques internationaux et nationaux est plus prononcée que dans le secteur de la justice. Cela explique aussi la différence dans la manière dont le gouvernement agit dans les deux secteurs lorsqu'il est question de contrôler le processus réformateur. Comme l'a souligné Benjamin Pequenino, avocat et chercheur en droit :

« [...] Les réformes de la justice mozambicaine se limitent souvent à un groupe de personnes qui sont pour la plupart amis voire très proches de tel ou tel ministre ou de tel ou tel président de la Tribunal Suprême. Les avocats sont souvent exclus ou très peu entendus lorsqu'il s'agit de réformer. Ce n'est pas par peur ou mépris. Lorsque certains avocats participent, ils sont également sélectionnés selon des critères qui ne sont pas toujours clairs. Par conséquent, les réformes du système judiciaire sont très fermées et politisées [...] »¹⁰⁶⁰.

En conclusion, on peut dire que la configuration et le rôle de ce secteur, à la différence du secteur de la santé, dans un régime politique à tendance autoritaire, ne permet aucune ouverture, même pour les acteurs directement liés à l'institution judiciaire s'ils n'ont pas été présélectionnés par l'administration et par le pouvoir exécutif. Si la réforme de la santé est vue comme un élément de légitimation sociale du gouvernement et de son parti, ce qui exige moins de fermeture aux acteurs non-étatiques dû à la nature même du secteur, la réforme de la justice est vue par le pouvoir exécutif, d'abord, comme une « technologie institutionnelle de maîtrise des crises » réelles ou potentielles du régime en place et, deuxièmement, comme instrument

¹⁰⁶⁰ Entretien avec Benjamin Pequenino, avocat et chercheur en droit, Maputo, le 23 février 2019.

permettant de réduire les incertitudes de la reproduction et pérennité du parti-État Frelimo.

Ces aspects expliquent la complexité d'engagement des juges, des avocats, des acteurs non-étatiques internationaux et nationaux non sélectionnés dans le processus réformateur de l'institution judiciaire. De plus, ce qu'on a pu constater en analysant le niveau d'implication des acteurs et professionnel du droit qu'il y a volonté politique de la part du pouvoir politico-partisan de contrôler tout le processus dans le cas de cas de Justice, et flexibilité plus grande, même si l'objectif est le même, dans le cadre de la Santé.

Conclusion du chapitre : nature, dynamiques, formes d'action et d'intervention des acteurs dans le processus réformateur de l'institution judiciaire

Les crises politiques sont un élément fondamental pour comprendre la nature et les dynamiques des réformes politiques et juridiques. C'est pour cette raison que dans ce chapitre, on a essayé de montrer comment les transformations politiques et la nature du régime politique mozambicain influent de manière importante à la fois sur la manière dont les rapports de pouvoirs entre les acteurs étatiques et non-étatiques conduisent à une inégalité structurelle dans le processus de formulation de plusieurs réformes dans ce secteur et dans la manière dont les acteurs participent aux différentes étapes de la formulation.

Ce qu'on a pu constater est que dans les rapports de pouvoirs entre les acteurs impliqués, c'est bien le pouvoir exécutif et son administration qui maîtrisent tout le processus réformateur. Comment le montrent plusieurs travaux de la sociologie du droit, de la justice et de l'action publique, la réforme du secteur de la justice est par excellence un enjeu politique de premier plan, surtout là où l'État de droit est confisqué par la domination d'un parti-État. Après avoir analysé dans le chapitre précédent les dynamiques des réformes et d'action publique dans le secteur de la santé, il a ici été possible de constater que la trajectoire de l'action publique et réformatrice dans le secteur de la justice obéit à des logiques assez particulières. S'il est vrai que le secteur de la santé est aussi politisé, les rapports entre la justice et le politique sont plus prononcés. Ainsi, dans le secteur de la justice, les acteurs internationaux sont presque invisibles et invisibilisés, sauf lorsqu'il est question de financer le processus réformateur.

La conception des élites politiques sur le rôle de l'appareil judiciaire détermine, en grande partie, la manière dont le gouvernement recrute ceux qui participent à la fabrique de la réforme. Dans un État à fragilités multiples et dépendant des bailleurs,

on pourrait espérer, comme c'est bien le cas dans d'autres secteurs, une intervention beaucoup plus importantes de ceux qui financent l'État mozambicain, qui « sont soucieux » de tout ce qui est liée à l'État de droit. Pourtant, dans ce secteur, c'est bien le contraire ce qui se passe. Le fait est que l'action publique y est politiquement verrouillée au point que la manière dont les acteurs non-étatiques participent est scrupuleusement définie par le cabinet du ministre. Au Mozambique, le gouvernement du Frelimo accepte dans plusieurs secteurs une implication plus importante des experts internationaux, des acteurs de la société civile, mais dans le secteur de la justice la sélection des personnes, des organisations et des partenaires est faite dans l'objectif de réduire au maximum des changements qui déstabiliseraient à moyen et long termes la mainmise du pouvoir exécutif, donc le parti-État Frelimo, sur le pouvoir judiciaire.

Dans le secteur de la santé, il y a aussi la volonté d'avoir cette mainmise, mais les méthodes sont différentes dans le secteur de la justice. Dans le secteur de la santé, c'est bien la ruse et la subtilité dans les actions qui permettent le contrôle de la composition des comités de travaux, des bureaux d'études et de consultations est direct. La recomposition de l'institution judiciaire au Mozambique est étroitement liée à la recomposition du régime politique, ce qui permet d'expliquer le rôle marginal des organisations des juges, des procureurs, huissiers et avocats, qui, dans d'autres contextes, ont un rôle important dans le dispositif réformateur.

De leur côté, les acteurs internationaux semblent plus enclins à accepter leur position de faiblesse vis-à-vis des professionnels du droit travaillant dans les institutions judiciaires. De nos enquêtes, il a aussi été possible de constater que l'institution judiciaire au Mozambique est presque hermétique aux acteurs non-étatiques considérant que leurs actions relèvent de la souveraineté de leur institution. Ce dernier aspect, de manière presque constante, est mobilisé par les professionnels choisis pour participer à la réforme. Ceci étant, on a pu aussi constater dans ce chapitre que les espaces de participation sont créés pour que des acteurs divers participent, mais une partie essentielle des conclusions de ces discussions sont simplement mis au placard, considérées « dangereuses » pour ce que quelques-uns de nos interlocuteurs appellent « la stabilité du pays ».

En effet, on peut affirmer que depuis que les réformes judiciaires ayant pour but la libéralisation du système politique mozambicain ont démarrées dans les années 1990, la configuration de ce secteur, surtout dans fonctionnement et dans son rapport au pouvoir politique, n'a véritablement changé.

Partie IV : Le travail de la mise en œuvre des réformes dans une administration fragile

« [...] Implementation, to us, means just what Webster and Roget say it does: to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete. But what is that is being implemented? A policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise would be nothing to move toward in the process of implementation. A verb like 'implement' must have an object like 'policy' [...] »

Jeffrey L. Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation: how great expectation in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley (Los Angeles and London), University of California Press, 1984, p. XXI.

« Je m'appelle Judite José. Je travaille au *Centro de Saúde Urbano de Montepuez* depuis dix ans et je suis dans le système de santé depuis quinze ans. Quand je suis arrivée ici plusieurs problèmes se sont posés immédiatement. Nous devrions faire en sorte que femmes puissent accoucher dans les meilleures conditions, dans les conditions plus humaines, sauf que notre maternité n'avait pas les conditions idéales pour permettre aux femmes d'accoucher dans de bonnes conditions, Nous avons des problèmes de formation de personnels ainsi que de pénurie en matériels médicaux. Nous manquons pratiquement de tout même de feuilles A4 pour que nous puissions suivre nos patients. La *direcção distrital da saúde* (direction de la santé au niveau du district) n'a pas d'argent pour investir dans les infrastructures et moins encore pour notre centre. Depuis lors, les choses n'ont pas vraiment changé. Les conditions ne sont pas meilleures qu'hier, mais nous continuons à travailler grâce à la bonne volonté de quelques organisations comme Agha Khan, *Peace Corps*, la fondation Ariel, et d'autres partenaires qui

ne résolvent pas le problème, mais font malheureusement bien plus que l'État [...] ».

Entretien avec Judite José, infirmière-chef au Centro Urbano de Saúde, Montepuez, le 15 septembre 2017.

“ [...] There are variations in the intrusiveness of the state at the local level, in rulers' autonomy vis-à-vis local interests, and in the capacity of rural actors to harness state prerogatives and resources to serve their own purposes [...] »

Catherine Boone, *Political topographies of the African states: territorial authority and institutional choice*, New York-Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p.11.

Comment fonctionne l'État africain dans la réalité ? Comment fonctionne l'administration publique dans la vie de tous les jours ? Comment sont-ils dotés ? Quels sont leurs moyens et contraintes d'action, et quelles prestations concrètes offrent-ils ? Quelles formes d'interaction existent entre les services publics et leurs usagers ? Qui sont, sociologiquement parlant, les fonctionnaires d'aujourd'hui et comment ils perçoivent leurs fonctions »¹⁰⁶¹. Ces questions orienteront nos réflexions dans cette troisième partie.

Il sera question de travailler sur la mise en œuvre des réformes analysées dans les chapitres précédents, sur la manière dont fonctionnent concrètement les services de l'administration sanitaire et judiciaire. Après avoir analysé le processus de formulation de la réforme de la santé et de la justice dans un État dépendant de l'aide internationale ou « sous régime d'aide », désormais il sera question de voir comment et dans quelle mesure ces politiques sont concrètement mises en œuvre. Il sera donc question d'analyser dans quelles conditions matérielles, administratives, humaines et sociales ces réformes sont mises en œuvre. Il est aujourd'hui plus que claire que travailler sur la mise en œuvre permet de « caractériser un moment de l'action

¹⁰⁶¹ Giorgio Blundo, « Dealing with the local state: the informal privatization of street-level bureaucraties in Senegal », in Christian Lund, *Twilight institutions: public authority and local politics in Africa*, Malden/Oxford, Blackwell, 2007, p. 123-142, p. 123.

publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales »¹⁰⁶² .

En outre, si les conditions administratives sont un élément fondamental pour analyser la mise en œuvre d'une politique publique, il est également très important, surtout dans les pays à administration pauvre et fragile, voir comment les différents acteurs se mobilisent pour donner du sens ou pour matérialiser une politique publique particulière. Comme le montre Hill et Huppe¹⁰⁶³ dans leur livre *Implementing public policy*, parler de la mise en œuvre, c'est s'interroger sur les effets de la réalité dans la manière selon laquelle une décision ou une politique particulière sera mise en œuvre. Au regard de nos enquêtes, la mise en œuvre d'une politique publique c'est, surtout, ne pas rester figé sur ce qui a été défini officiellement par les prometteurs ou entrepreneurs (étatiques ou non-étatiques) de leur formulation. Il faut aller plus loin ! Il faut s'interroger sur la vie concrète ou matérielles des politiques en se concentrant sur ce qui se passe réellement lors de la mise en œuvre. Cette posture fut celle, entre autres, prise par Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky¹⁰⁶⁴ dans les années 1970 avec leur livre *Implementation*. Dans ce livre, les auteurs faisaient l'analyse des programmes d'aide à Oakland, et on décrit la mise en œuvre comme une phase où l'analyse se concentrait sur les distorsions existantes entre les objectifs affichés et « l'impact réel de ces mêmes politiques »¹⁰⁶⁵.

Pour le cas du Mozambique, une analyse de la mise en œuvre implique de voir comment ses logiques révèlent à la fois *l'agencéité*/ des acteurs, étatiques ou non, et les difficultés rencontrées lorsque la question est de parvenir à donner du sens à une politique, parfois en contradictions avec les réalités et les convictions locales. C'est ici qu'analyser la mise en œuvre « nécessite de la prise en compte simultanée de l'organisation des moyens mis en œuvre, de l'interprétation des directives par l'ensemble des acteurs et des modes d'application ou de non-application de ces

¹⁰⁶² Antoine Mégie, « Mise en oeuvre », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 343-349, p. 345.

¹⁰⁶³ Michael Hill et Peter Hull, *Implementing...*, *op.cit.*

¹⁰⁶⁴ Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation...*, *op.cit.*

¹⁰⁶⁵ Antoine Mégie, *Mise en ...*, *op. cit.*, p. 345.

directives »¹⁰⁶⁶. L'une des choses qui nous a semblé particulièrement importante dans notre choix de faire l'analyse de la mise en œuvre c'est que dans les deux secteurs, le gouvernement a fait des zones rurales la base pour mesurer le succès de ses politiques publiques, alors même que c'est dans ces régions où, selon nos observations, les conditions administratives, matérielles, humaines et autres étaient difficilement réunies. Donc, la question du travail des acteurs impliqués dans la mise en œuvre est au cœur de ces analyses pour comprendre les rapports au travail administratif ou social essentiel pour que la politique soit ou pas mise en œuvre. C'est bien les jeux d'accommodement entre les acteurs étatiques et non-étatiques, entre les acteurs centraux et locaux qu'il sera aussi question ici.

Un autre aspect qui sera la question de la légitimation, de la territorialisation et de la spatialisation de l'États¹⁰⁶⁷. En outre, essayer de voir dans quelle mesure la mise en œuvre de ces politiques fortifie ou pas les rapports des citoyens à l'administration (sanitaire¹⁰⁶⁸ et judiciaire¹⁰⁶⁹), à l'État et à ses agents. On va essayer de voir comment et dans quelle mesure à travers les brigades mobiles de justice ainsi que de santé, l'État produit son maillage territorial, ou pour reprendre le terme cher à Catherine Boone, à sa topographie politique¹⁰⁷⁰. On fera de la conception normative et universaliste de l'État un élément à surpasser sans nier son importance analytique, car elle n'est pas capable, du moins sur le plan empirique, de nous permettre de comprendre la manière dont l'État se forme, se fait, se fabrique ou se produit dans ces contextes à multiples fragilités.

¹⁰⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁷ James Ferguson et Akhil Gupta, « Spatializing states: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality », *American Ethnologist*, vol. 29 / 4, 2002, p. 981-1002.

¹⁰⁶⁸ Bruno Dujardin, *Politiques de santé et attentes des patients : vers un nouveau dialogue*, Paris, Karthala/ Éditions Charles Léopold Mayer, 2003.

¹⁰⁶⁹ Philippe Warin, *L'État...*, *op.cit.*

¹⁰⁷⁰ Catherine Boone, *op. cit.*

Si ne nous refusons pas la conception wébérienne de l'État¹⁰⁷¹ – l'État Mozambicain aspire à en devenir un et met en places les éléments pour y parvenir –, nos enquêtes empiriques font que notre position reprend les propositions de Hagmann et Péclard¹⁰⁷² qui consistent à analyser l'historicité de l'étaticité, ses dimensions symboliques et matérielles entre autres dimensions, pour comprendre la manière dont les États, en particulier en Afrique, fonctionnent, produisent et exercent leur autorité publique et négocient leur mise en scène¹⁰⁷³. C'est bien « la *qualité et la condition d'être* »¹⁰⁷⁴ des réformes de la justice et de la santé, dans leur banalité quotidienne, en regardant les rapports complexes entre les acteurs étatiques et ceux qui prétendent agir comme l'État, qui semble être important dans notre démarche. Avec le terme *étaticité* telle qu'il est utilisé dans la littérature anglo-saxonne¹⁰⁷⁵, on pourra avoir « une définition plus inclusive des acteurs aspirant à l'autorité publique »¹⁰⁷⁶ et qui participent, de manière structurante, au processus de formation de l'État dans les régions les plus reculées du Mozambique. C'est en ces termes que dans cette partie notre analyse reprendra, en contextualisant, les travaux sur « l'État en action »¹⁰⁷⁷ et « l'État au concret »¹⁰⁷⁸ pour s'adonner à l'analyse des dynamiques plus concrètes des réformes en question dans cette thèse.

¹⁰⁷¹ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Éditions 10/18, 1963 ; Max Weber, *Économie et société 1 : les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1971. Max Weber, « La domination bureaucratique », in Max Weber, *La domination*, Paris, Découverte, 2013, p. 62-118.

¹⁰⁷² Tobias Hagmann et Didier Péclard, *Negotiating statehood: dynamics of power and domination in Africa*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

¹⁰⁷³ André Akoun, « Pouvoir sur scène », *Communication & Langages*, vol. 48, 1981, p. 117-118 ; George Balandier, *Le pouvoir sur scène*, Paris, Fayard, 2016.

¹⁰⁷⁴ Ursula Meyer, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, Berlin, Lit, 2018, p. 47.

¹⁰⁷⁵ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *State at Work...*, *op.cit* ; Thomas Bierschenk, « La police, la Bureaucratie et l'État », Francfort : Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2019, 23 p.

¹⁰⁷⁶ Ursula Meyer, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, Berlin, Lit, 2018, p. 47.

¹⁰⁷⁷ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État...*, Paris, PUF, 1987.

¹⁰⁷⁸ Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982 ; Eyemeri-Douzans, « L'État au concret : éléments d'observation ethnographique du travail des énarques en administration centrale », in Geert Bouckaert, Jean-Michel Eyemeri-Douzans, *La France et ses administrations : un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

Ainsi, « avec la multiplication des acteurs concernés et le relatif recul de cet État, dans le temps long de l'histoire, par rapport aux acteurs locaux, supranationaux et privés, l'analyse de l'action publique devient l'analyse des interactions entre les acteurs, les imbrications entre différents intérêts lors de la mise en œuvre des politiques ou des réformes », comme le suggère d'ailleurs Hassenteufel pour qui l'action publique est une « analyse contextualisée d'interaction d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux, du local à l'international... permettant de penser les transformations des États contemporains »¹⁰⁷⁹ au niveau central ou local.

Après les moments de gloire de la santé publique¹⁰⁸⁰ entre 1975 et 1983, avec l'intensification de la guerre civile à partir de 1983, le système de santé au Mozambique s'est pratiquement effondré. C'est dans un contexte où les infrastructures de santé se trouvent en situation de délabrement, où l'État vit dans une véritable incapacité d'investir dans les services de santé que la politique d'humanisation est mise en œuvre. Cela s'applique aussi au secteur de la justice, avec quelques différences, Faire ces constations n'est pas affirmer que les réformes ou les politiques dans ces deux secteurs ne furent pas mises en œuvre ou encore que l'État a perdu toutes ses capacités de d'action. L'idée sera de montrer comment dans ces contextes hostiles à la mise en œuvre de réformes, ces dernières ont été ajustées ou confrontées à la réalité donc *réelle* dans ces contextes. C'est le sens que prend l'humanisation des soins pour les acteurs impliqués. La démarche s'appliquera aux secteurs de la santé (chapitre VII) et de la justice (chapitre VIII).

¹⁰⁷⁹ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 23.

¹⁰⁸⁰ Ramah McKay, *Medicine in the Meantime: The Work of Care in Mozambique*, Durham, Duke University Press, 2018, p. 16.

7. Chapitre VII : La matérialité de la politique d'humanisation des soins dans des hôpitaux ruraux

« [...] Je travaille dans cet hôpital depuis 1992. Quand je suis arrivé, on avait les problèmes d'électricité, d'eau, de matériels biomédicaux. [...] il y avait les problèmes de nourriture. [...] les conditions n'étaient pas bonnes pour exercer dignement notre profession. Vingt-cinq ans après, ces mêmes problèmes existent encore. Je suis maintenant habitué à travailler dans ces conditions car rien ne change ici [...] ».

Entretien avec Manuel Sandoca, infirmier à l'hôpital rural de Cuamba,
Cuamba, décembre 2017

« [...] La maternité de l'hôpital de Cuamba fonctionne non loin de la salle d'opération. Elle est composée uniquement de bac acier, c'est-à-dire, les murs sont faits de bacs aciers. Elle dispose de six lits sans matelas. Il n'y a pas de draps. Les femmes utilisent souvent leurs *capulanas*, les pagnes. Trois seaux d'eau, une chaise presque cassée. Les naissances ont lieu sous les yeux de toutes les autres femmes et de leurs familles. Les lits n'ont pas d'oreillers. Le sol est en argile. Quand il pleut, l'eau entre. Il n'y a pas de porte. Parfois, quelques représentants locaux des ONG internationaux passent pour offrir quelques biscuits, du papier toilette ou autres produits d'hygiène [...] »

Carnets de terrain, maternité de l'hôpital de Cuamba,
28 novembre 2017 (15h22)

« [...] Notre rôle dans le secteur de la santé c'est d'aider le gouvernement à mieux faire dans le secteur de la santé. C'est d'apporter les idées et les biens matériels nécessaires pour que les politiques de santé soient effectivement mises en œuvre. On est toujours présent pour aider le gouvernement. Il y a de nombreuses contraintes, mais on arrive à faire de notre mieux pour le bien des

populations. Le gouvernement ne peut pas faire tout seul. Il a besoin de notre aide. Les populations encore plus [...] »

Entretien avec le représentant de la FHI 360 à Cuamba, Cuamba,
le 27 décembre 2017.

Ces entretiens ou extraits de notes de terrain donnent un aperçu général de la vie concrète de la politique d'humanisation des soins sur les sites visités, mais les conclusions constatées peuvent être généralisées : la plupart des hôpitaux, des dispensaires et *postos de saúde* vivent dans le même dénuement. Ici, parler de la matérialité de la politique d'humanisation des soins, c'est s'intéresser au contexte administratif, aux rapports entre les acteurs, à la vie des matériaux qui circulent dans ces endroits, aux stratégies que les acteurs mettent en œuvre pour faire vivre cette politique, ou encore les modalités de contournement, de résistances aux impositions du ministère de la Santé, donc du pouvoir central, entre autres aspects. C'est en ces termes que nous commencerons cette réflexion en exposant l'un des instruments-clés de cette politique, l'infirmier modèle et les maternités.

7.1. L'humanisation dans un couloir appelé « maternité » et infirmerie

Le 23 novembre 2017, à 8h23, j'arrive à l'hôpital rural de Cuamba, la principale structure de soins dans ce district et même dans toute la province du Niassa. Elle sert comme unité de référence dans la province. Donc, cet hôpital est le plus important de la province, plus que celui que se trouve dans la capitale, Lichinga, mais ses conditions matérielles sont déplorables. C'est un hôpital « inhospitalier »¹⁰⁸¹ par ses conditions physiques, administratives, humaines et médicales. L'hôpital est presque en ruines même s'il se trouve en réhabilitation. On est en novembre 2017. Mais ce qui m'intéresse, c'est un service de cet hôpital, l'infirmier-modèle, qui est l'infirmier de

¹⁰⁸¹. Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Pourquoi le malade anonyme est si "maltraité" : culture bureaucratique commune et culture professionnelle de la santé », in Yannick Jaffré et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003, p. 165-184.

la maternité de cet hôpital. Je me dirige pour la première fois vers ce service le 18 novembre, à 12h23, pour enquêter sur les conditions concrètes de la mise en œuvre de la politique d'humanisation.

En arrivant, je demande un rendez-vous avec le Directeur de l'Hôpital, Emilio Chiambe. Après avoir demandé l'autorisation pour travailler dans l'hôpital, je me dirige vers l'infirmierie. En regardant le plan de l'hôpital, je constate que l'infirmierie n'existe pas dans l'organisation officielle de l'hôpital, faute d'espace et de conditions pour en construire une selon le Directeur. C'est pour cette raison qu'elle est localisée dans un couloir du bloc opératoire. Elle a été improvisée. Il y a sept lits. Dans la plupart des cas deux femmes avec leurs bébés dorment dans un seul lit. L'odeur est nauséabonde, insupportable même. Les draps sont en piètre état. Blancs à l'origine, ils sont d'un marron bien foncé. Parfois les draps sont vert foncé, des taches de sang sont visibles. Parfois dans un lit, il n'y pas de draps.

Le sol parfois est sale, plusieurs choses y traînent, même des seringues déjà utilisés. Assez souvent les patientes font le ménage. Là, c'est propre. Les conditions d'hygiène sont mauvaises. Il y a ce jour-là, 12 femmes venant d'accoucher et cinq autres personnes accompagnant ces parturientes. D'autres se trouvent dehors. Les lumières fonctionnent à peine. Il n'y pas d'eau ni de produits pour l'hygiène dans cet endroit. Chacun doit en ramener de chez lui. Les toilettes se trouvent dehors, au milieu de quelques arbres. Il faut compter 150 mètres du couloir-infirmierie. Si dans le couloir, les femmes dorment et se reposent après l'accouchement, l'accouchement lui-même est réalisé en dehors de ce couloir.



Figure 6 : Couloir-infirmierie



Figure 7 : Maternité-lieu d'accouchement (partie extérieur)



Figure 8 : Entrée d'une maternité à Montepuez (à l'extérieur)

Les infirmières elles aussi n'ont ni gants ni masques. Elles utilisent les sacs en plastique pour intervenir sur les corps de femmes, sur les patients. Il n'y a que très peu de chaises dans cette infirmerie qui se trouve au bout du couloir. Les personnes qui accompagnent les parturientes couchent ou s'assoient sur le sol ou sur des cartons. C'est bien dans ces conditions que la plupart des personnes qui fréquentent ces lieux se trouvent.



Figure 9 : Acompagnatrices assises sur le sol.

Pourtant les femmes qui venaient d'accoucher et les infirmières rigolaient comme si ces conditions ne les dérangaient point. Les infirmières venaient de temps en temps pour les suivre sans véritablement être aimables, et parfois parlaient avec une telle violence que que j'avais envie de leur demander d'être plus douces avec les patientes. Elles restaient avec les patientes pas plus de cinq minutes. Le lendemain, j'y suis retourné à 18h40, pour voir le travail qui se faisait la nuit. J'ai constaté en arrivant que les infirmières étaient en train de bavarder, de manger et de téléphoner. Tout semblait normal pour elles. Les infirmiers et infirmières prenaient de longues pauses. Quand on posait la question de savoir si cela ne pouvait être dangereux pour les infirmières, elles, les infirmières, me répondaient : « on est fatiguées. D'ailleurs, leurs familles sont là pour veiller sur elles, si quelque chose de grave arrive, elles viendront nous chercher ».

Ma présence ne les dérangeait pas car c'était déjà la deuxième fois que je me trouvais dans cet hôpital et le directeur de l'hôpital m'avait présenté à une bonne partie du personnel. De plus, un premier séjour avait eu lieu en 2015. J'avais construit une très bonne relation avec eux et j'étais devenu proche du directeur de l'hôpital et d'une grande partie des médecins qui y travaillaient. Ma présence était normale ou bien normalisée. Elles continuaient leur bavardage. Quelques femmes pleuraient de douleurs *post-partum*, les autres se plaignaient de douleurs suite aux opérations faites lors des accouchements, mais aucune émotion ou préoccupation ne pouvait se voir dans les pratiques des infirmières, sauf quand le médecin de service passait par là. Ceux qui prenaient soins de ces femmes étaient leurs familles, appelé les « *acompanhantes* » (en portugais).

L'infirmier-modèle constitue l'un des instruments de la politique publique d'humanisation de soins¹⁰⁸². Si un instrument d'action publique constitue « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et significations dont il est porteur »¹⁰⁸³, on peut dire que l'infirmier en tant qu'instrument pour la matérialisation de la politique d'humanisation, au regard de ses conditions décrites, était un site intéressant pour analyser la matérialité de cette politique, ou encore de l'indifférence aux sein des institutions hospitalières. Cependant, avant d'avancer, il est nécessaire de rappeler que la politique d'humanisation a comme objectifs, entre autres, de « traiter les patients du service national de Santé avec respect et dignité, d'offrir un appui émotionnel aux usagers du service national de Santé, de renforcer la communication entre les personnels et les usagers, leur famille avec humanité et qualité »¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸² Ministério da saúde, *Estratégia nacional para a melhoria da qualidade e humanização dos cuidados de saúde (2017-2013)*, Ministério da Saúde, 2017.

t.]

¹⁰⁸³ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses Sciences Po, 2004, p. 13.

¹⁰⁸⁴ Ministério da Saúde, *Estratégia Nacional para a Melhoria da qualidade...*, op.cit., p.21.

Le contraste entre la situation décrite et ces circulaires nationales, indique au minimum que la mise en place au niveau local de l'humanisation est compliquée. Les conditions matérielles et psychologiques du personnel ne sont pas réunies. Ce problème est général à l'hôpital rural de Cuamba, pour ne pas dire dans le système de santé lui-même car j'ai constaté les mêmes pénuries lors de mon séjour au Cabo Delgado (Montepuez). Si la politique d'humanisation est un projet qui a plus de quinze ans malgré une officialisation plus récente, les conditions de sa mise en œuvre sont en décalage complet avec les discours des autorités centrales.

Mais, ceci empêche-t-il la politique d'humanisation de « vivre » ? Dans le processus de la formulation, les partenaires et les acteurs nationaux se sont mis d'accord pour sur les moyens, afin que l'humanisation de soins dans le système de santé devienne une réalité. C'est ainsi que les partenaires USAID, OMS, UNICEF, entre autres, ont commencé à financer, à partir de 2011-2012, les campagnes de publicités, la production de prospectus sur l'humanisation des soins dans les unités sanitaires, mais peu de moyens matériels furent véritablement mis à disposition dans les infirmeries. Plusieurs formations et conférences, financées par les partenaires ont été organisées pour que les professionnels de la santé aient connaissances de ce qu'humaniser les soient veut dire. Du point de vue de la formulation, toutes les conditions étaient créées pour que cette politique soit mise en œuvre.

Le contenu était clair, surtout pour les décideurs, les formations plus denses ont été délivrées mais les conditions de l'administration hospitalière sont restées dans une situation critique. Même dans ces conditions, le ministère exigea du personnel de la santé la production de la qualité et la mise en œuvre de la politique d'humanisation selon les termes définis officiellement par le gouvernement. Dans une administration qui souffre de la pénurie de ressources en tous genres, comme c'était le cas de cette infirmerie dans un hôpital de référence de la province, la mise en œuvre est loin d'être facile. Mais cette situation, selon mes observations, ne veut pas forcément dire que cette institution hospitalière n'arrive pas à mettre en place cette politique. C'est la manière de les mettre en place qui exige un travail d'interprétation. C'est ainsi qu'Alberto Rupava, infirmier, dit :

« [...] dans cet hôpital, on travaille dans l'improvisation. Si on n'improvisait pas, il ne serait pas possible de faire ce minimum que vous y constatez. Les conditions internes ne nous permettent pas de parler véritablement d'humanisation. On n'a presque rien pour faire notre travail décentement et ainsi créer un bon environnement pour les patients. Par exemple, je ne peux même pas avoir des gants tous les jours, sauf si je les achète à la pharmacie moi-même. Quand je ne peux pas le faire, je dois traiter les patients sans gants. C'est contre le protocole de la politique d'humanisation [...]»¹⁰⁸⁵.

Alors que les hommes et des femmes travaillant dans cet hôpital, principalement à l'infirmierie se plaignent de toute sorte de difficultés, le gouvernement se vante d'humaniser les services de santé au Mozambique L'hôpital fait ce qu'il peut, mais l'humanisation reste très relative ! Quand quatre personnes (deux femmes et deux bébés) dorment dans un lit prévu pour une personne, on est loin d'humaniser les services de santé. La ministre de la Santé de l'époque disait ceci aux professionnels de la santé :

« [...] vous avez gagné une étape, cependant, le défi de maintenir ces gains est encore plus difficile et exigera de nous tous beaucoup de désintéressement et de collaboration. Je fais appel à vous et espère que vous réussirez dans la nouvelle phase de consolidation de nos acquis. Continuez le travail afin de maintenir le service avec qualité et humanisme pour tous les utilisateurs, sans exception, en particulier la femme et l'enfant, qui sollicitent nos services [...]»¹⁰⁸⁶.

Ainsi, pour les acteurs de niveau central, la politique d'humanisation « avance », il faut juste en consolider les acquis. Pour les fonctionnaires de base, ceux qui mettent œuvre la politique au quotidien, il n'y a aucune condition pour que cette politique soit matérialisée. Ces deux positions reflètent le décalage entre la formulation d'une politique et sa mise en œuvre comme l'ont bien les auteurs du *Bureaucrats*

¹⁰⁸⁵Entretien avec Alberto Rupava, infirmier, Cuamba, 02 décembre 2017.

¹⁰⁸⁶. Agência de Informação de Moçambique, « Ministra da Saúde exige serviços de qualidade e humanizados », Maputo, Agência de Informação de Moçambique, 12 mars, s/p.

*encounters...*¹⁰⁸⁷. Par ailleurs, ce décalage permet aussi d'interroger la manière dont ces administrations arrivent à se reproduire en tant que lieu du bien-être alors que leurs conditions matérielles et humaines constituent un handicap majeur problème des écarts.

Olivier de Sardan et Thomas Bierschenk ¹⁰⁸⁸ ont montré que ce décalage est toujours substantiel à la machine bureaucratique, car entre les normes officielles et les comportements/pratiques concrets des fonctionnaires l'écart est consistant, principalement dans les administrations en situation de fragilités. C'est bien le cas de l'administration post-coloniale et post-guerre civile au Mozambique et en particulier. Pour la politique d'humanisation des soins. Deux problèmes s'opposent à ce que cette politique puisse être réalisée dans les termes empruntés. Premièrement, la pauvreté de l'administration hospitalière en termes matériels et humains. Deuxièmement, les pratiques bureaucratiques enracinées¹⁰⁸⁹ antagoniques à la réalisation même des objectifs imaginés à Maputo. La conséquence est que chacun dans cet hôpital interprète en fonction de ses propres « lunettes » le sens de l'humanisation des soins, pour tenter de contourner les difficultés.

7.1.1. L'appropriation de la pauvreté administrative par les *street-level bureaucrats*

« [...] Je suis arrivée à 9h45 le 17 novembre 2017 pour une autre journée de travail à l'hôpital rural. Après avoir parlé à quelques agents de service pas loin de la petite pharmacie que se trouve à l'entrée, je me suis rendu à la maternité. C'était mon troisième jour. En arrivant à ladite infirmerie, j'ai trouvé beaucoup de femmes lavant des vêtements, des draps, des sous-vêtements, d'autres allumaient le feu, d'autres coupaient des légumes pour faire à manger. Toutes étaient à l'extérieur,

¹⁰⁸⁷ Daniel Katz, Barbara A. Gutek, Robert L. Kahn [et al.], *Bureaucratic encounters: a pilot study in the evaluation of government services*, Michigan, Institute for Social Research-The University of Michigan, 1975, p. 188-201.

¹⁰⁸⁸. Jean-Pierre Olivier de Sardan et Thomas Bierschenk, « How to study bureaucracies ethnographically? », *Critique of Anthropology*, vol. 39 / 2, 2019, p. 243-257.

¹⁰⁸⁹ Yannick Jaffré et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Une médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003.

presque à côté de la petite salle en tôle de zinc qui sert de lieu d'accouchement. À ce moment-là, je suis allé voir ces femmes-là et j'ai voulu savoir ce qu'elles faisaient. Elles ont répondu qu'elles étaient en train de préparer le linge, en particulier les vêtements de l'hôpital, parce que les infirmières leur avaient demandé de le faire. [...] D'ailleurs, je voulais savoir pourquoi elles étaient là en train de cuisiner alors que c'est bien l'hôpital qui est responsable de leur fournir les repas et si c'était normal. Les femmes ont répondu qu'elles préparaient leurs repas, car l'hôpital n'avait pas de repas tous les jours. Ensuite, l'une d'entre elles me dit que les familles présentes se sont réunies pour cuisiner pour tout le monde et qu'elles le faisaient assez souvent. Au regard de la dynamique avec laquelle les choses se faisaient, tout semblait normal et bien institutionnalisé.

[...]

Il ne semblait pas inhabituel qu'elles soient directement impliquées dans de telles activités. En entrant dans le couloir qui fait office d'infirmierie, j'ai trouvé deux agents de service vêtus de blouses vertes, qui étaient déjà usées, et deux femmes qui portaient des *capulanas* (les pagnes), ce qui est courant au Mozambique. Il s'agissait de deux femmes âgées, dont j'appris plus tard qu'elles étaient les belles-mères de deux femmes qui venaient d'accoucher la veille. Quand j'ai demandé aux agentes de service ce que ces femmes faisaient, elles ont répondu qu'elles aidaient et que c'était normal de participer aux tâches ménagères de l'hôpital, puisque les agentes sont très peu pour faire le service dans tout l'hôpital. Elles m'ont fait comprendre que les gens s'offraient pour de telles activités. Quand j'ai regardé le seau qu'elles utilisaient, j'ai trouvé qu'il n'y avait pas de désinfectant alors que c'est important dans un couloir où non seulement le sang est commun mais aussi les odeurs sont fortes. C'était juste de l'eau et du détergent. Rien d'autre. Mais, il semblait que tout le monde était dans l'esprit de tout faire pour qu'il y ait un peu d'hygiène [...] ».

Extrait de mes notes de terrain, le 17 novembre 2017,
à l'hôpital rural de Cuamba.

Le rôle des « bureaucrates de la rue » (*street-level bureaucrats*) a été mis en évidence, pour la première fois, de manière systématique par M. Lipsky en 1980¹⁰⁹⁰.

¹⁰⁹⁰. Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel sage foundation, 1980.

Dans son ouvrage, il est possible de constater que ces fonctionnaires de base sont ceux qui ont des contacts directs avec les usagers et détiennent aussi un certain pouvoir discrétionnaire et une autonomie importante dans la manière dont une organisation fonctionne ou une action publique est mise en œuvre. Autrement dit, les fonctionnaires d'interface, comme l'ont bien montré Du Bois¹⁰⁹¹, Gupta¹⁰⁹², Hull¹⁰⁹³, sont ceux qui permettent la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes administratives, en les réinventant ou en leur donnant un sens propre, en les adaptant aux contextes et aux dynamiques locales. Ces fonctionnaires d'interface peuvent être les médecins, les infirmiers, les juges, les agents de services, entre autres. Ils ont normalement un statut administratif.

Aurélien Buffat dit de manière plus précise : les *street-level bureaucrats* « de par leur centralité dans le processus de délivrance des divers services et prestations de l'État, leur position d'interface ainsi que les informations dont ils disposent sur les cas à traiter, [...] constituent des acteurs importants dans la mise en œuvre quotidienne de l'action publique sur le terrain (*policy-making role*) »¹⁰⁹⁴. Pour la mise en œuvre de la politique d'humanisation à la maternité de l'hôpital rural de Cuamba, dans l'infirmierie-modèle, les infirmières, toutes des femmes, produisent des solutions locales, par exemple en utilisant leur propre argent pour acheter les lampes, des gants, des masques, des produits d'hygiène, entre autres. De plus, elles organisent des réunions avec les parents des femmes hospitalisées pour les pousser à payer un certain montant pour aider à mieux entretenir l'infirmierie ou encore à apporter des produits d'hygiène pour faire le nettoyage du couloir appelé « maternité-modèle » et de la salle d'accouchement qui fut une cuisine à un moment donné.

¹⁰⁹¹ .Vincent Dubois, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

¹⁰⁹² .Akhil Gupta, *Red Tape Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press, 2012.

¹⁰⁹³ .Michael Hull, *Government of paper. The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*, Los Angeles-London, University of California Press, 2012.

¹⁰⁹⁴ .Aurélien Buffat, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, vol. 17 / 1, 2009, p. 69-92.

Ces femmes sont la seule garantie que la politique d'humanisation puisse être mise en œuvre et elles se considèrent les responsables morales des femmes hospitalisées même si pour l'essentiel leur comportement quotidien est loin de respecter les consignes élémentaires de la délivrance des services de santé dans ce type de service. C'est vrai qu'elles intègrent les problèmes de l'hôpital au point de dire que « ces femmes ne sont pas coupables de la pauvreté de notre hôpital. Il faut que nous cherchions des solutions pour qu'il y ait un peu de dignité ici »¹⁰⁹⁵. Mais, au-delà de ces infirmières au statut administratif reconnu et officiellement responsables de la mise en œuvre, il y a aussi les femmes du peuple, les stagiaires, les étudiants bénévoles, les femmes-usagers bénévoles, les femmes du peuple, entre autres. Pourtant, elles jouent aussi un rôle structurant pour la mise en place d'une politique d'humanisation qui s'éloigne du texte original laissant ainsi espace à tout un ensemble de bricolages au non d'une prétendue politique d'humanisation. Premièrement, elles ne savent même pas que ce texte et cette politique existent. Deuxièmement, elles font tout simplement ce qui leur semble bien pour adoucir le séjour des femmes parturientes. Pour nous, ce n'est pas plus qu'une « adaptation locale de la politique d'humanisation » !

C'est dans ces qu'on peut aussi dire l'hôpital (et l'État) trouve dans cette bonne volonté le moyen de trouver une main-d'œuvre gratuite. Ce n'est pas nécessairement aussi une « co-construction » d'une politique publique, c'est l'exploitation, par l'État, des usagers pour pallier ses carences. Elles déforment, adaptent ou contextualisent le texte officiel dont ils ignorent souvent le sens, produisant ainsi, une politique conforme aux contextes ou du moins dans un langage et une pratique passibles d'être compréhensible pour elles-mêmes, d'abord, comme personnel de santé et, en suite, pour les usagers, qui ne comprennent que très peu le véritable sens de cette politique. On peut aussi ajouter qu'ils font surtout ce qu'elles peuvent, donc évidemment lié au contexte mais ce n'est pas une adaptation du texte officiel dont elles ignorent l'essentiel du processus de formulation.

¹⁰⁹⁵. Entretien avec une S. Toya, infirmière à l'hôpital rural de Cuamba, Cuamba, 10 décembre 2017.

On pourrait dire que ces administrations hospitalières locales ont une grande capacité de traduire, au sens de Bruno Latour¹⁰⁹⁶, les réformes qui ne sont ni écrites dans leur langue ni dans leurs signes. Leur capacité de traduction est le plus souvent une réécriture de la réforme ou de la politique en fonction de moyens existants et des perceptions locales de ce que veut dire humaniser. Le cas de la politique d'humanisation est exemplaire de ce point de vue. Ces fonctionnaires sans statut administratif bien défini¹⁰⁹⁷ sont entre autres, les femmes enceintes, leur parents, les maris des parturientes, les enfants, les femmes hospitalisées, entre autres. Ce personnel, cette main-d'œuvre gratuite participe activement à la matérialisation de cette politique de par leurs diverses actions dont la recherche de nourriture.

Ces gens ont une longue habitude du paternalisme autoritaire frelimien et acceptent de faire ce que le « chefe » demande, d'autant plus que c'est pour servir une parente. On voit bien que l'action publique dans le secteur de la santé, et dans d'autres secteurs au Mozambique, n'est jamais réalisé seulement par les fonctionnaires de statut administratif reconnu. Il y a toujours plusieurs autres « employés » d'interface qui participent à la mise en œuvre d'une politique publique mais qui ne sont pas reconnus ou très peu abordés dans la littérature mozambicaine sauf quelques travaux en anthropologie¹⁰⁹⁸. Or, la mise en œuvre de l'action publique dépend non seulement des capacités de ces administrations mais aussi, et peut-être surtout, des employés non reconnus que je pourrais les nommer les « petits mains informels » ou simplement les auxiliaires informels. Comme l'a bien montré Eric Hahonou¹⁰⁹⁹ dans son travail sur le système sanitaire nigérien et les rôles des patients et de leurs familles dans ce même système, ces deniers jouent un rôle non seulement déterminant dans le fonctionnement quotidien des unités sanitaires par leurs capacités de négociation des

¹⁰⁹⁶. Madeleine Akrich, Bruno Latour et Michel Callon, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses de Mines, 2006, 401 p.

¹⁰⁹⁷. Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol. 83 / 3, 2001, p. 8-37.

¹⁰⁹⁸ James Pfeiffer, « International NGOs and primary health care in Mozambique: the need for a new model of collaboration », *Social Science & Medicine*, vol. 56 / 4, 2003, p. 725-738; Ramah McKay, *Medicine...*, *op. cit.*

¹⁰⁹⁹ {Citation}

normes pratiques locales, mais aussi ils participent à la production de ces normes pratiques qui permettent la fourniture des services de santé.

C'est une main-d'œuvre gratuite exploitée par l'État dans le cadre du paternalisme autoritaire bien ancré dans les rapports entre les populations et l'État. L'État profite de la gentillesse et de la bonne volonté de ces femmes. C'est une intégration autoritaire à cette politique. Elles sont dans l'ombre du point de vue de la reconnaissance par l'administration hospitalière mais bien connues des administrations locales qui sont obligées de les intégrer dans le fonctionnement quotidien et sans lesquels il serait presque impossible de faire tourner certains services que ce soit à l'intérieur de l'hôpital et des dispensaires locaux.

L'une des infirmières dit qu'« humaniser c'est surtout ne pas laisser les gens mourir. Tous les autres aspects, on ne peut pas se permettre de les mettre en place maintenant. On fait de notre mieux »¹¹⁰⁰. Cette position minimale définit aussi la manière dont les fonctionnaires d'interface se voient en face des difficultés et de la misère administrative qui parfois crée un sentiment d'impuissance, mais qui les oblige à faire le minimum pour répondre aux demandes des populations.

L'une des obligations découlant de la politique d'humanisation est que, dans les infirmeries, il faut qu'il ait toujours de l'eau, des draps propres, un sol propre, entre autres. L'hôpital rural est à l'opposé de toutes ces prescriptions : « Notre hôpital est pauvre. On est même obligé d'aller demander la nourriture aux grands agriculteurs de Cuamba ou à ceux qui contrôlent l'économie locale »¹¹⁰¹. De plus, les parents de la parturiente ou de la femme hospitalisée, en quelque sorte, sont obligés d'apporter de l'eau, des draps, de la nourriture et à participer aux activités de ménage et à prendre soin de leur proche hospitalisé, nuit et jour. Pendant la nuit, ils peuvent faire appel aux infirmières s'il y a véritablement un problème grave et parfois sans réponse rapide, car certaines infirmières sont parties à la maison ou encore sont en train de dormir dans les chaises de leurs bureaux. La nuit, ceux qui travaillent concrètement dans

¹¹⁰⁰ Entretien avec A. M. Manuel, technicien d'instrument à l'hôpital rural de Cuamba, 15 novembre 2017.

¹¹⁰¹. Entretien avec Emilio Chiambe, directeur de l'hôpital rural de Cuamba, Cuamba, 8 décembre 2017

l'infirmierie ce sont des parents des femmes enceintes, des parturientes et les autres membres de familles proches des malades qui participent à tous les activités secondaires, comme donner à boire, nettoyer le lit, entre autres.

On a vérifié à maintes reprises ces « situations nocturnes » de l'« humanisation » de l'infirmierie. Il est important de dire que l'hôpital et l'« humanisation » pendant la nuit ne sont pas celui et celle de la journée : pendant la nuit tout semble empirer, le contrôle est moins important, l'indifférence beaucoup plus prononcé. Selon l'une des infirmières, sans l'aide des parents de parturientes ou femmes enceintes ou hospitalisées, qui se trouvent dans l'infirmierie, le service minimal d'hygiène, le soin des femmes présentes sur le lieu ne serait pas possible, car l'hôpital :

« [...] n'a ni le savon, ni les produits basiques pour le nettoyage, ni les draps, ni les lits suffisants pour tout le monde. Ce sont les familles qui nous aident à réduire les dégâts dus au sous-investissement de l'État. Pour cette raison, on leur demande d'apporter leur propre nourriture, leurs draps, leurs lits, leur eau, ou autre chose qui peut être utile lors du séjour de leur 'personne'. C'est ainsi que nous essayons de garantir un niveau de service acceptable selon nos propres conditions. Autrement, ce ne serait pas possible [...] ¹¹⁰² ».

Dans la journée, pour que les femmes enceintes ou celles qui ont déjà accouché puissent avoir leur vêtement propre, elles sont à leur tour « obligées » de faire elles-mêmes leur linge ou de participer à d'autres activités, comme aller chercher de l'eau quelque part en dehors de l'hôpital ou participer à la cuisine quand l'hôpital reçoit quelques aliments des ONG ou de quelques agriculteurs de la région, alors que les autres font le ménage et cherchent le bois pour la cuisine. Pour cette raison, lorsqu'on est à l'hôpital rural de Cuamba, il est normal de voir plusieurs personnes travaillant qui sont, dans la plupart d'entre elles, membre de la famille d'un·e malade, patient·e ou quelqu'un qui est quelque part dans le couloir de la maternité. Il est aussi normal de voir plusieurs familles faisant de la cuisine partout dans le jardin de l'hôpital en face de l'infirmierie parfois sous la direction d'un agent de service de l'hôpital.

¹¹⁰². Entretien avec la cheffe de la maternité de l'hôpital Rural de Cuamba, Cuamba, 30 novembre 2017.

Ainsi, il semble évident que la mise en œuvre de la politique publique d'humanisation n'est pas l'apanage des infirmiers, infirmières, médecins ou d'autres fonctionnaires intermédiaires reconnus par l'administration. Les usagers eux-mêmes sont des acteurs importants pour que cette politique publique gagne sa dimension concrète, effective donc. Étant des acteurs importants, il est important de dire qu'ils agissent sous la contrainte de la situation qui ne leur donne le choix d'agir différemment. On peut, dans ces termes, dire que l'action publique dans une administrations pauvre, comme c'est le cas à l'hôpital de Cuamba, est réinventée par les fonctionnaires intermédiaires, mais aussi par les usagers qui deviennent eux aussi des « acteurs-clé » intermédiaires de par leur participation à la mise en œuvre d'une politique qui n'est pas celle formulée à Maputo, car reformulée par les acteurs locaux, pour ne pas dire déformée et adaptée en permanence aux enjeux et conditions locaux.

C'est ainsi que la mise en œuvre de la politique d'humanisation montre que l'action publique dans une administration sans ressources suffisantes reflète moins les ambitions des autorités centrales ou acteurs internationaux, on dirait les « paroles des experts »¹¹⁰³, que les intérêts entre les *street-level bureaucrats* officiels et les usagers,. Autrement dit, dans la politique d'humanisation au Mozambique, que ce soit dans sa formulation ou dans sa mise en œuvre, les acteurs centraux et internationaux sont loin de contrôler l'essentiel de l'action publique, surtout lorsque les autorités gouvernementales centrales et même locaux laissent la liberté d'action aux professionnels d'agir en fonction des dynamiques des unités sanitaires comme stratégie pour combler l'incapacité de l'État à créer les conditions concrètes pour la matérialisation de cette politique. C'est dans cet esprit que nos observations nous permirent de voir que la mise en œuvre, au niveau local, devient vite une reformulation de la politique par les acteurs étatiques, usagers et acteurs non-étatiques.

La politique d'humanisation permet de dire qu'au niveau de l'État local, la mise en œuvre est une phase où non seulement la politique est appropriée par les acteurs impliquées, mais elle devient l'élément central dans le développement des capacités d'inventivité des institutions sanitaires locales. Le mot approprié ne veut pas dire

¹¹⁰³ Jean-François Baré, *Paroles d'experts : études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 2006.

nécessairement liberté d'action. On dirait que la politique d'humanisation est imposée. Les gens font le travail gratuit qu'on leur demande, ils sont peut-être même habitués à cela (puisque'ils ne protestent pas), mais cela ne signifie pas que cela devient leur politique publique, même s'ils créent certaines conditions pour que un certain niveau de dignité soit possible dans les centres de santé.

7.1.2. « Só Deus sabe o que é isso de humanização »¹¹⁰⁴ : l'humanisation au concret

« [...] En termes de Propreté, nous pouvons dire que nous ne nous portons pas bien, nous ne sommes pas en bonne santé. Ici, au centre de santé de Nihula (Montepuez), nous avons de nombreux problèmes d'hygiène. Nous n'avons pas de récipients pour laver les mains, ou même pour que les patients se douchent ou de sacs pour éliminer les déchets du matériel médical usagés. La maternité a besoin de neuf seaux en ce moment. À l'heure actuelle, nous n'en avons que trois en tout. Nous ne pouvons pas trier les ordures par catégories. On mélange tout. Il n'y a pas d'autre hypothèse. Cela crée de nombreux dangers. Nous n'avons pas d'énergie tout le temps. Quand la nuit tombe, il fait souvent noir. Nous utilisons nos téléphones portables pour nous éclairer lorsqu'une femme enceinte apparaît et veut accoucher. Nous n'avons pas de gardien qui vient tous les jours. Nous avons un seul gardien. La plupart des compartiments n'ont pas de portes comme vous vous pouvez le voir par vous-même. La pharmacie n'est pas suffisamment protégée. Pour que nous puissions travailler, nous devons utiliser des bougies lorsque nous pouvons les acheter. Nous, les infirmières, devrions acheter de telles bougies. Dans notre maternité il y a un seul lit. Parfois et même souvent on est obligé d'accoucher les femmes dans les tables ou à même le sol. Nombreux sont ceux qui amènent leur *esteiras* et quelques draps pour que la femme puisse accoucher. On a fait plusieurs demandes auprès du directeur de la santé du district, il dit reconnaître les problèmes mais qu'il n'a de budget. On est coincé dans cette situation [...].

Entretien avec João Tiquila, infirmier-chef du Centre de santé de Nihula,
Montepuez, le 2 octobre 2017.

¹¹⁰⁴ « Seul Dieu sait ce qu'est ce truc d'humanisation » (*o que é isso de humanização...*) Traduit par nos soins.

La mise en œuvre de la politique d'humanisation permet de voir un processus d'acceptation de la pauvreté de l'administration par les usagers, mais aussi par les professionnels, qui acceptent de contribuer avec leur propre argent, et permettent à l'hôpital de fonctionner. Ici d'autres chercheurs voient une véritable co-production de l'action publique et, plus largement, des services publics dans ces administrations pauvres, alors que c'est l'imposition de sa politique par l'État qui « sait » bien que ses belles résolutions centrales sont inapplicables sans l'exploitation des usagers et des professionnels de base. Cette co-production n'est ni de loin ni de près toujours consciente. Elle est parfois la conséquence du désespoir parmi ceux qui fréquentent cet espace.

Cette politique d'humanisation, qui est une politique constitutive de la réforme du système de santé au Mozambique, permet de voir qu'une réforme ou une action publique dans une administration, comme celle du secteur de santé au Mozambique, est un processus permanent de formulation et reformulation, de traduction permanente, d'adaptation presque constante, de détournement des aspects considérés par le personnel de santé local comme inutiles ou impossibles de les mettre en œuvre. C'est un comportement populaire en contexte de désespoir. C'est bien là que la « tyrannie des experts »¹¹⁰⁵ internationaux se trouve remise en question de manière si concrète que leur expertise est loin d'être convaincante même pour les usagers/- et fonctionnaires les plus démunies en termes de compétences intellectuelles pour comprendre les termes, le jargon utilisé dans la politique et dans les formations dites techniques. Il serait réducteur de penser que la tyrannie vient que des experts internationaux, car la tyrannie vient aussi de l'État central qui prétend imposer une politique sans créer les moyens pour que une telle politique soit mise en œuvre.

¹¹⁰⁵ William Easterly, *The tyranny of experts: economist, dictators and the forgotten rights of the poor*, New York, Basic Books, 2013.



Figure 10: Les toilettes de ma maternité de l'hôpital rural de Montepuez.

7.2. L'humanisation dans le bloc opératoire : entre négociation et détournement des règles étatiques

« [...] Sans nos *magaivices*¹¹⁰⁶ rien ne serait possible dans ce bloc. C'est un bloc opératoire 'de poudre aux yeux [...]'¹¹⁰⁷ »



Figure 11. Table de conservation du matériel médical dans la salle d'opération à l'hôpital Rural de Montepuez.

Figure 12. Salle de stérilisation du matériel médical dans le bloc opératoire de ce même hôpital

Le fonctionnement des unités sanitaires, des centres de santé, des hôpitaux et de leurs services respectifs est réglé par le ministère de la Santé. Les règles sont assez précises, conformes à l'idée « un seul système, les mêmes règles ». Ces règles vont du type de vêtements à porter jusqu'au nombre d'heures maximal d'utilisation de certains matériels médicaux, en passant par la manière dont les masques chirurgicaux doivent être gérés. Toutes ces règles visent au bon fonctionnement des structures sanitaires. L'idée est, en poursuivant les réflexions de Pearl Katz¹¹⁰⁸, de montrer comment l'usage

¹¹⁰⁶ Débrouillardise, combine, « système D ».

¹¹⁰⁷ Cette expression dans le langage populaire veut simplement “pour faire semblant devant les étrangers, les gens extérieurs...Il est important de dire que ce n'est pas que dans le langage populaire, mais aussi en portugais littéraire ; l'expression vient de l'époque où le Portugal était très dépendant de l'Angleterre et devait donc faire bien des choses pour faire semblant]

¹¹⁰⁸ Pearl Katz, « Ritual in the Operating Room », *Ethnology*, vol. 20 / 4, 1981, p. 335-350.

des équipements, de l'espace lui-même est manipulé, détourné et renégocié en permanence, ce qui revient à dire les gens font ce qu'ils peuvent. Le bloc opératoire doit obéir à des règles strictes pour ne pas des infections. C'est pour cette raison que Katz propose une typologie particulière des blocs opératoires : la périphérie, l'espace extérieur, le milieu et l'espace intérieur. Normalement, la périphérie est l'espace le moins propres, où il est possible de voir tout un ensemble de déchets.

C'est là où on garde les blouses, les gants et autres matériaux d'usage courant pour les médecins, infirmiers, anesthésistes et autres intervenants dans le processus opératoire. Ensuite, il y a l'extérieur où l'équipe de professionnels de santé planifie ses activités et où normalement les patients attendent avant d'être opérés. Pour entrer dans cet espace il faut absolument avoir un code vestimentaire particulier, les blouses vertes ou bleues. Tous ces espaces sont séparés par des portes, des draps et tout un ensemble d'éléments de protection d'un espace à l'autre. Selon les principes et règles venant du ministère de la Santé, pour accéder à ces lieux il faut respecter strictement le protocole qui consiste à utiliser les masques, les chaussures particulières ou les protecteurs de chaussures pour ne pas infecter le lieu.

Ces descriptions sur ce que devrait être un bloc opératoire et que le ministère de la Santé affiche dans tous les dispensaires et centres de santé dans le tout le pays sont loin d'être avérées dans les blocs opératoires des maternités dans lesquelles on a enquêté. On a indiqué plus haut quelques problèmes matériels et autres concernant le bloc opératoire, un service-clé dans une maternité dont le but est d'être humanisée, ce qu'illustre combien on est loin d'un lieu à la fois propre et sûre. Selon Josiane Tantchou et Marc-Éric Gruénais :

« [...] La salle d'opération est constituée de plusieurs pièces : un local où est installé le patient à opérer, une pièce pour le préparer pour l'intervention et un local ('scrubbing-room') permettant aux chirurgiens et aux autres intervenants de se laver les mains en suivant une procédure bien spécifique et de se revêtir de vêtements stériles. La salle d'opération doit être équipée de prises électriques, de circuits d'alimentation (oxygène, protoxyde d'azote), de circuits

d'aspiration, de tiroirs, de placards de rangement pour les instruments utilisés lors des opérations [...] ¹¹⁰⁹ » .

Lorsque je suis arrivé au plusieurs conditions indispensables au fonctionnement normal de ce service n'étaient pas satisfaites. Il n'y avait pas véritablement de divisions entre les espaces décrits ci-dessus et pire encore ces espaces n'existaient pas, le code vestimentaire n'était pas respecté, il n'y avait pas d'eau courante. C'est un bloc opératoire exceptionnel de par ses insuffisances.

Dans ce bloc opératoire se trouvent trois infirmiers spécialistes des instruments médicaux, un chirurgien, un anesthésiste et une gynécologue. Ces professionnels de santé spécialistes étaient assistés par deux infirmiers-stagiaires. L'un des stagiaires était en formation pour devenir spécialiste des instruments médicaux dans la salle d'opération et l'autre était en formation pour devenir spécialiste en santé maternelle. Mais dans les faits, les tâches de ces stagiaires n'étaient pas claires et ne respectaient que très peu le code d'un bloc opératoire. Ils faisaient un peu de tout et partout dans la maternité, et en particulier au bloc opératoire. Dans ce bloc, il était aussi possible de voir des bénévoles qui, sans lien officiel avec l'hôpital étaient autorisés par le responsable à participer aux différentes activités. Ils circulaient dans les couloirs sans aucune protection et vêtements adaptés. Plusieurs de ces bénévoles venaient des écoles publiques ou privées de formation du personnel paramédical (administration hospitalière, éducation sanitaire, psychologie clinique, entre autres domaine de formation). Si les problèmes en termes de matériel étaient déjà aigus pour les professionnels de santé de statut officiel habilités à travailler au bloc, l'hôpital ne fournissait les vêtements appropriés ni aux stagiaires ni moins encore aux bénévoles travaillant dans ce lieu.

Les stagiaires et les bénévoles devaient s'acheter par eux-mêmes les blouses, souvent non conformes aux règles, devaient acquérir de leur poche les masques et tout un ensemble de dispositifs. En bref, les règles basiques de fonctionnement d'un bloc opératoire, lieu important dans la politique d'humanisation, n'étaient que très peu respectées, non pas parce le personnel agissait de mauvaise foi, mais parce que le bloc

¹¹⁰⁹ Josiane Tantchou et Marc-Éric Gruénais, *Quand les frontières du stérile...*, *op. cit.*, p. 461.

opératoire n'avait ni de près ni de loin les conditions théoriquement imposées par le ministère de la Santé. Pour entrer dans le bloc opératoire il était impératif de se vêtir d'une blouse verte ou bleu foncé, mais presque tout le personnel, y compris les stagiaires et les bénévoles, accédaient au bloc en blouse blanche, et souvent sans les gants appropriés. Ce qu'on constatait parfois c'est que le chirurgien et l'anesthésiste portaient une blouse verte, parfois juste une chemise verte normale, mais très usée, avec quelques trous dans les poches et même dans les parties latérales de la blouse. Dans ce cas, l'uniforme, qui devait être un signe de respect des protocoles et des hiérarchies, n'était plus qu'un tissu parmi d'autres – les patients n'arrivant plus à reconnaître qui était qui et qui faisait quoi.

Théoriquement et pratiquement, la pénurie des uniformes révèle, d'abord, que le bloc opératoire est l'image d'un système de santé qui fonctionne à la marge des règles essentielles dans ce secteur sensible, et deuxièmement, cela montre l'image d'une administration sanitaire incapable de pourvoir les éléments essentiels pour que ses finalités soient réalisées. De plus, cette situation peut aussi montrer qu'on est face à une structure sanitaire qui fait de la responsabilisation de chaque professionnel de santé d'acquérir son matériel de travail une stratégie pour « tenir debout la structure », cela montre aussi que si le ministère de la Santé accepte d'uniformiser le fonctionnement et l'image des structures sanitaires en laissant la liberté non-officiel aux professionnels de santé d'acheter tout ce que peut se rassembler aux blouses qui devraient être fournies par le ministère de santé.

Ce semblant de liberté doit être interprété comme une imposition par la pénurie au personnel de se munir lui-même d'une partie du matériel. La blouse blanche est celle qui semble avoir le plus de succès dans cette stratégie, la plus facile à acquérir et la moins chère sur les marchés informels de Montepuez et Cuamba. Donc, au niveau vestimentaire, chacun achète ou fait fabriquer/coudre une blouse ou chemise en fonction de ses envies, de son style et parfois même de ses rêves, surtout les femmes qui adaptent les blouses à la tendance à la mode. Les infirmiers sont pauvres, ils achètent les blouses les plus courtes, ou les chemises sans poches, pour payer moins le tissu. Ce problème est connu des structures gestionnaires des hôpitaux et des centres de santé, mais elles sont impuissantes. Comme l'atteste le témoignage de Ernesto Nihoma,

spécialiste des instruments chirurgicaux et chef du bloc opératoire à l'hôpital rural de Cuamba :

« [...] les conditions ne sont pas bonnes par ici. Je travaille depuis vingt-sept ans dans le système de santé, je n'ai jamais vu une dégradation aussi profonde. J'ai travaillé dans plusieurs districts avant d'arriver ici. Ici nous avons des problèmes basiques de matériel chirurgical, manque de mobilier pour stocker le peu de matériel dont nous disposons. Par exemple, ce bloc opératoire ne dispose d'aucun matériel récent ; tout ce qui est ici est obsolète. La salle numéro 2, qui serait la salle post-opératoire, ne fonctionne pas car il n'y a pas de matériel. [...]. Cette pièce peut être utilisée pour que le personnel médical se repose ou fasse d'autres choses qui les intéressent [...]. La salle d'attente a été transformée en salle de réveil post-opératoire, car la salle de réveil ne dispose pas d'appareil pour pratiquer l'anesthésie, elle ne dispose pas d'oxymètre. Elle est vide. Par conséquent, le patient quitte la salle d'opération pour la salle d'attente, où il n'y a aucune condition aussi, mais elle est relativement plus ouverte que la salle n° 2. Après cette pièce, les patients vont directement dans les infirmeries qui ne sont pas équipées aussi faute d'investissement depuis plusieurs années. C'est une question de trouver le moins pire. Tout ceci est une violation totale des règles de fonctionnement de base d'un bloc opératoire, mais nous ne pouvons rien faire de différent. Dans ces conditions, tout ce qu'on fait est improvisé. Le système de climatisation ne fonctionne pas. Imaginez les dangers que cela représente dans une salle d'opération, dans un district comme celui-ci qui est très chaud. Dans le couloir du bloc opératoire qui nous sert de salle de réveil post-opératoire, il n'y a pas de climatisation. Il n'y a rien. Juste quelques lits [...] ¹¹¹⁰ ».

Dans ces conditions, « improviser » reste un moyen non seulement fondamental de produire le service de santé, plus ou moins conforme aux exigences de la politique d'humanisation dans ce bloc, mais aussi un moyen à travers lequel le personnel local de santé produit son image d'utilité et d'être au service d'un idéal vis-à-vis des usagers ; « *servir o povo* » (servir le peuple). L'interprétation qu'on peut faire de ces situations, en acceptant, en partie, l'interprétation qui est faite par Olivier de

¹¹¹⁰ Entretien avec de Ernesto Nihoma, spécialiste des instruments et chef du bloc opératoire à l'hôpital Rural de Cuamba, Cuamba, 27 novembre 2017.

Sardan, est que la politique d'humanisation a été conçue et mise en œuvre de « façon tellement contradictoire, précipitée, inadaptée aux contextes concrets qu'elle a eu de nombreux effets pervers, et a abouti souvent à des échecs sur le terrain »¹¹¹¹.

Dans cette thèse, on ne parle pas nécessairement en termes d'échec, mais en termes d'écart entre ce que les politiques prévoient et ce qui se passe sur le terrain. L'improvisation dans ce contexte, mais aussi dans celui de la justice, est le syndrome d'un État en état d'anémie matérielle grave dont les bureaucraties fonctionnent comme un élastique permanente.

Mais, cette adaptabilité de l'État n'est en rien un manque de coordination interne des actions des professionnels de santé, car, par exemple, malgré le manque des blouses ou l'usage non-codé des blouses, plusieurs stratégies sont utilisées pour distinguer et responsabiliser à chacun en fonction du rôle dans le bloc opératoire. Au contraire, il y a un ethos parmi ces professionnels qui consiste à faire usage de l'improvisation assumée comme mode d'action bureaucratique, comme une échappatoire à la violence et à la misère qu'ils subissent dans l'hôpital, comme une mise en scène à la fois d'une prétendue capacité de l'hôpital à répondre aux besoins des patients, mais aussi une manière de révéler les dysfonctionnements permanents de ces espaces. Ceci a pour objectif montrer aux hiérarchies sanitaires locales, surtout celles liées aux structures administratives non médicales, l'impossibilité de matérialiser l'humanisation dans les termes demandés. On est devant une politique publique qui se trouve écartelée entre l'idéal d'une politique cohérente qui considère existantes les conditions de mise en œuvre et la réalité du terrain qui montre qu'on est en face d'une politique qui ne peut se mettre en œuvre qu'aux marges.

C'est bien par « les marges »¹¹¹² qu'agissent ces professionnels, les marges représentent la possibilité de s'approprier de la misère de l'État, car l'État sait très bien

¹¹¹¹ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, p. 270.

¹¹¹² Veena Das et Deborah Poole, « Sates and its Margins: Comparative Ethnographies », in Veena Das, Deborah Poole, *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe-New Mexixo, School of American Research Press, 2008, p. 3-34.

qu'il ne fournit pas les blouses et impose de ce fait aux infirmiers de les acheter eux-mêmes. Ce n'est nullement une négociation, c'est une imposition qui est acceptée de faite. Le 29 novembre 2017 je me suis retrouvé face à une délégation de la santé, représentée par le directeur de services de santé du district de Cuamba, dont l'objectif était de voir le fonctionnement de plusieurs services de l'hôpital rural de la ville. Elle est passée par tous les services et, en particulier, par la maternité et ses services associés. En arrivant, j'ai constaté que les professionnels n'avaient rien changé, rien aménagé, comme c'est la norme dans l'administration mozambicaine lorsqu'un dirigeant se déplace pour visiter n'importe quelle administration de l'État.

Le directeur des services sanitaires a bien constaté ce qu'il savait déjà, que les conditions n'étaient pas bonnes, car, on avait déjà discuté quelques semaines avant. En regardant la situation, il n'a pas réprimandé les professionnels pour cet état de choses et ni exprimé d'exigences. Il a simplement dit qu'il fallait faire tout le possible pour que le laboratoire soit propre pour que les patients se sentent en sécurité et en confiance. Les professionnels, en particulier, le directeur de l'hôpital a simplement dit « nous allons faire de notre mieux pour que cela se fasse ». Cette situation a permis de voir que les hauts responsables de la santé non seulement savent que la situation est loin d'être typique de l'humanisation, mais ils font entendre aux professionnels, de manière indirecte, qu'ils ont la « liberté sous-contrainte » d'agir en fonction des moyens existants et que l'État accepte ces prises de risques, ces agissements à la marge.

Lorsque j'ai demandé au personnel le pourquoi de leur silence et l'absence de tentative d'améliorer la situation juste pour la visite des dirigeants, Luísa Januário, infirmière de la santé maternelle-infantile, affirma:

«[...] Laisser comme ça, c'est une manière de dire à nos patrons qu'on en a marre de travailler comme ça, qu'ils ne peuvent pas nous demander de miracles tant qu'ils ne créent pas les conditions pour qu'on travaille. Ils exigent que nous fassions des rapports permanents sur nos activités liées à l'humanisation et la mise en place de la maternité modèle. Dans les rapports on informe toujours qu'on manque d'aiguilles, de gants, de balais, de blouses, de draps et d'autres choses importantes pour le bon fonctionnement d'une maternité modèle. Mais, nous ne voyons pas de

réponses. Ici, nous devons trouver en permanence des solutions locales pour pouvoir travailler. Par exemple, nous n'avons pas de système pour donner du sang au patient qui en a besoin. Pour ce faire, nous utilisons le système de sérum. Ils savent tout ça et ils savent que c'est dangereux. Nous l'avons laissé ainsi pour qu'ils voient avec leurs propres yeux, pour qu'ils sachent que lorsqu'ils parlent d'humanisation, ici dans cet hôpital, nous n'en avons pas les moyens. Nous fonctionnons comme nous pouvons. Par exemple, comme je n'ai pas de gants, lorsqu'une patiente vient d'accoucher, j'attrape le bébé avec un chiffon ou une *capulana* (*pagnes*). Parfois nous utilisons des plastiques. Je peux dire qu'il n'y a pas d'accouchement humanisé ici alors même que cette maternité est considérée par le ministère de la Santé comme une maternité modèle. Ils savent pourquoi ils nous laissent faire ce que nous pouvons pour faire fonctionner ce service. Cela permet de mettre en place ce minimum qu'ils ont pu voir [...]»¹¹¹³.

Les paroles de cette professionnelle montrent une démarche de remise en question permanente des directives de l'État central et parfois de l'État local. Certes, l'État local semble plus enclin à comprendre les défis du contexte et plus à même de laisser plus de liberté d'action aux soignants, ce que lui permet à la fois de faire fonctionner le service et de se justifier devant les autorités centrales lorsqu'elles demandent des rapports sur le niveau de la mise en œuvre de la politique d'humanisation. L'état de délabrement et de pauvreté où se trouve le bloc opératoire est aussi la révélation de l'état de pauvreté dans lequel vivent d'une part les professionnels/soignants et d'autre part les patients. C'est aussi la pauvreté des personnes qui fréquentent ce lieu qui permet, dans une grande mesure, leur acceptation et leur adaptation. Nicolas Belogney explique « l'influence du contexte local »¹¹¹⁴ dans le processus d'appropriation des politiques publiques et que les facteurs locaux ou l'histoire l'hôpital contribuent à expliquer ce niveau d'acceptation. Dans les

¹¹¹³ , Luísa Januário, infirmière de santé maternelle-infantile à la Maternité de l'Hôpital Rural de Cuamba, 07 décembre 2017.

¹¹¹⁴ Nicolas Belorgey, « De l'hôpital à l'État : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 9-40, p. 34.

lieux de mes enquêtes, les blocs opératoires sont des sites de souffrances, de la visibilité et de l'absence des conditions minimales pour une humanisation concrète.

La situation est généralisée, la créativité locale des soignants, des volontaires, des infirmiers non-officiels, entre autres, est largement tolérée et parfois appuyée par les bureaucrates de l'État local. Comme l'avait bien montré Lipsky¹¹¹⁵, le contrôle des pratiques des *street-level bureaucrats* par le ministère de la santé pourrait contribuer à la dégradation de la qualité. À l'inverse, l'absence de critiques, de mesures contraignantes de la part des bureaucrates locaux souvent autoritaires vis-à-vis du personnel médical est une stratégie de visibilité de l'État local via l'hôpital qui reste l'une des facettes majeures de la légitimation politique et sociale dans le Mozambique rural. Toute cette situation mène à la trivialisation du fonctionnement du bloc opératoire.

Quelles sont les conséquences du délabrement ? Les blocs opératoires dans tous les hôpitaux, centres, dispensaires où nous avons enquêté fonctionnent avec des ressources humaines en dessous de leurs besoins. En outre, si un bloc opératoire doit avoir un chirurgien, un assistant et un anesthésiste, ils sont si peu nombreux sur le terrain qu'exténués au point parfois d'oublier les ciseaux dans les ventres ou même dans le vagin des femmes (on a des photos qui illustrent cela). C'est pourquoi les différentes structures sanitaires font appel aux bénévoles pour alléger le fonctionnement des services. Le plus souvent, pendant les opérations, il y a ceux qui parlent au téléphone, qui bavardent ou qui échangent de l'argent. De manière générale, les patients eux-aussi ne sont pas suivis par le personnel de la santé.

Ils se dirigent seules ou souvent accompagnés des membres de leur familles pour se déplacer dans l'hôpital. En résumé, cet espace qui devrait être le sommet de l'humanisation est à ce jour celui de toutes les violations des droits élémentaires des patients.

¹¹¹⁵ Michael Lipsky, *The street-level...*, op. cit., p. 159-172.



Figure 13: Fauteuil roulant utilisé pour transporter les patients ayant subi une opération.



Figure 14: l'anesthésiste se préparant à entrer dans la salle d'opération dans un espace utilisé pour stériliser les instruments médicaux.

7.2.1. L'humanisation déshumanisée dans les salles d'accouchements

« [...] Le 8 décembre 2017, à 11h00, je suis arrivé au centre de santé Adine III qui se trouve à environ 20 km du chef-lieu de district de Cuamba. C'est un centre de santé périphérique. [Il] se compose de deux blocs et d'un grand balcon (une véranda) dans l'un de deux bâtiments. Le premier bâtiment a trois portes, toutes en très mauvais état. Les compartiments sont minuscules. La pharmacie ne doit pas dépasser 7 mètres carrés. La salle de consultation externe doit être de 10 mètres carrés. En plus de ces compartiments, [se trouve] une maternité. À la maternité il y a trois lits, les fenêtres ne sont pas protégées par des moustiquaires et encore moins des vitres, avec de rideaux de fortune. Ce sont de simples trous dans les murs. Aucun lit n'a pas de draps ni d'oreillers. Il existe des matelas simples en caoutchouc. Le jour où je me suis rendu dans cette maternité, il pleuvait. Elle était trempée. En plus de servir de lieu d'accouchement, elle sert également de lieu de stockage de médicaments. Il y a un frigo là-bas qui sert à les conserver, mais il ne fonctionne plus. Il est en panne, selon mes interlocuteurs, depuis deux ans. De plus, il y a deux chaises en plastique, dont l'une a un barreau cassé. En ce jour de pluie, le seul agent de service, qui n'est pas venu les infirmières, les techniciens de santé, les bénévoles, les, les femmes enceintes et les membres de leurs familles ont été mobilisés pour évacuer l'eau de pluie qui était entrée dans la maternité, pour écarter les lits moins mouillés vers un coin où il y a moins d'eau. Le sol est en terre rouge. Dehors, il n'y a pas de décharge biologique pour jeter tout ce qui est utilisé dans le centre de santé, y compris ceux qui sortent de la maternité. Les femmes doivent emporter leurs placentas à la maison. Les murs sont tous sales, avec des traces de sang, des traces de nourriture. À l'intérieur, les femmes sont obligées de laver leurs parties intimes devant tout le monde, car les salles de bain ne fonctionnent plus [...].

Extrait de mon carnet de terrain du 8 décembre 2017.

Comme dans la plupart des centres de santé périphériques que nous avons étudiés depuis 2015, celui-ci limite aux activités de base comme la vente de médicament s'il y'en a, les consultations prénatales, les consultations postnatales et les consultations dites externes. Beaucoup de ces consultations ne sont pas effectuées de manière rigoureuse. Dans ce centre, comme dans d'autres que nous avons observés à

Cabo Delgado, il n'existait même pas de stéthoscope, de balances pour mesurer le poids des enfants, de thermomètres pour la température, d'appareils pour faire des radiographies, de ventilateurs pour la respiration en cas de problèmes avec les nouveau-nés. En plus des difficultés matérielles de nombreuses personnes sont assises par terre autour des bâtiments, des enfants sont allongés sur le sol, ou sur les genoux de leurs mères au soleil.

Les infirmières, dans les consultations, agissent avec indifférence envers les usagers. Toutes nos observations mettent en évidence que la maternité est la continuité des divers problèmes sociaux dont la société mozambicaine souffre ¹¹¹⁶. Mes observations mettent en évidence le fait que les dispensaires périphériques, en particulier les maternités, ne sont pas paralysés seulement à cause des incapacités de l'État mozambicain. Cela n'est pas une caractéristique de ce secteur, c'est une caractéristique généralisée dans le fonctionnement de l'administration mozambicaine. Mais la maternité a ses spécificités. En outre, « le système d'action concret »¹¹¹⁷ dans ces maternités permet d'analyser à la fois les ambitions d'une carte sanitaire humanisée proposée par un État sous perfusion et le rôle que jouent plusieurs acteurs visibles et invisibles pour que l'administration sanitaire puisse donner l'impression qu'elle fait tout, pour mettre en œuvre la politique d'humanisation dans la maternité, considérée la pierre angulaire des politiques publiques de santé nationales et globales. Dans le centre de santé d'Adine III, en particulier, dans sa maternité, il a environ deux infirmières spécialisées en santé maternelle et infantile, une femme de ménage, une infirmière plutôt généraliste.

Dans la maternité, les usagers sont pratiquement toutes des femmes. Il y a une moyenne il y a de dix femmes enceintes, accompagnées par les membres de leurs familles. On peut ainsi y compter plus de cent personnes. Pas de chaise pour que les femmes et les personnes avec lesquelles elles sont venues s'assoient, les gens ou se mettent sur les *esteiras* (*nattes*) qu'ils ont eux-mêmes apportées ou encore, pour ceux qui le peuvent, se déplacent en permanence pour se dégourdir les jambes. S'il y a très

¹¹¹⁶ Shahaduz Zaman, « L'hôpital comme microcosme de la société : ethnographie d'un hôpital du Bangladesh Shahaduz Zaman », *Anthropologie et Société*, vol. 37 / 3, 2013, p. 45-62.

¹¹¹⁷ Marc Abélès, *op. cit.*, p. 69.

peu d'infirmières dans cette maternité, parfois les infirmiers d'autres services, d'autres spécialités viennent bavarder avec leurs collègues travaillant dans la maternité. Ceci arrive souvent alors que des femmes qui ont besoin d'aides dans la salle de dilatation, ou parfois des nouveau-nés qui pleurent car ils ont besoin d'une assistance, ne provoquant aucune réaction parmi les infirmières.

7.2.2. Consultations et violence dans les maternités modèles à Cuamba e Montepuez

Dans toutes les maternités visitées, les consultations constituent un moment clé dans le fonctionnement et d'une manière générale constitue une sorte de porte d'entrée dans les rapports entre le personnel médical et les usagers. La salle de consultation, pour paraphraser Dubois¹¹¹⁸, concentre et symbolise tous les traits négatifs que l'on a coutume de prêter à la bureaucratie hospitalière (froideur, mépris, arrogance, violence, harcèlement moral, violation de l'intimité, routine, entre autres). En principe, les consultations sont bien encadrées administrativement et outre l'obligation de bien écouter les patients, les infirmiers sont obligés de réexpliquer avec patience aux usagers les informations fournies lors de la rencontre infirmier-usager dans la salle de consultations.

Qu'en est-il en réalité ? Outre le suivi de quelques patientes pour avoir leur perception du fonctionnement de la maternité, on a pu assister aux consultations. Rosalia Simão est une jeune femme de 25 ans qui habite à Meripo à quelques kilomètres du dispensaire de Nihula, district de Montepuez. Elle est mère de deux enfants et enceinte du troisième. La première fois que je l'ai rencontrée fut le 30 novembre 2017. Elle me dit qu'elle était arrivée à 5h30 pour être en bonne place dans la queue, mais 12h30 elle attendait encore, assise à même le sol sans aucune protection contre le soleil avec ses deux enfants. Ce n'était pas parce que les infirmières étaient débordées, mais parce qu'elles s'arrêtaient à plusieurs reprises pour manger, passer des appels, répondre à des sollicitations de collègues ou même pour se reposer.

¹¹¹⁸ Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, op. cit.

Il était presque 13h quand l'une des infirmières l'appela pour entrer dans la une petite salle sale, mal organisée, avec une chaise en piètre état, appelée salle de consultation. Lorsque Rosalia entra dans la salle j'ai pu la suivre. La consultation débuta avec une question qu'on peut considérer violente, pas du tout humanisée comme le suggère la politique et stratégie nationale d'humanisation : « ta machine continue de faire des enfants sans arrêts. Je te connais. Qu'est-ce que tu as maintenant ? » demanda l'infirmière à Rosalia. « Je suis juste pour les contrôles prénataux. Tu veux nous faire perdre du temps avec ça alors que tu vas bien ? », continua l'infirmière. Rosalia timidement répondit en disant que « vos collègues sont venus chez nous pour nous dire que nous devrions faire ces types d'accompagnement tous les trois mois. Comme j'avais quelques douleurs dans le ventre, je me suis dit qu'il était important de venir ici même si je n'ai encore complété trois mois depuis mon dernier passage il y a deux mois de cela ».

« Très bien, si tu le dis, on va faire l'examen alors », conclut l'infirmière ». Ce court extrait de carnets de terrains montrent à quel point la violence verbale et psychologique, le harcèlement psychologique et moral sont au cœur des pratiques quotidiennes dans ces dispensaires, loin de toutes les prescriptions de la politique d'humanisation, des protocoles de maternités modèles et de salles de consultations. Après ces échanges plutôt violents, l'infirmière toucha le ventre de Rosalia, regarde de près son ventre, mais aucune analyse sérieuse ne fut faite sur l'état de santé de la femme enceinte, aucune machine utilisée et moins encore aucune question sur ce qu'elle sentait lorsque les attouchements ayant pour but faire le diagnostic se faisaient très fortes.

L'examen proprement dit ne dura que cinq à dix minutes alors que les insultes, les questions humiliantes avaient pratiquement pris vingt minutes. L'infirmière prescrivit deux ordonnances (une pour acheter les paracétamol et l'autre pour se procurer les médicaments contre les douleurs) pour que la femme achète des médicaments dans la petite pharmacie à côté. Ces ordonnances sont normalement délivrées avec des informations aussi imprécises qu'inutiles parfois. Le préposé pharmacien ne donne aucune explication. Tout est fait de manière assez rapide et le patient par peur ou par habitude n'ose même pas demander les informations sur ce

qu'il doit acheter. Rosalia se mit devant la pharmacie qui se trouve du côté droit de l'entrée de la salle de consultation pour acquérir les médicaments prescrits dans les ordonnances, mais le pharmacien n'était pas présent.

J'ai su qu'il était en train de faire de révisions, car il devrait passer un examen la semaine suivante pour avoir son permis de conduire. La femme et d'autres patients ont attendu pratiquement une heure. Rosalia était fatiguée. Lorsqu'elle voulut acheter les médicaments, une bonne partie n'étaient plus disponibles. Elle devait aller les acheter dans une pharmacie privée. Déçue, elle me confirma qu'elle était habituée à cette situation et elle ne rentra chez elle que vers 15h30.

Si les violences dans les maternités sont connues¹¹¹⁹, il est important de constater qu'au Mozambique elle fait partie d'un *modus operandi et discendi* des agents publics : ce comportement est tellement généralisé qu'il est assumé par les patients comme le *continuum* de la violence structurale qu'ils subissent de la part d'autres administrations étatiques (police, armée, justice, municipalités, entre autres).

Comme le décrit Olivier de Sardan « cette 'impolitesse' ou 'incivilité' profonde couvre de nombreux aspects, depuis les attentes injustifiées ou mal organisées infligées aux malades, jusqu'à la non prise en considération de l'intimité ou de la pudeur des malades. On peut y mettre le fait de ne pas saluer ou de mal saluer le malade, de ne pas le faire asseoir, de lui parler de façon autoritaire, distante, excédée, de lui couper

¹¹¹⁹ Marc-Éric Gruénais et Laurent Vidal, « Médecins, malades et structures sanitaires : témoignage des praticiens à Abidjan et Brazzaville », *Psychopathologie africaine*, vol. 26 / 2, 1994, p. 247-263 ; Marc-Éric Gruénais, *Un système de santé en mutation*, Hambourg, APAD Bulletin, 2001; Daniel Grodos et René Tonglet, « Maitriser un espace sanitaire cohérent et performant dans les villes d'Afrique subsaharienne : le district de santé à l'épreuve », *Tropical Medicine and International Health*, vol. 7 / 11, 2002, p. 977-992 ; Yannick Jaffré et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Une médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003; Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Pourquoi le malade anonyme est si maltraité : culture bureaucratique commune et culture professionnelle de la santé », in Yannick Jaffré, Jean-Pierre Olivier Sardan, *La médecine inhospitalière...*, op. cit., p. 165-184; Marc-Éric Gruénais, « Les formations des personnels de santé en Afrique, un marché nécessaire ? »., in Sophia Mappa, *Le savoir occidental au défi des cultures africaines, former pour échanger*, Paris, Karthala, 2005, p. 325-350.

brutalement la parole ou de refuser même de l'écouter, de le "laisser en plan" pour les motifs les plus divers et parfois les plus futiles, de l'examiner quasi en public, portes ouvertes ou avec un défilé de visiteurs, ainsi que tout un ensemble de comportements courants oscillant entre l'indifférence et le mépris »¹¹²⁰.

En outre, si l'humanisation constitue aujourd'hui un *slogan* de l'État mozambicain dans presque tous les secteurs de la société, particulièrement dans le secteur de la police, de la justice, des prisons, des services responsables pour les traitements des documents officiels, le fait est que la nature violente du fonctionnement de l'État mozambicain semble être plus puissante que les discours sur l'humanisation dans les divers centres de santé. L'univers de la maternité, des salles de consultations, des pharmacies publiques dans les hôpitaux est celui du trauma, de l'humiliation, du mépris, du danger de mort, de l'arrogance des soignants.

La maternité est le lieu par excellence de toutes sortes de violences, d'injonctions, d'insultes, de sottises et d'indifférence malgré les discours sur la nécessité de changer les pratiques des professionnels de santé. La culture de la violence et de l'indifférence est devenue la matrice sur laquelle se construisent tous les rapports entre personnel soignant et les patients/usagers.

Anastácia Mohamade, 23 ans, de Montepuez nous a raconté son expérience dans la maternité (salle d'accouchement) du principal hôpital du district de Montepuez :

« [...] Je suis arrivée ici à la maternité de l'hôpital rural de Montepuez hier 10 octobre. J'étais dans les derniers instants pour pouvoir accoucher. J'avais des douleurs partout. Quand je suis arrivée, j'étais seule, car personne n'était à la maison pour m'accompagner. N'habitant pas très loin d'ici, j'ai décidé de venir seule. Il était 13 heures. Quand je suis arrivée, j'ai fait la queue, car il y avait d'autres femmes devant moi. Je suis restée plus de quatre heures sans que personne ne s'occupe de moi. Les infirmières et les sages-femmes pouvaient voir que j'avais mal. Mais elles n'ont rien fait. Lorsque mes douleurs ont augmenté, j'ai fini par entrer dans la salle de dilatation. Ils se moquaient totalement de mon

¹¹²⁰ Jean-Pierre Olivier de Sardan et Yannick Jaffré, « Un diagnostic socio-anthropologique : des centres de santé malades... », in Yannick Jaffré, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Une médecine inhospitalière...*, op. cit., p. 52-102, p. 54.

sort. Je suis restée dans la salle de dilatation en essayant d'appuyer sur mon ventre pour accélérer le processus d'accouchement. Personne ne m'a aidé, personne n'est venu me voir. Il était pratiquement 19 heures quand j'ai vu que personne n'allait m'aider à accoucher. Même en ressentant de la douleur, j'ai pris un récipient d'eau et je me suis assise. C'est alors que j'ai commencé à faire des efforts pour pouvoir sortir le bébé. J'ai ressenti tellement de douleur, mais je ne pouvais pas m'arrêter, car personne ne voulait me soutenir. Quand j'ai appelé les infirmières pour m'aider, elles m'ont simplement ignoré. J'ai fait un tel effort que j'ai réussi à sortir le bébé. C'est alors que l'infirmière est venue et m'a dit « tu vois, tu as réussi à accoucher toi-même ». Elle a coupé le cordon ombilical, m'a donné mon placenta et ensuite elle prit quelques draps qui étaient sur une chaise et est parti dormir dans une autre salle qui se trouve à côté de l'entrée de maternité. J'ai dû laver le bébé moi-même, mettre le *placenta* dans un plastique. C'est alors que j'ai eu la force d'appeler ma famille pour qu'elle vienne m'aider [...] ¹¹²¹».

Le témoignage d'Anastácia résume, à lui seul, les insuffisances professionnelles, le manque d'empathie, l'indifférence et l'arrogance des professionnels de santé vis-à-vis des patients, surtout, les plus démunis qui constituent la majorité. Cela montre que la maternité, considérée comme la pierre angulaire de la politique d'humanisation, est celle « où se regroupent les plus grandes difficultés et les plus grands griefs à l'encontre » de cette politique. L'exposition à la violence et à la misère est d'autant plus douloureuse que les agents publics, dont les infirmières, ne se soucient pas des conséquences de leurs actes ou des avis des usagers. L'indifférence vis-à-vis des politiques et des consignes de la politique d'humanisation est si grande que les usagers eux-mêmes ne croient plus à la possibilité de sa mise en œuvre telle qu'elle est exposée dans les murs des différentes maternités et couloirs des centres de santé. Ils se résignent, parfois stratégiquement pour ne pas courir le risque de conséquences négatives dans leurs rapports avec les soignants. Hortência Gabriel, infirmière depuis dix ans à l'hôpital Rural de Cuamba, se défend des accusations de patients disant que

¹¹²¹ Entretien avec Anastácia Mohamade, patiente, Montepuez, 11 octobre 2017. Placenta est un organe d'échanges entre le fœtus et la mère, expulsé après l'accouchement au cours de la délivrance.

« [...] les infirmières font de leur mieux pour que le pire ne puisse pas arriver avec les femmes enceintes et les usagers de manière générale, et si certaines choses vont mal dans l'hôpital c'est la responsabilité du ministère qui ne fait rien pour que les choses s'améliorent. Cela fait plusieurs années que je suis la dégradation des services dans notre système de santé, mais nous on n'est pas les responsables de tous ces problèmes. On est aussi des victimes. On fait tout ce qu'on peut pour soulager la souffrance, mais parfois on peut ne pas y arriver, car on est non seulement débordées, mais aussi pas trop motivées à causes des conditions de travail et du salaire qui est loin d'être satisfaisant [...]»¹¹²².

Côtoyer et vivre pendant de nombreuses années les mêmes problèmes, les mêmes personnes, les mêmes réclamations renvoie aux professionnels de la santé « l'image de leur incapacité à résoudre les problèmes dont ils sont les témoins »¹¹²³ et de vivre la réalité de leur lieu de travail comme la continuité des problèmes sociaux, économiques et financiers dont ils souffrent dans leurs propres foyers. La débrouillardise utilisée pour la survie de leur foyer est, en grande partie, transporté dans les maternités avec toutes les conséquences qui cela laisse entrevoir. Comme le dit avec justesse Vincent Dubois :

« [...] cette sorte de *fatum* social inévitable, auquel ils sont exposés et sur lequel ils n'ont aucune prise, permet de comprendre que les agents d'accueil (*les infirmières*) puissent se sentir mal dans leur position de bureaucrates, impuissants à résoudre les problèmes pour lesquels on sollicite leur aide. Ce sentiment d'impuissance est d'autant plus fort que les guichetiers (*les agents de santé*) sont cantonnés dans les frontières relativement étroites de leur segment administratif. Exposés à la misère, ils ne sont pas là pour résoudre globalement les problèmes de ceux qui en souffrent, mais pour leur assurer des prestations en nombre (*qualité*) malgré tout limité [...]»¹¹²⁴.

Le témoignage de Luísa Januário, infirmière de la santé maternelle-infantile et sage-femme, est frappant à ce sujet :

¹¹²² Entretien avec Hortência Gabriel, infirmière, Cuamba, 07 décembre 2017.

¹¹²³ Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, op. cit., p. 112.

¹¹²⁴ *Ibidem*. Terme souligné par nos soins.

« [...] Nous sommes impatients de travailler, d'appliquer nos connaissances acquises lors de la formation, mais rien n'est fait pour que possible. Depuis que j'ai intégré le système national de santé en 2000, j'ai rencontré les mêmes problèmes de matériel, d'installations dégradées, de manque d'investissement de la part de l'État, de bas salaires, entre autres choses que je ne peux évoquer ici de mémoire. Ici, à la maternité, nous continuons à travailler comme si nous étions en temps de guerre (guerre civile). Il nous manque les [éléments de] bases pour mieux répondre aux exigences de la maternité humanisée. Par exemple, nous n'avons pas de manomètre un instrument très important pour nous. Nous n'avons pas d'adhésif dont l'importance est importante pour les post-chirurgie. Le gouvernement veut une maternité humanisée, mais ne regarde pas les conditions existantes dans chaque centre de santé. J'ai travaillé à Nipepe et ce district est le plus pauvre de la province de Niassa. Il n'y avait pas de conditions pour parler d'humanisation, mais des fonctionnaires de Maputo sont venus nous donner une petite formation sur ce qu'est l'humanisation, les soins humanisés et le fonctionnement d'un hôpital humanisé. Et puis ils sont partis.

[...]

D'autres fonctionnaires sont venus accompagnés par des organisations de la société civile dans les communautés pour expliquer les droits des patients, ce qu'est l'humanisation et puis ils sont partis. Les gens ont appris tout cela et quand ils viennent ici, ils sont confrontés à cette misère. Ils pensent souvent que nous en sommes la cause de tout ce que se passe ici. Nous travaillons comme nous pouvons. Nous improvisons, comme nous le faisons habituellement pour garder nos familles debout afin qu'elles ne meurent pas de faim. Je ne fais pas ce que je devrais faire ici. Je fais ce que je peux en fonction de mes capacités et de ce qui est possible. Il y a des choses minimales qui ne devraient pas arriver ici à la maternité. Chaque infirmière garde des seringues et des gants avec elle. Chacune gère son matériel à la maison, car chacune achète par ses propres soins. Chacune achète pour elle-même donc. Mais, le ministère (de la Santé) veut que nous appliquions la politique d'humanisation avec toutes ces difficultés que nous avons ici. Ce n'est pas réaliste [...] ¹¹²⁵ ».

¹¹²⁵ Entretien avec Luísa Januário, infirmière de santé maternelle-infantile centre de santé Adine III, Cuamba, le 7 décembre 2017.

En suivant Vincent Dubois¹¹²⁶, on pourrait dire que si les constats d'une dégradation croissante des services dans les maternités, en particulier, et dans l'hôpital, en général, est avant toute chose due à la transformation et aux réformes néolibérales de l'État (réduction des investissements dans la santé à partir des années 1987, à des facteurs organisationnels (mise en place du nouveau management public dans la gestion des hôpitaux. De plus, l'augmentation des tâches bureaucratiques pour les soignants, en particulier dans les maternités), l'isolement et la faible reconnaissance salariale, professionnelle conduisent souvent à un désengagement des professionnels de santé vis-à-vis de leurs patients et une réduction de leur investissement dans la mise en place des politiques publique dans ce secteur.

Les professionnels de la santé sont obligés d'exercer des tâches à la fois biomédicales et administratives de plus en plus lourdes et exigeantes (par exemple, les sages-femmes, les infirmières spécialisées en santé maternelle-infantile doivent remplir tout un ensemble de formulaires, entre autres le partogramme). Dans ce contexte, les pratiques contraires à la politique d'humanisation dans ce service sont le résultat de l'incapacité de l'État central et local non seulement de créer les conditions matérielles. Mais il s'agit aussi du sentiment des professionnels de santé qu'on leur impose une politique par le haut, malgré les discussions lors de la formulation menée par les bureaucrates du ministère de la Santé.

À 11h le 8 décembre 2017, je me suis rendu une fois encore au centre de Santé Adine III où, entre autres, j'ai pu converser avec Gracinda Sarafino, une jeune infirmière de 26 ans, mère d'un enfant et célibataire, dont le rôle, entre autres, est de peser et vacciner les enfants (bébés). Au cours de cette discussion elle montra sa frustration, d'abord de travailler dans un centre périphérique démunis et ensuite, du fait de ne pas pouvoir exercer son métier tel qu'elle l'avait prévu à sa sortie de l'Institut de Sciences de Santé de Quelimane, en Zambézie. C'est dans les termes suivants qu'elle exprima son désarroi :

« Je travaille ici dans le service de soins prénataux depuis deux ans. Les conditions ici sont très mauvaises. La balance pour peser les bébés ne

¹¹²⁶ Vincent Dubois, *La vie au guichet... op. cit.*, p. 113.

fonctionne pas très bien. Quand il pleut, nous ne pouvons pas travailler. Il faut attendre que la pluie s'arrête. Je suis souvent ici à travailler seule. Beaucoup de mères viennent ici, mais je ne peux pas toutes les rencontrer. Je suis souvent fatiguée. Le ministère (de la Santé) exige de nous un meilleur service, mais quelles sont les conditions pour que je puisse bien servir les gens ? L'État nous a abandonnés ici. Auprès des responsables, personne ne nous écoute. De toute la journée, nous n'avons rien mangé. Parfois, quand je peux, j'apporte des épis à manger, mais je ne peux pas le faire tous les jours. Mon salaire est maigre. Pas même une chaise sur laquelle m'asseoir. Voici la souffrance. Chez les infirmières, la non-humanisation de la santé est vécue presque de la même manière que les usagers. Que pouvons-nous faire pour les utilisateurs si nous ne sommes même pas capables de travailler dans des conditions acceptables ? On ne veut pas de luxe, juste un peu de considération. Nous avons demandé à mettre des vitres aux fenêtres. Il a fallu quatre mois pour les mettre. Une fois placées, les vitres étaient si fines qu'elles se cassaient rapidement. Nous avons dû demander à des personnes de bonne volonté de fermer les fenêtres avec des blocs de ciment/béton creux pour nous protéger de la pluie et du vent. Malgré tout, nous travaillons toujours, mais on ne peut pas faire de miracles pour que la politique d'humanisation voit le jour ici [...]¹¹²⁷ »

Le contexte dans lequel travaillent les soignants est vécu comme une violence et une remise en question de leur profession et parfois comme un mépris de leurs efforts dans la production de soins dans ces contextes difficiles. La politique d'humanisation qui est localement vue comme une imposture des élites qui ne comprennent rien des défis contextuels, ou du moins ignorent les conditions locales de ces microstructures sanitaires. Ici, toute responsabilité liée à la difficulté de la mise en œuvre de cette politique est externalisée. C'est-à-dire que les dysfonctionnements et les problèmes dont les usagers parlent ne sont pas vécus par les infirmiers comme relevant de leur responsabilité. Les perceptions des professionnels de santé vis-à-vis de leur situation professionnelle, de leur carrière et de leur rapport à l'État et aux réformes en cours dans le secteur de la santé se ressemblent beaucoup à celles vécues par les « hôtesse

¹¹²⁷ Entretien avec Gracinda Sarafino, infirmière au centre de santé Adinne III, Cuamba, 08 décembre 2017.

d'accueil » et les « bureaucrates de bureau » décrit par Jean-Marc Weller¹¹²⁸ dans son *L'État au guichet* et dans *Fabriquer des actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, respectivement.



Figure 15 : Les infirmières dans et sages-femmes dans leurs activités bureaucratiques.



Figure 16 : Exemple d'une maternité-modèle humanisée à Cuamba.

Dans ses deux livres sur le fonctionnement des administrations et des services publics, Weller montre qui s'il y a appropriation des *misères*, des dysfonctionnements, des incohérences, des lourdeurs administratives et des errances des politiques publiques et des réformes par les « hôtesse d'accueil », par les agriculteurs, par les juges et autres. Il y a aussi dans cette appropriation une mise à distance stratégique des normes formelles, des pratiques prédéfinies et des plans d'actions souvent imposés par le haut, donnant ainsi un espace à ces bureaucrates de produire leur propre récit sur leur rôle dans le fonctionnement ou le dysfonctionnement des services.

¹¹²⁸ 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, *Fabriquer les actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, 2018, 313 p.

On peut dire que dans les salles de consultations la violence est, pour les soignants, devenue une « technologie de gouvernance »¹¹²⁹ de leurs rapports avec les usagers/patients. Elle est ancrée dans les « normes pratiques »¹¹³⁰ qui font fonctionner le quotidien de ces espaces. Plusieurs situations le montrent comme celle-ci:

« Le 10 octobre 2017, Carolina Bisse, 20 ans, trois enfants, venant de Namuno, en raison d'une épilepsie *post-partum*, est arrivée à l'hôpital rural de Montepuez (aux Urgences), accompagnée de sa famille. Il n'y a pas de bancs aux urgences, elle s'allonge par terre à cause de douleurs sur tout le corps. Elle tremblait fortement. Les membres de sa famille disent que ce n'est pas la première fois qu'elle a ce problème. Elle en souffre de pratiquement tous les mois. Dans ce couloir, sans condition pour le confort d'une patiente dans cet état grave, aucun mouvement d'infirmières [ne s'esquisse] pour l'emmener vers les soins appropriés ou juste pour les premiers secours. Personne ne s'en soucie. Ce sont les membres de la famille qui essuyaient avec un chiffon imbibé d'eau chaude, parfois sur le ventre, parfois sur la tête, je ne sais dans quel but. Ils ont fait de leur mieux pour atténuer la situation. Arrivée à 11h du matin, ce n'est qu'à 14h qu'une infirmière lui a demandé ce qui se passait. Après avoir demandé pourquoi la patiente ne pouvait plus marcher et indiquer une petite salle qui se trouvait au bout du couloir des Urgences, les proches l'ont emmenée sur le dos dans un petit espace vide, où elle devrait attendre que le médecin vienne faire les observations nécessaires et indiquer ce qu'il faut faire. Lorsque les membres de la famille ont demandé à quelle heure le médecin viendrait, les infirmières ont répondu, en quittant la pièce, qu'elles ne le savaient pas et qu'elle devait attendre. Dans le salon il y avait un lit sans matelas. Sur le dessus se trouvait un bois lisse qui servait de matelas. Les parents ont placé deux *capulanas* sur ce bois afin que la patiente puisse s'allonger dessus[...]»¹¹³¹.

¹¹²⁹ Steffen Jensen, « The battlefield and the prize: ANC's bid to reform the South African State », in Thomas Blom Hansen & Finn Stepputat, *States of imagination: ethnographic explorations of the postcolonial state*, Durham et Londres, Duke University Press, 2001, p. 97-122.

¹¹³⁰ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone: un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, vol. 96 / 4, 2004, p. 139-162.

¹¹³¹ Extrait de nos carnets de terrain, 10 octobre 2017, urgences de l'Hôpital Rural de Montepuez.

On n'est plus ici au niveau de la simple violence verbale, mais à celui de la prise en charge. Les professionnels de santé ne sollicitent pas l'expression des douleurs, des maladies, ou encore la description des symptômes, mais souvent ils la découragent fortement. Le dialogue entre les soignants et les patients est réduit à des questions génériques, pour ne pas dire très formelles. Comme le dit avec raison Olivier de Sardan « quelques questions brèves et stéréotypées du soignant, qui n'attend que des réponses toutes aussi brèves et stéréotypées du malade. En fait cette absence d'écoute verbale est souvent corrélée à ce qu'on pourrait appeler une absence d'écoute corporelle, dans la mesure où le toucher, la palpation, l'auscultation sont réduits à la portion congrue, voire évités »¹¹³². On peut constater dans ce cas que « les administrations influencent donc indéniablement les politiques »¹¹³³, c'est-à-dire, que la manière dont s'organise une certaine administration publique, les comportements de ses agents, de ses guichets, de tous ses lieux rencontres produisent des effets assez particuliers. Dans le secteur de la santé, les problèmes liés au fonctionnement, ont des effets pervers sur la manière dont l'hôpital « se comporte » vis-à-vis de ses usagers.

7.3. Auxiliaires et bénévoles au cœur des dispositifs sanitaires périphériques

« [...] Je suis ici au centre de santé urbain de Montepuez depuis un an. J'ai fini ma formation de trois ans au *Centro de formação de saúde* de Pemba. Je suis ici en stage depuis un an. Je travaille plus de dix heures par jour ici au centre puis parfois je vais aider mes collègues pendant la nuit à l'hôpital rural de Montepuez dans la maternité. Jusqu'à présent je n'ai pas encore de salaire et je ne suis pas sûr que le gouvernement me recrute rapidement. Je souhaite être recruté. Je suis ici pour ne pas manquer d'entraînement. Je ne suis pas le seul. Il y a beaucoup de mes collègues qui sont également dans la même situation.

¹¹³² Jean-Pierre Olivier de Sardan et Yannick Jaffré, *Un diagnostic...*, *op. cit.*, p. 56.

¹¹³³ Philippe Bezes, « Agents publics et administrations », in Steve Jacob, Nathalie Schiffino, *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2021, p. 613-678, p. 619.

Nous espérons être recrutés. Pour l'instant, nous avons quelques aides financières d'une ONG américaine de 4000 meticais par moi (55 euros selon le taux d'échange de janvier 2022) [...] ¹¹³⁴ ».

La mise en évidence du rôle déterminant des bureaucraties dans la mise en œuvre des politiques publiques, comme on l'a montré dans l'introduction, a été le résultat des travaux de *policy analysis*¹¹³⁵ et de *public administration*¹¹³⁶. Ces travaux s'opposèrent aux recherches qui mettaient en avant l'image d'une mise en œuvre neutre et technique assimilable à une exécution en insistant sur la pertinence de s'intéresser aux fonctionnements concrets des bureaucraties pour mieux comprendre leur mise en œuvre. De plus, en s'intéressant aux administrations dans cette thèse, l'intérêt est de mettre en évidence « l'autonomie et le pouvoir discrétionnaire des administrations et des agents ». En situation de contact, dans une administration pauvre, entre les « groupes assujettis, les administrations centrales et les instances politiques, les administrations de terrain et leurs agents jouent un rôle privilégié dans l'offre des biens publics et influencent les orientations et les résultats d'une politique publique »¹¹³⁷. C'est en ces termes que nos enquêtes ont montré l'importance des ONG, des associations locales multiples, des auxiliaires et des bénévoles.

Au sein des unités sanitaires qu'on a pu enquêter, sans ces acteurs la politique d'humanisation n'aurait pas pu être mise en œuvre même si médiocrement soit-il. Ces acteurs, ces personnels ne sont pas payés par leur service et quand ils le sont, ce sont des partenaires de coopération qui assurent ce qui localement est appelé « *subsídios* »¹¹³⁸. Ces bénévoles et ces auxiliaires, n'ayant ni salaire ni reconnaissance officielle dans l'organigramme des unités sanitaires, jouent un rôle déterminant. Plusieurs directeurs d'hôpitaux, médecins et infirmiers chefs, directeurs des services

¹¹³⁴ Entretien avec Aissa Malaua, stagiaire au centro de saúde Urbano de Montepuez, le 29 septembre 2017. Les mots soulignés furent ajoutés par nos soins.

¹¹³⁵ Voir Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation...*, *op. cit.*

¹¹³⁶ Voir Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy...*, *op. cit.*

¹¹³⁷ Philippe Bezes, *Agents publics...*, *op. cit.*, p. 624.

¹¹³⁸ Il s'agit d'une valeur monétaire fixée et octroyée par les partenaires de Coopération, ou une autre société, pour une œuvre d'utilité publique ou d'intérêt général, qui joue un rôle important dans l'économie politique du fonctionnement des services de santé au Mozambique.

de santé ont reconnu que sans ces « petits mains, il serait presque impossible d'assurer l'essentiel des services.

Aux côtés des bénévoles des bénévoles et les stagiaires, on peut trouver les gardiens, les agents de ménages, les stagiaires, les volontaires des intégrés dans différents ONG et associations nationales et locales qui vivent la politique d'humanisation avec souffrance. Ces acteurs ont la conscience de leur valeur, de leur utilité et de leur importance dans le dispositif de soin. L'un d'entre eux confie que « on travaille ici parce qu'on veut apprendre, mais on veut aussi s'assurer qu'un jour on sera recruté pour pouvoir s'intégrer au système national de santé. Ceci est important pour notre sécurité professionnelle. Même si le salaire est négligeable, il est important. C'est pourquoi je fais tout pour que j'ai cette opportunité »¹¹³⁹.

Par exemple, dans la maternité de l'hôpital de Montepuez Rosalia Orlando Réis est une assistante administrative à la maternité de l'hôpital, sans contrat. À 28 ans, elle est responsable de la prise des noms de toutes les femmes qui entrent dans la maternité, elle remplit le livre des accouchements, elle rédige les comptes rendus des opérations chirurgicales et de toutes les activités dans la maternité, de contrôler les présences du personnel. Elle n'a pas de bureau, elle travaille dans un garde-manger (il n'y a presque jamais rien à manger dans ce lieu). Parfois, elle travaille dans le couloir, mais son travail administratif ne se limite pas à ces activités.

Elle est une hôtesse d'accueil, mais dont l'accueille n'est son activité principale, elle dirige les femmes, prend les noms de celles qui ont besoin d'une intervention urgente, remplit le partogramme, les fiches de femmes enceintes, aide les infirmiers et parfois les médecins lorsque ceux-ci rendent visite aux patients, entre autres tâches. Elle fait un peu de tout. Pour le fonctionnement correct de la maternité, il est important d'organiser le couloir qui sert de salle d'attente. Car il est très étroit, elle essaye de réduire le nombre des personnes. Souvent c'est cette jeune femme qui organise les patients et les membres de leurs familles pour que le couloir soit moins bondé.

¹¹³⁹ Entretien avec Alina Antonio, volontaire dans le centre de santé de Niula, 13 octobre 2017.

Claudia Orlando Teixeira, une infirmière de statut officiel, dit que « sans le travail et les efforts de Rosalia, tout serait en désordre ici, le couloir serait pire plus qu'il est maintenant, avec toutes ces personnes qui n'ont pas grand-chose à faire ici. Elle est importante. Heureusement qu'elle est là »¹¹⁴⁰. Pour la jeune assistante administrative qui a déjà essayé à plusieurs reprises de demander son intégration dans la fonction publique hospitalière sans succès, sa présence, dit-elle, est pour aider les usagers à trouver un minimum de confort dans l'hôpital, et aider les soignants. Elle ne s'assume pas comme un agent d'État, mais plutôt comme un « agent de citoyen », c'est-à-dire, comme celle qui est là pour rendre la vie des usager moins déplorable, moins violente, plus humaine donc.

Ce qui devrait être le rôle des infirmiers, des médecins, donc du personnel soignant payé pour de telles tâches, est ici mis en place par une volontaire. D'une manière ou d'une autre, elle arrive à faire de son action la matérialisation de l'accueil humanisé, qui est, comme l'on a déjà dit ailleurs, l'un des aspects clé de la politique et stratégie d'humanisation. Étant elle-même concrètement un « agent de terrain », dans la mise en place de cette politique d'humanisation, elle devient une « avocate des usagers », pour paraphraser Lipsky¹¹⁴¹ et Dubois¹¹⁴². Ces volontaires, démontrent de la compassion, de l'empathie à l'égard des usagers, des administrés. Ils participent à la « production » d'une maternité moins violente, moins déprimante. Ils ont en eux le sentiment d'accomplir une mission d'intérêt général. Ce sentiment est aussi présent parmi certains personnels de santé, mais elle est beaucoup plus importante parmi ces « fonctionnaires non-officiels », ces bureaucrates invisibles des rouages de la fonction publique.

La perception qu'ils ont de leurs pratiques et de leur présence au sein des unités sanitaires est constitutive de l'identité des *street-level bureaucrats*. On peut ainsi dire que les pratiques et les actions de agents de terrain s'inscrivent au sein des régulations professionnelles locales constituées autour des normes, des pratiques et des jugements

¹¹⁴⁰ Conversation avec Claudia Orlando Texeira, dans la maternité de l'hôpital rural de Montepuez, le 12 octobre 2017

¹¹⁴¹ Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy...*, *op. cit.*

¹¹⁴² Vincent Dubois, *La vie au guichet...*, *op. cit.*

moraux élaborés *in situ*, à distance des objectifs d'une politique publique donnée. Dans cette interaction entre les usagers et les bénévoles, il y a une mise en perspective de la politique d'humanisation qui est en décalage avec ce qui est était censé être mis en œuvre. Ce qui les intéresse, c'est de faire de leur mieux pour « avoir une place » dans le système national de santé et donner sens à leur travail et à leur vie en essayant de donner une partie de leurs temps pour le bien des usagers.

Pierre Lascoumes à propos du contrôle des installations industrielles classées, insiste sur l'*agency* ou pouvoir d'interprétation des règles et des politiques publiques chez les agents de terrain qu'il nomme « metteurs en œuvre » de « normes secondaires d'application »¹¹⁴³. Ces normes permettent aux gens à statut précaire de vouloir trouver leur place. Ils sont obligés de faire de cette manière pour réussir à devenir indispensables et être finalement recrutés¹¹⁴⁴. De plus, ces normes leurs permettent de réinterpréter à leur guise non seulement la politique d'humanisation elle-même, mais le fonctionnement des règles qui devraient orienter leurs activités dans l'hôpital. L'approche *organisation-oriented*¹¹⁴⁵, qui a été privilégiée dans toute cette thèse, de voir que ces auxiliaires informels sans aucun statut contribuent non seulement au fonctionnement des maternités, mais souvent, contribuent aussi à la production du discours paternaliste à l'égard des usagers, ce qui est au Mozambique dans la continuité historique du discours étatique dans le secteur depuis 1975 et même pendant la lutte de libération nationale.

¹¹⁴³ Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 37-71.

¹¹⁴⁴ Plusieurs des bénévoles travaillent pendant plusieurs années sans être recrutés. Il y a ceux qui restent deux à trois et après abandonnent ou sont recruté par des ONG travaillant dans la santé comme des activistes dans le domaine de la santé communautaire ou encore pour faire de l'éducation pour la santé.

¹¹⁴⁵ Evelyn Z. Brodtkin et Gregory Marston, *Work and the welfare state : street-level organisations and workfare politics*, Washington, D.C, Georgetown University, 2013; Evelyn Z. Brodtkin, « Reflections on street-Level bureaucracy: past, present, and future », vol. 72 / 6, 2012, p. 940-949. Evelyn Brodtkin, « The inside story: street-level research in the US and beyond », in Peter Hull, Michael Hill, Aurélien Buffat, *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, policy press-university of Bristol, 2016, p. 25-42.

Angêla Alberto, stagiaire à la maternité de l'hôpital rural de Cuamba nous délivre la perception de son travail :

« [...] Les conditions ici sont précaires, mais nous travaillons quand même. L'humanisation n'est pas possible, mais nous faisons de notre mieux pour avoir un hôpital humanisé, avec les conditions que nous avons. Nous souffrons de toutes sortes de pénuries. Je n'ai toujours pas de blouse blanche. L'hôpital ne nous en n'a pas fournis, car ils disent qu'ils n'ont pas d'argent pour en acheter. Je porte mes propres vêtements. J'essaie d'apporter une chemise blanche pour pouvoir travailler. Mais cela ne m'enlève pas la responsabilité de bien traiter les gens. C'est pourquoi j'achète mes gants, mes masques. La Fondation Ariel a aidé à acheter ce matériel. J'essaie de faire de mon mieux pour aider à faire de la maternité un endroit meilleur. Par exemple, je participe parfois aux nettoyages, mais ce n'est pas mon travail. Je suis infirmière en santé maternelle et infantile même si je n'ai pas encore de contrat avec le gouvernement. Mais parce que je pense qu'il est important de le faire pour un bon environnement de maternité, je n'ai aucun problème à le faire [...]»¹¹⁴⁶ ».

Dans nos enquêtes, j'ai croisé le chemin plusieurs femmes de ménage responsables d'aider dans le processus d'accouchement, c'est-à-dire qu'elles devenaient sages-femmes et spécialistes de santé materno-infantile. Quand j'ai demandé à l'une d'entre elles où elle avait appris l'accouchement et des connaissances en santé materno-infantile, elle répondit : « j'ai appris ici, car parfois les infirmières demandaient de l'aide. C'est ainsi que j'ai appris à le faire.

Aujourd'hui, je suis capable de le faire seule, et souvent je le fais »¹¹⁴⁷. Elle était celle qui, après l'accouchement, à la différence des soignants, restait avec les parturientes en compagnie de leurs familles. Sa présence s'accompagnait de tout un ensemble de consignes aux familles pour une meilleure prise en charge de la femme. Elle n'était pas seule. L'intervention de femmes de ménages dans les affaires proprement médicales a été constatée dans plusieurs unités où j'ai enquêté. Leur

¹¹⁴⁶ Angêla Alberto, stagiaire à la maternité à l'hôpital rural de Cuamba, Cuamba, le 13 novembre 2017 (17h55)

¹¹⁴⁷ Entretien avec Abiba Sabihi, femme de ménage à l'Hôpital Rural de Montepuez, 15 octobre 2017.

intervention aux côtés des soignants rassurait les parturientes et les usagers à la différence de ce que se passait lorsque les seules intervenantes étaient les infirmières à statut officiel.

Au niveau local personne ne semble se soucier véritablement de la politique d'humanisation en tant que telle, mais l'idée semble de s'adapter à la perception que les acteurs locaux se font de l'hôpital ainsi qu'aux pressions des partenaires de la coopération qui financent parfois directement les hôpitaux, certains services qui s'intègrent dans les programmes qu'ils développent un peu partout dans les deux provinces.

«[...] Si moi et les autres agents de nettoyage ne faisons pas d'efforts pour nettoyer les différents compartiments de la maternité, les choses ici seraient pires. Ici à la maternité nous n'avons pas de produits d'hygiène. L'hygiène est ici minimisée. La salle d'accouchement elle-même est toujours pleine de sang et parfois d'excréments. Nous n'avons pas de javel pour nettoyer le sol. Nous devons nettoyer le sol. Parfois, je parle aux familles des femmes enceintes pour nous aider à acheter de la javel pour nettoyer, au moins la salle d'accouchement qui est le lieu le plus sensible après la salle d'opération en ce qui concerne l'hygiène. Dans le couloir et d'autres endroits, nous utilisons la même eau. Mais parfois, j'amène de la lessive Omo de chez moi pour aider, même si je sais que mon salaire n'est pas suffisant. Outre le nettoyage, j'ai aidé pendant de nombreuses années aux accouchements, j'ai même aidé les médecins lorsqu'ils n'arrivent pas à résoudre certaines complications. Aujourd'hui, ils comptent sur moi ici à l'hôpital. Ils m'appellent généralement pour venir travailler la nuit. On dit qu'un jour je pourrai être sage-femme. Ils attendent des ouvertures pour que je les rejoigne. Dans mes activités, je fais de mon mieux pour que les accouchements se passent bien, je parle aux femmes enceintes et j'essaie de les calmer, surtout les jeunes filles qui n'ont aucune expérience de la grossesse. Les autres n'ont pas beaucoup de patience pour elles. Ils pensent qu'elles font beaucoup d'enfants. Moi, j'essaie toujours de montrer qu'on peut s'en sortir, qu'on peut faire quelque chose pour ces personnes qui attendent de nous un peu de compassion. Je pense qu'on a un rôle, une responsabilité malgré les difficultés. Il faut aider ces gens à s'en sortir, à ne pas avoir des complications post-partum et des fois de morts de femmes et d'enfants. J'ai déjà vu des morts

totale­ment évitables, mais trop souvent on ne fait pas trop attention à ces gens [...] ¹¹⁴⁸ ».



Figure 17: Femmes hospitalisées mangeant la nourriture fournie par leur famille dans une salle post-partum.

Toutes ces situations permettent de voir que le parcours d’une politique publique au sein d’une administration pauvre ne se limite aux dysfonctionnements, aux violences, aux problèmes matériels et humains et aux logiques formelles des dispositions imposées par les gouvernements centraux. Son parcours devient un processus d’invention de capacités stratégiques, des modes d’actions contextualisées, des tactiques d’actions afin de répondre à la volonté locale de réduire les effets pervers d’une administration en situation de misère. La notion de « capacité politique locale » ¹¹⁴⁹ de Painter et Pierre, une notion d’abord appliquée aux États, peut et doit

¹¹⁴⁸ Entretien avec Armina Viane, femme de ménage au centre de santé Adine III, Cuamba, 28 novembre 2017.

¹¹⁴⁹ Martin Painter et Jon Pierre, « Unpacking policy capacity: issue and themes », in Martin Painter, Jon Pierre, *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, p. 1-18.

être adaptée aux organisations sanitaires. Ainsi, « la structuration d'une capacité politique à l'échelle locale dépend alors des coopérations entre les acteurs et en particulier les groupes d'intérêts »¹¹⁵⁰. Comme on peut le constater, tous ces acteurs ont des intérêts qui se croisent mais qui peuvent aussi être contradictoires en fonction de la position que chaque acteur occupe dans une maternité, dans un bloc opératoire ou encore aux urgences.

Mais, c'est la capacité et l'image de l'État local qui, dans une certaine mesure, en ressortent fortifiées car, lorsqu'ils font tout ce qu'ils peuvent pour faire fonctionner l'hôpital, ces acteurs ne remettent pas en question l'idée même de l'État. Ils se sentent partie intégrante de celui-ci.

Dans une perspective classique, on pourrait lire toutes ces situations comme un décalage entre les objectifs affichés et les dynamiques de terrain d'une politique publique. Mais, c'est plus complexe, car « 'la main droite de l'État' (hauts fonctionnaires, leaders politiques centraux) n'ignore pas nécessairement ce que fait la 'main gauche' (les petits fonctionnaires) »¹¹⁵¹. Ce qui semble plus important, c'est la dynamique de la ruse de la mise en œuvre (le *implementation trick*).

La mise en œuvre des politiques dans ce secteur dépend en grande partie de l'intervention financière et humaine des ONG internationales et nationales financées par les agences de développement des pays développés. Dans la section suivante, on va essayer de montrer comment ces organisations participent à la matérialisation des actions étatiques dans le domaine de la santé.

¹¹⁵⁰ Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud, « Politiques publiques locales », in Steve Jacob, Nathalie Schiffino, *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 719-771.

¹¹⁵¹ Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Olivier Borraz & Virginie Guiraudon, *Politiques publiques : changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286, p. 276.

7.4. ONG au cœur de l'action publique sanitaire : alliés ou adversaires ?

« Les ONG ce sont nos bras sur tous les front de notre action »

Conversation avec un ancien ministre de la Santé Alexandre Manguela, juillet
2017.

À Montepuez, la politique de vaccination des enfants et nouveau-nés était garantie sur le plan logistique par les organisations internationales, principalement l'UNICEF et l'Oxfam. En effet, l'hôpital rural du district qui couvre aussi les deux districts voisins, Namuno et Balama, qui doit répondre à une population qui dépasse les 230 000 habitants, avait seulement deux ambulances qui devaient aussi être utilisées comme voitures de circulation pour les trois médecins et autres agents de la santé au niveau local. Ces ambulances étaient presque toujours en panne.

Les conflits en termes de définition de priorité dans l'utilisation de ces voitures étaient évidents. Les uns voulaient les utiliser pour transporter les malades, les autres pour aller vacciner dans les régions les plus reculées du chef-lieu du district. Dans cette situation, la solution trouvée par le directeur local de la santé et le médecin-chef, fut de partir demander à Médecins du Monde et d'autres organisations présentes localement comme les fondations Aga Khan ou Pathfinder, de prêter leurs voitures. Ces organisations prêtèrent donc leurs voitures pour qu'ils puissent mener leurs activités. C'est dans ce contexte que le directeur de services de santé nous dit que les services de santé ne seraient pas possibles sans une intervention permanente de ces organisations. En ayant les voitures, les médecins, les infirmiers, les agents de ces organisations (leurs médecins et infirmières) partent pour aller vacciner, donner les soins aux populations dans les endroits plus reculés du district (Ntapata, Nairoto, Nropa et Mputo).

Fondamentalement, les médecins et infirmiers du ministère doivent être payés, subventionnés, pour ces déplacements mais le ministère est toujours en retard ou parfois n'a pas d'argent pour les payer. Ce sont organisations qui assurent la nourriture, les boissons et le transport à ces fonctionnaires du ministère et même le

plus souvent, en plus de cela, fournir une « *ajuda de custo* », c'est-à-dire un défraiement, les *perd-diem*.

Toutes les activités, de la délivrance de soins aux populations jusqu'aux moindres détails de la vaccination, éducation à la santé materno-infantile (y compris pour les hommes), sont coordonnées, orientées, gérées et définies par le médecin-chef payé par l'État, l'agent objectif de l'État même si dans le groupe des organisations il y a un médecin de même niveau statutaire et de compétence que celui payé par l'État. Le médecin se montre aux populations comme étant l'État qui apporte la santé aux populations. Ses gestes, ses paroles, son regard, sa façon de toucher les corps, de parler avec les autres, expriment la puissance d'une autorité de l'État même si celui-ci est faible ou fragile en termes de moyens matériels.

C'est dans les attitudes, les artifices et les comportements que les individus adoptent pour *faire État* ou pour confronter l'État que cet État assume sa capacité de pénétration et d'acceptation parmi l'univers des personnes avec lesquels il prend contact. En outre, les femmes, de trois en trois mois, se rendent à l'hôpital pour vacciner les enfants, voir l'état de santé des enfants ou encore elles font des consultations prénatales selon les orientations des autorités du service national de santé. Ces deux exemples montrent comme un État est institutionnalisé dans les pratiques des. C'est ainsi qu'on voit comment « l'idée de l'État »¹¹⁵² agit sur les individus et les fait agir.

Le médecin-chef, qui est toujours un membre du parti Frelimo, gère le groupe dans la perspective d'une puissance qui contrôle les processus, les démarches, les actions des autres (les zones d'intervention, la manière dont s'organise les campagnes, la définition de priorités). Ces autres organisations sont intégrées à l'État au point que le médecin-chef dise « dans cet hôpital peu importe l'organisation dont on travaille. Dans les faits nous faisons les mêmes, nous sommes tous utiles pour le bon fonctionnement de cette unité sanitaire »¹¹⁵³.

¹¹⁵² Philip Abrams, « Notes on the Difficulty of Studying the State », *Journal of historical sociology*, vol. 1 / 1, 1977 1988, p. 58-89.

¹¹⁵³ Entretien avec Wilson Manjate, médecin, Montepuez, le 10 octobre 2017.

Dans toutes les unités sanitaires visitées, les acteurs non-étatiques fournissaient de l'essence pour les ambulances, pour les voitures utilisées pour les déplacements du personnel médical, fournissaient les matériaux d'hygiène, fournissaient les lits, les draps, entre autres choses importantes pour le fonctionnement des unités sanitaires. De plus, les ONG fournissaient aussi de quelques quantités de nourritures pour nourrir les personnes hospitalisées, les soignants et recrutaient des médecins, des infirmiers pour travailler à la fois dans leurs projets et dans les unités sanitaires. Ainsi, dans les maternités, plusieurs stagiaires étaient payés par les organisations non-étatiques même si le bureau de ces personnes se trouvait dans les différentes unités sanitaires qui partagent avec le personnel médical de ces unités. Selon nos observations, au sein de l'hôpital il était presque impossible de faire la distinction entre celui qui est payé par l'État et celui qui était payé par les ONG, sauf si on connaissait les salaires, car ceux payés par les ONG recevaient beaucoup plus que leurs collègues. Ces organisations ne se limitaient pas à ces activités. Elles demandaient que leurs employés puissent à la fois mettre en place les programmes de sorte que « la santé de la population s'améliore », selon leur jargon.

Dans ce cas, par exemple, en ce qui concerne la santé materno-infantile et l'humanisation des soins, ces organisations mettaient en place des salles de consultation parallèle, normalement dans les espaces ouverts où elles recevaient les femmes et leurs enfants. Dans ces salles de consultation, les rapports entre les soignants, la sage-femme et l'utilisateur étaient différents de ceux qu'on a décrits plus haut. Il y avait plus d'écoute, plus de respect, plus de sympathie et plus d'intimité. Ce sont là les aspects de la politique d'humanisation. J'ai suivi une partie de ces organisations, à Cuamba, lorsqu'elles sont parties au centre de santé de Mepica et Mebulage afin de mener des activités d'éducation dans le domaine de la santé materno-infantile humanisée. Il faut dire que si ce n'était pas ces organisations, les capacités matérielles et humaines de l'administration de santé ne permettraient pas d'aller le faire alors qu'elle est si importante dans la stratégie des réformes de la santé au Mozambique.

Mais, ces acteurs en arrivant dans ces régions, ont été obligés de se présenter aux administrateurs, aux directeurs des services de santé pour avoir l'autorisation de mener leur travail. Sans cette autorisation (*guia*) rien n'est possible. De plus, ils sont

obligés de prendre quelques infirmiers avec eux et ces derniers doivent recevoir un per-diem de 1000 à 1500 meticaïs (l'équivalent de 17 euros). Toutes ces observations permettent de voir que dans les contextes où l'institutionnalisation de l'État reste faible, les ONG ont un rôle déterminant dans la gestion d'affaires qui relèvent de l'État¹¹⁵⁴. Dans la perception des agents de l'État, le rôle des ONG est celui du « gap-filling », c'est-à-dire du « complementing the state »¹¹⁵⁵ ou « boucher les trous de l'État ».

L'État mozambicain fait des ONG l'extension de ses propres agents sur le terrain. En outre, les thèses qui verraient dans les descriptions qu'on a fait ci-dessus une « gouvernance sans gouvernement » ou encore « un gouvernement par des ONG », seraient erronées car la vie quotidienne des administrations dans ces zones rurales montre qu'au-delà de la collaboration, il y a ce que Elionor Ostrom appelle « coproduction »¹¹⁵⁶ ou « synergie »¹¹⁵⁷. Cette co-production veut, en outre, dire que la production de l'étatité est moins un processus qui dépend des seuls agents d'État mais aussi de ceux qu'on peut ici appeler d'agents de l'État ou para-étatiques (ONG, volontaires, organisations communautaires, personnalités privées, entre autres...). Au Mozambique loin des contextes décrits par Turner et Young à propos de l'État en Zaïre¹¹⁵⁸, les ONG sont incapables de pénétrer le territoire mozambicain sans l'aide et la légitimation de leurs actions par les autorités administratives locales. Comme l'a dit un ancien directeur des services de la santé du district de Montepuez concernant le rôle des ONG dans le processus d'extension de l'État par les services publics de santé :

¹¹⁵⁴ Jennifer N. Brass, *Allies or adversaries: NGOs and the state...*, *op. cit.*

¹¹⁵⁵ Jennifer N. Brass, *Allies or adversaries: NGOs and the state...*, *op. cit.*, p. 35.

¹¹⁵⁶ Elionor Ostrom, « Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. » », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1703-1087.

¹¹⁵⁷ Pour Elionor Ostrom La coproduction est une forme de synergie nécessaire pour atteindre des niveaux de bien-être plus élevés dans les pays en développement (Elionor Ostrom« Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. » », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1703-1087, p.1803).

¹¹⁵⁸ Thomas Turner et Crawford Young, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison, University of Washington Press, 1985.

«[...] Nous avons comme partenaire la fondation Ariel, la coopération espagnole et parfois on travaille aussi avec les organisations locales pour ce qui est des activités d'éducation. La fondation Ariel est fondamentale pour financer nos activités. Nous avons quelques accords annuels avec cette Fondation qui nous aide à mettre en œuvre les programmes qu'on a construits localement et qui font partie du plan quinquennal du gouvernement. Elle est toujours présente dans plusieurs de nos actions. Toutes les activités qui sont proposées dans le plan sont réalisées grâce à leur aide. D'ailleurs, ils sont toujours avec nous pour voir ce qu'on fait et nous sommes là aussi pour orienter la mise en place des activités que nous programmons ensemble ou qui sont directement orientées par le gouvernement central. Nos planifications sont faites ensemble dans tout ce qui est utile pour la population. On a toujours quelques problèmes de budget pour réaliser nos activités au sein de cette direction (des services de santé). Ces problèmes se manifestent dans l'insuffisance des ambulances, de la nourriture pour les malades, le manque de matériel pour nos personnels médicaux, des ressources pour nous déplacer dans les localités. On a simplement deux ambulances pour un district vaste qui couvre aussi deux autres districts, Balama et Namuno. L'une des ambulances est utilisée pour aller à Pemba (capital de la province de Cabo Delgado) prendre les médicaments et l'autre reste pour des urgences. Dans cette situation ce n'est pas facile à gérer. On a besoin d'autres voitures. Donc, ces partenaires nous dépannent souvent. Nous recourrons aux citoyens du district pour nous prêter leurs voitures pour aller, par exemple, faire la campagne de vaccination ou prendre les femmes enceintes quelque part dans le district pour les amener ici ou pour aller à Pemba lorsque le cas est grave. Ces citoyens nous aident même si nous devons aller chercher une femme en situation compliquée à Nairobi, loin de la ville. Autre chose, quand on n'a pas de carburant ou d'essence nous demandons aux agents économiques locaux. Ces aides nous permettent de dépasser ces situations de difficultés[...] »

Et il ajoute :

« [...] Tous nos programmes localement sont réalisés par l'appui de nos partenaires. Les programmes du sida, malaria, tuberculose sont tous garantis par les aides de nos partenaires. Mais l'action de ces partenaires est toujours conjugée avec nos plans, avec nos objectifs. Nous intégrons ces activités aux nôtres. Normalement, nous avons déjà nos activités bien précisées mais le partenaire a toujours la place de s'y intégrer ou de donner son aide. Les

programmes plus complexes, plus gros sont financés par les partenaires car le budget de l'État est incapable de le faire. D'ailleurs, ces programmes sont prioritaires pour nous car ils touchent la plupart de la population. Pour cette raison, on ne peut pas dire non aux partenaires. [...] Nous dépendons encore d'eux pour faire notre travail. Nier les partenaires c'est nous crucifier nous-mêmes dans un contexte où on n'a pas un support budgétaire fort pour nous permettre de donner la santé à nos populations. L'argent qui vient de l'État est juste pour les dépenses courantes, comme payer les salaires et acheter quelques outils. L'exécution des programmes est faite par les partenaires. Nous sommes là pour orienter les processus mais tout est possible grâce aux partenaires. Mais le plus important pour nous c'est de faire arriver les services à notre population. Et nous le faisons avec nos partenaires qui sont d'accord avec nos objectifs [...] ¹¹⁵⁹ ».

Au Mozambique, il serait sans doute juste de parler d'une diversité de stratégies de coopération entre les acteurs multiples dans le monde des ONG qui, ensemble, font « la capacité de l'État » non pas contre l'État mais avec l'État, qui parfois se substitue à son absence mais non pas pour œuvrer en tant qu'institutions anti-État mais bien comme expression d'un projet d'État ! Cette situation ne veut pas dire que l'État perd son hégémonie puisque sur le plan local, c'est bien l'État mozambicain au sens strict qui la garde : c'est lui qui autorise les ONG à venir travailler, c'est lui qui « annexe » le résultat de leur travail, c'est lui qui est ressenti par la population. C'est lui, ou plutôt le projet d'État de contrôle des populations et de leur disciplinarisation qui actionnent ces autres acteurs lorsqu'ils parviennent aux régions les plus reculées.

L'État n'est pas transformé en une hybridation d'acteurs diverses, voire étrangers, il y a bien une institution qui garde le pouvoir politique de dire « oui » et qui est ressentie comme État par la population, c'est-à-dire, il y a bien une institution en arrière-plan qui fait agir les acteurs en leur fournissant leur cadre de pensée et d'action. Au Mozambique, l'intervention de l'État croît dans la mesure même où celui-ci est capable d'orchestrer diverses « coopérations » pour produire sa domination, donc de faire penser les autres au point de donner l'illusion active qu'il agit en conséquence. De

¹¹⁵⁹ Entretien avec le directeur de santé de Montepuez, Montepuez, le 26 août 2015 et le 10 octobre 2017.

plus, la synergie crée des conditions non seulement pour l'engagement civique, mais aussi pour le renforcement des organisations bureaucratiques ¹¹⁶⁰.

Dire cela ne veut pas dire que l'État a le monopole de l'exercice de l'autorité publique¹¹⁶¹ mais simplement que ces acteurs ne peuvent exister en tant que tels sans que l'État garantisse leur existence légitime. Au contraire, cette situation témoigne que loin d'être simplement une multitude d'acteurs, il reste le centre d'exercice de l'autorité publique même en négociant en permanence avec ces autres acteurs. À Cuamba, par exemple, nous avons accompagné quelques activités liées à la santé materno-infantile où les acteurs non-étatiques parlaient de la nécessité de contrôler le nombre des naissances pour améliorer le niveau de vie¹¹⁶². Implicitement, ces acteurs sont en train d'étendre l'exercice de l'autorité publique de l'État dans la mesure où leurs discours et leurs pratiques relèvent de l'image de l'État¹¹⁶³, de ce que les populations attendent de l'État. Comme l'écrivent Philipp et Bernhard Zangl « aucune autorité non étatique, qu'il s'agisse d'une institution internationale, d'une entreprise privée ou d'une organisation transnationale, n'est en mesure de supplanter l'État. En réalité, tous ces acteurs restent dépendants de lui, car lui seul peut leur fournir les ressources complémentaires dont ils manquent pour exercer efficacement et légitimement l'autorité dont ils sont investis. C'est pourquoi, en dépit de la dénationalisation, en dépit de l'accumulation d'autorité politique par des entités non étatiques, l'État reste l'organe central de

¹¹⁶⁰ Peter Evans, « Government action, Social capital and development: reviewing the evidence on synergy », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1119-1132; Wai Fung Lam, « Institutional design of public agencies and Coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1039-1054.

¹¹⁶¹ Sur cet aspect voir : Christian Lund, *Twilight institutions: public authority and local politics in Africa*, Oxford, Blackwell publishing, 2007; Tobias Hagmann et Didier Péclard, *Negotiating statehood: dynamics of power and domination in Africa*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

¹¹⁶² Extraits de notre carnet de terrain à Cuamba, en novembre.

¹¹⁶³ Philip Abrams, *op. cit.*. Timothy Mitchell, « Society, Economy and the State Effect », in George Steinmetz, *State/culture: state formation after the cultural turn*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 1999.

l'autorité [...] ¹¹⁶⁴ ». Le directeur de la Coopération espagnole au Mozambique, Fernando Régulez Munoz ne dit pas autre chose:

« Lorsque nous travaillons au Mozambique, nous sommes toujours en accord avec le gouvernement. Nous sommes là pour renforcer les capacités de l'État à être au plus près des populations. Nos collaborateurs travaillent en étroite collaboration avec les agents de l'État. L'État est un partenaire très important pour nous, ce qui nous permet de rendre nos activités possibles sur le territoire national. Au Cabo Delgado, nous travaillons directement avec l'administration provinciale et les différentes directions sanitaires de district pour mieux coordonner et mettre en œuvre nos projets individuels ou ceux que nous avons avec le gouvernement [...] ¹¹⁶⁵ ».

Et Philipp Genschel et Bernhard Zangl dit :

« L'État est toujours supposé porter la responsabilité suprême de tout ce qui en relève. Si les fonctions qu'il est en mesure d'assumer seul ne cessent de diminuer, il reste le seul acteur impliqué dans quasiment tout acte d'autorité politique. Les structures d'autorité sont de plus en plus dénationalisées, mais c'est l'État qui les tient toutes ensemble. En tant que tel, c'est à lui que l'on demande des comptes si les autorités politiques non étatiques ne font pas ce que l'on attend d'elles [...] ¹¹⁶⁶ »

Ainsi, on pourrait dire que l'État au Mozambique « se refuse à quitter la scène » ¹¹⁶⁷. L'État, instrument de l'institutionnalisation souveraine du pouvoir sur un territoire donné, s'exprime par la production d'un cadre d'action indispensable pour les acteurs non-étatiques qui veulent y collaborer pour leurs propres projets. L'État

¹¹⁶⁴ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue Française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 509-535, p. 530.

¹¹⁶⁵ Entretien avec Fernando Régulez Munoz, de la Coopération espagnole au Mozambique, juillet 2015 et janvier 2018.

¹¹⁶⁶ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité politique... », *op. cit.*, p. 530.

¹¹⁶⁷ Desmond King et Robert Lieberman, « L'État aux États-Unis : nouvelles perspectives de politique comparée pour en finir avec le mythe de l'État "faible" », *Revue Française de sociologie*, vol. 53 / 2, 2011, p. 481-507, p. 482.

local est authentifié par les actions de ces nombreux acteurs. Grzymala Busse, dans *Rebuilding Leviathan*, montre que le fait de réguler les activités de ces acteurs, d'imposer les limites à leurs actions est moyen efficace d'exercice de l'autorité publique de ces États (dans le cas de son livre, il s'agit des États post-communistes)¹¹⁶⁸. On pourrait même parler d'un « État normalisateur : on ne peut pas parler d'un État fragmenté au sens où l'autorité publique serait éclatée à cause de cette multitude d'acteurs, tout au moins au niveau local.

Au niveau local, aucun acteur non-étatique ne peut agir sans l'aval de l'État. Les autorités publiques décident quand, comment et où les activités doivent ou peuvent être réalisées. À Montepuez, l'administratrice disait que « même si les organisations ont leurs moyens et leur volonté, c'est l'administration du district qui autorise le travail des organisations. Mais les choses ne commencent pas ici (à Montepuez), elles commencent à Maputo et puis à Pemba (capitale du Cabo Delgado). Les organisations non-étatiques viennent avec une *guia* (laissez-passer donnant l'autorisation et précisant le lieu de l'intervention) »¹¹⁶⁹. L'État a sensiblement développé des mécanismes d'exercice du pouvoir propres d'un État stratège. Par exemple, la direction de la Santé de Montepuez exerce de plus en plus l'autorité publique, même si continuellement négociée, en intégrant les acteurs non-étatiques dans ses activités et dans ses installations (hôpitaux, dispensaires, centres de santé, bureaux de la direction de la Santé du district, entre autres). À l'hôpital rural de Montepuez, la présence de ces acteurs est synonyme de plus de professionnels, plus de moyens comme les voitures, les instruments d'analyse médicales, les ordinateurs, un suivi de dossiers amélioré pour les malades du sida, des femmes enceintes. À Montepuez, la fondation Ariel et ses personnels fonctionnent au sein même des installations de l'hôpital Rural. Plusieurs de mes interlocuteurs disaient que les activités de ces acteurs non-étatiques étaient en cohérence avec les leurs si bien qu'en réalité il y avait un ajustement réciproque.

Ses mots illustrent une dynamique propre d'un État qui localement cherche à ne pas perdre son autorité, son pouvoir, le contrôle de la situation : « le trait le plus frappant de ce nouvel État administrateur de l'autorité n'est pas qu'il soit plus faible

¹¹⁶⁸ Anna Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan...*, *op. cit.*

¹¹⁶⁹ Entretien avec une ancienne administratrice de Montepuez, Maputo, le 20 février 2019.

ou plus fort que du temps où il en était l'unique détenteur : c'est qu'il est différent »¹¹⁷⁰. Jennifer Brass dit à juste titre que « l'utilisation des informations des ONG par les fonctionnaires est liée au deuxième mécanisme par lequel les capacités de l'administration publique ont augmenté au début des années 2000 grâce à l'implication des ONG. Ici, je me réfère aux stratégies délibérées du gouvernement pour augmenter ses capacités de fixer et d'atteindre des objectifs en intégrant les programmes des ONG dans son travail – en un certain sens, en ajoutant des capacités en cooptant des agences ou des bureaux non gouvernementaux dans un État polycentrique plus large »¹¹⁷¹.

Les deux districts ont intégré le travail des ONG dans leurs plans de développement de district (DDP) afin de renforcer leurs capacités dans la prestation des services de santé. Alors que l'attente que les ONG s'occupent de l'administration et du financement de nombreux services publics s'est solidifiée depuis plusieurs décennies au Mozambique, la frontière entre « où se termine le gouvernement » et « où commence la société civile semble » s'être estompée. Dans la pratique, la mise en œuvre de leurs activités les communautés mélangent les ressources du gouvernement et des ONG. La question était de savoir si les ONG amélioraient ou sapient la capacité administrative de l'État à fournir des services et à produire sa légitimité.

Mes observations, de entretiens et lectures montrent que lorsque les ONG et les gouvernements travaillent en collaboration, les premières sont capables d'influencer la performance du gouvernement au sein de l'administration publique ainsi que fortifier leurs légitimité à l'égard des populations. Les individus et les services de santé, dans une certaine mesure, ont appris des ONG, et ont commencé à imiter les outils qu'elles ont vu les ONG utiliser. Ce comportement facilite la responsabilisation, reflétant ainsi un processus très lent de changement vers des pratiques de gouvernance des services plus respectueuses des droits des patients. On peut ainsi voir que ce ne sont pas seulement les ONG qui influencent les dynamiques de l'État grâce à leur

¹¹⁷⁰ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 509-535, p. 530.

¹¹⁷¹ Jennifer N. Brass, *Allies or adversaries: NGOs and the state in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 292 p., p. 156.

puissance financière, leurs méthodes de gestion plus avancées, mais l'État lui-même qui influence de manière déterminante les ONG. Il y a dans ces rapports un apprentissage social de deux côtés. Dans les actions des ONG, l'Etat voit un instrument pour répondre aux « demandes de plus d'État »¹¹⁷² dans les régions à étaticité limitée.

Mais, il est important de dire que les conflits existent et que les compétitions sont importantes entre les acteurs non-étatiques et l'État. Mais en général, les relations sont plutôt positives. L'un des plus grands problèmes est la méfiance du gouvernement mozambicain envers les ONG parfois perçues comme un danger pour la souveraineté de l'État. Ainsi le ministère de la Santé impose expressément aujourd'hui qu'aucune activité ne peut se dérouler sans une autorisation expresse de la part des administrations locales. Du point de vue de certaines ONG, les administrations sont à la fois lentes et s'approprient les travaux des autres. Sur un plan général, les rapports entre l'État et les ONG sont complexes et dépendent beaucoup de la nature du régime politique en place. Pour le cas du Mozambique, qui est considérée comme un « régime hybride » et parfois autoritaire, les ONG n'ont pas trop de place à défier l'autorité de celui-ci. Il y a donc une interdépendance stratégique entre ces deux types d'acteurs dans le processus de la fabrique de l'image de l'État.

Comme le dit Pierre Muller « la capacité de mise en ordre et domination de l'État repose sur la capacité à mettre en sens la société à travers la production de catégories légitimes qui vont en particulier fonder l'identité des individus ou des groupes

¹¹⁷² Gabrielle Kruks-Wisner, *Claiming the state: active citizenship and social welfare in rural India*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 148-182.

7.5. Les brigades mobiles au cœur du dispositif de territorialisation des structures sanitaires et de l'administration étatique

Les brigades sont le substitut des dispensaires physiques¹¹⁷³. Aux brigades mobiles participent les infirmiers, les ONG, les agents polyvalents de la santé, les médecins (pas toujours). Ils amènent avec eux les tentes, les seringues, les microscopes, les stéthoscopes, les médicaments basics. Les gens qu'y participent sont indiqués par le médecin-chef en fonction de la nécessité et du travail à mener. Ces brigades sont financées par l'État et par les organisations diverses travaillant dans le secteur de la Santé. Une de leurs missions clé, à Montepuez et Cuamba notamment est la vaccination des enfants et le suivi des femmes enceintes et des personnes atteintes de VIH-SIDA.

Mais à Montepuez, les brigades mobiles intègrent aussi d'autres services comme l'éducation à la santé, la consultation prénatale, les petites chirurgies et autres. Elles font participer les activistes de la communauté, des organisations communautaires, souvent proches du Frelimo ou payés par les ONG qui travaillent avec le gouvernement central et local. Dans ces brigades, appelée aussi hôpital mobile, on trouve toujours des infirmières de santé materno-infantile, des techniciens de médecine préventive, des techniciens de pharmacie, des psychologues cliniques, des infirmiers de médecine générale, entre autres spécialités. Les agents polyvalents de santé sont responsables de coordonner les activités au niveau local. Ces brigades ne sont pas officiellement liées au parti Frelimo, mais concrètement, elles sont la présence physique à la fois du Frelimo et d'un État que se fait mobile, qui marche, qui va qui va à la rencontre de ses populations, qui va les toucher où qu'elles se trouvent. Dans le cas de Montepuez participent principalement quatre organisations : la fondation Ariel, Pathfinder, la Fondation pour le développement de la communauté et Peace Court, une organisation américaine très active dans le domaine de la santé.

Normalement, ces brigades sont conçues pour de grandes activités épidémiologiques. Elles vont principalement dans les régions éloignées, inaccessibles,

¹¹⁷³ Entretien avec un agent polyvalent de santé, Mitucue, Cuamba, le 27 novembre 2017.

où elles agissent sur des espaces de rassemblement des populations de plusieurs postes administratifs ou villages, comme ce fut le cas de leurs activités entre octobre et novembre 2017 à Metucue et Namicova, à Cuamba. Elles sont conçues pour toucher le plus grand nombre de personnes, se substituant à un hôpital absent, mais qui projette sa présence à travers les « petits mains ».

Les brigades mobiles sont toujours dirigées et contrôlées par un agent d'État local qui organise les activités, structure l'emploi du temps des activités, donne des orientations et définit les priorités. Ces brigades sont divisées en trois groupes. Un groupe pour les femmes enceintes, un autre pour la vaccination et enfin un groupe généraliste s'occupe de maladies diverses et de l'éducation pour la santé. Toutes ces activités sont supervisées par le médecin-chef ou un infirmier-chef membre du Frelimo, mais jamais par un collaborateur des ONG. Dans ces activités, les brigades mobiles, les populations sont mises en contact avec les instruments modernes de la médecine, et donc avec la matérialisation de la force de l'État.

L'arrivée des brigades mobiles veut aussi dire organisation, normalisation, et même castration d'une vision politique critique envers le gouvernement, car le porte-parole du groupe, le médecin-chef dit « ne vous inquiétez pas. Nous allons vous organiser pour que tous puissent avoir accès aux services. Vous serez tous prise en charge »¹¹⁷⁴. Ces orientations sont immédiatement respectées par les populations. Autrement dit, l'autorité de cet agent de l'État s'impose comme la voix du pouvoir. L'exercice du pouvoir se fait en direct dans ce contexte où les soins sont toujours suivis de la mise en scène d'un État apportant le bien être à la population. Par exemple, dans les processus d'éducation pour la santé des femmes, on leur conseille de chercher le dispensaire le plus proche possible pour être suivie tandis qu'on les informe que l'État met à leur disposition des maisons *mãe espera* pour que les femmes enceintes s'y reposent lorsqu'elles sont loin d'un dispensaire disposant d'une maternité¹¹⁷⁵.

¹¹⁷⁴ Conversations entendues à Malapa, Cuamba, le 08 décembre 2017.

¹¹⁷⁵ Entretien avec une agent de la santé à Nairoto, le 11 aout 2015.

Le dispensaire dans l'imaginaire populaire, par exemple à Montepuez et Cuamba est toujours lié à l'autorité étatique. C'est l'idée de l'État¹¹⁷⁶ comme idéal du bien public qui est mis à la disposition de la population. Les brigades sont présentées comme des dispensaires qui viendront toujours à l'encontre de la population car « la santé et les services de l'État doivent être proches de la population » selon le discours officiel¹¹⁷⁷. Deux processus se déroulent dans cette action de mise à disposition de la santé par les brigades mobiles. D'une part, les populations sont intégrées au processus d'étatisation de ces régions qui n'ont connu que très peu la présence de l'administration et de l'autre, les populations s'approprient l'État via ces contacts avec plusieurs agents d'origines différentes mais qui tous reproduisent l'image de l'État¹¹⁷⁸ et du discours du parti-État Frelimo.

Les brigades mobiles comme outil de pénétration politique révèlent que le processus de domination post-1992 n'as pas nécessairement connu un changement majeur avec ce qui s'est passé entre 1975-1990. Si pénétration politique veut dire établissement d'une présence effective de l'autorité de l'État dans les périphéries sectorielles et géographiques alors la domination étatique et la récupération des régions antérieurement hors contrôle direct de l'État se joue surtout dans des espaces apparemment moins politiques que sont les brigades mobiles. Autrement dit, la domination étatique au Mozambique post-1992, est assurée par les brigades mobiles sous la forme d'une manifestation de bénévolat, absolument désintéressée et d'une attention particulière des agents de santé lorsqu'ils interviennent dans ces endroits périphériques. À Montepuez les brigades mobiles sont aussi vues comme des instruments de mobilisation de la population lui proposant de s'intégrer aux bonnes habitudes conçues par l'État, comme les méthodes contraceptives, le planning familial, le respect des attitudes anti-malaria ou diarrhées.

«[...] Les brigades mobiles sont aussi une manière de mobiliser les populations à connaître les bonnes habitudes que l'État défend. Les brigades mobiles doivent servir de moyens pour éduquer la société à s'intégrer dans la vie de l'État

¹¹⁷⁶ Philip Abrams, *op. cit.*

¹¹⁷⁷ Entretien avec José Carrimo, directeur de la Santé du district de Montepuez, le 12 août 2015 et le 10 octobre 2017.

¹¹⁷⁸ Christian Lund, *Twilight institutions...*, *op. cit.*, p. 15.

[...] Les brigades mobiles constituent un élément très très important dans notre stratégie de mise en place des services de santé [...] ¹¹⁷⁹ »

Ce même fonctionnaire dit qu'ils ont aussi les brigades mobiles intégrées pour répondre à tous les besoins de la population. Ces brigades mobiles intégrées sont, en réalité, l'ensemble des acteurs qui s'impliquent dans ce processus avec leurs compétences différenciées.

«[...] Ces brigades mobiles intégrées veulent dire que nous trouvons dans une même brigade une équipe de consultation, de santé materno-infantile, de vaccination et autre. Nous menons une série d'activités et chaque groupe a son public privilégié. Pour répondre à un nombre plus élargi de personnes, nous englobons tous les villages que nous trouvons car il est important que nous touchions le plus de personnes possibles au même temps. Ces brigades mobiles permettent que les gens qui n'ont jamais été vaccinés, puissent le faire. Ces brigades font aussi une éducation au planning familial, le besoin d'aller à l'hôpital [...] ¹¹⁸⁰ »

Ce sont d'abord et avant tout les considérations pragmatiques et politiques qui expliquent le soutien total du gouvernement à ces brigades mobiles. Au niveau local, de Montepuez et Cuamba, ces brigades étaient vues comme le fondement de la crédibilité et de la confiance établies entre le gouvernement et les populations. C'est la légitimation qui est la question importante ici.

Pour Paulo Mauricio, médecin-chef de Montepuez, la brigade mobile est plus une question politique qu'une question de santé de la population même si le technique domine. Ainsi, les brigades mobiles sont conçues comme un processus de territorialisation du pouvoir d'un État qui n'existe pas physiquement mais qui se rend existant par ses agents ambulants. Ainsi, le directeur de la Santé au niveau de Montepuez nous dit que :

¹¹⁷⁹ Entretien avec José Carrimo, ancien directeur des services de santé Montepuez, Montepuez, 12 août 2015 et 10 octobre 2017.

¹¹⁸⁰ *Idem.*

Les brigades mobiles ont une fonction politique dans la mesure où les populations vont voir ce que l'État fait. Par exemple, elles vont dire que les services de santé étaient désormais ici, que le gouvernement fait cela et ceci. Il a vacciné les enfants, il a distribué le lait thérapeutique, les moustiquaires. Ainsi, pour les populations ça se voit que l'État intervient dans cet aspect-là dans les régions où, si nous n'avions pas conçu une stratégie d'aller là-bas, les choses seraient plus compliquées. Mais, avec ces brigades mobiles nous arrivons à minimiser les problèmes de santé des populations. Les brigades mobiles sont là pour réduire nos difficultés et montrer notre préoccupation à l'égard de la santé de la population¹¹⁸¹ ».

L'appropriation de l'État est visible quand on discute avec les bénéficiaires dans la mesure où ceux-ci disent être content de voir les brigades mobiles dans leurs zones d'habitation. Les brigades mobiles de santé entrent ici dans le jeu de la monopolisation territoriale : « c'est la production du mythe (mais une réalité bien vécue) d'un État bien présent »¹¹⁸². L'enquête à Cuamba illustre que ces brigades mobiles font partie d'une stratégie plus large d'imposition de l'image du parti Frelimo comme État et de l'État comme Frelimo. Les populations n'arrivent pas à faire la distinction de manière claire entre les deux.

De plus, les membres de ces brigades et leur discours sur la « santé pour tous » permettent d'entrevoir une administration toute-puissante et omniprésente. On peut donc interpréter ces brigades mobiles comme « la structure territoriale de domination politique *qui* repose à l'échelon de base sur le poste administratif »¹¹⁸³.

Les brigades mobiles sont, ainsi, une partie fondamentale du processus de territorialisation de la domination étatique. Elles sont vues par la population comme une faveur qui peut signifier, dans ce contexte. Ainsi, ces brigades financées par les acteurs non-étatiques arrivent dans ces régions avec des médecins, des infirmiers, des

¹¹⁸¹ Entretien avec José Carrimo, ancien directeur des services de santé Montepuez, Montepuez, 12 août 2015 et 10 octobre 2017.

¹¹⁸² Luc Sindjoun, *L'État ailleurs...*, op. cit., p. 37.

¹¹⁸³ Luc Sindjoun, *L'État ailleurs...*, op. cit.

agents polyvalents de santé, des éducateurs, bien habillés et parlant portugais (quelques fois la langue locale) sont un levier pour la conquête de l'intérieur du pays par l'administration mozambicaine.

L'un de buts du parti-État Frelimo est de changer les perceptions de la population, de graver son image de « bon serviteur » dans la « moelle » de la population comme le seul capable de faire les choses en faveur de la population, de faire passer une image hégémonique du parti-État Frelimo comme le seul acteur politique légitime.

Cependant, ces brigades sont loin de répondre aux attentes réelles de la population dans le domaine de la santé. Mais l'euphorie de la population lorsqu'elle reçoit ces brigades mobiles de santé est visible. D'une manière ou d'une autre, le pouvoir étatique se montre éloquent, il arrive à bien parler à la population avec ces petits moyens perçus comme grands par les populations.

Il rend visible ce qu'il peut effectivement faire par des actes banals mais touchants « tout pouvoir est pouvoir de mise en récit », dit Patrick Boucheron ¹¹⁸⁴. Dans ces brigades, les discours ne se résumaient pas seulement à la question de la nécessité de traiter le corps physique mais concernaient aussi l'inculcation de l'image de l'État comme État-Frelimo, ces brigades mobiles participent à de vraies campagnes d'« étatisation dans la brousse »¹¹⁸⁵. L'intervention de l'État à partir de ces brigades mobiles de la santé introduit trois éléments majeurs : la permanence, la capture par l'État central des périphéries et l'obligation d'allégeance au discours d'unité nationale.

¹¹⁸⁴ Patrick Boucheron, *Ce que peut l'histoire*, Paris, Collège de France, 2016.

¹¹⁸⁵ Conversation avec Michel Cahen, à Sciences Po Bordeaux, le 18 novembre 2021.

Conclusion du chapitre : Où est l'État, où est la politique d'humanisation ?

« Personne ne sait plus où sont les limites entre l'État et les ONG. On fait tous la même chose. Je pense qu'il n'y pas de différence entre nous. Je me sens partie de l'État ».

Amarildo Ayuba, collaborateur de l'association Sokotho, Cuamba, 18 décembre

2017.

Penser les politiques publiques dans les États fragiles c'est s'interroger sur les capacités de leurs administrations à formuler et à mettre en œuvres les politiques et les réformes conçues. Pendant plusieurs années, l'analyse portée sur les État et les administrations africaines consistait à voir dans ces dernières un champ d'incompétence et d'incohérence. Ces travaux, de par leur fragilité méthodologique et épistémologique sont aujourd'hui pratiquement « hors état de nuire ».. Si aujourd'hui les questions des politiques publiques sont devenues un « espace commun » des chercheurs, l'analyse des administrations et de leurs rapports aux politiques publiques reste moins explorée.

L'analyse détaillée des administrations et des bureaucraties est donc un élément fondamental dans la réflexion sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce chapitre, on a premièrement voulu mettre en évidence les conditions matérielles des administrations hospitalières, leurs modes de fonctionnement et d'action ; deuxièmement, on a insisté sur le travail des *street-level bureaucrats* et leur capacité d'articuler à la fois les injonctions centrales et les misères locales ; troisièmement, on a essayé de mettre en exergue le rôle des usagers, des volontaires, des bénévoles, des ONG, des associations dans la reformulation et la mise en œuvre de

la politique d'humanisation des soins. C'est bien de la vie quotidienne de la politique d'humanisation et de ses usages politique et partisans qu'il était question dans ce chapitre. Il ne s'est pas agi d'échec ou d'écarts, même si parfois ces termes ont pu faire partie de nos analyses et constatations, mais de ruses dans la mise en œuvre (*implementation trick*).

Mais il le fait en toute connaissance de l'État central qui a prévu que ça se passera ainsi même s'il produit de beaux rapports pour convaincre les partenaires de coopération. Cette position conforte à la fois les analyses en termes d'*implementation gap* et d'échec des politiques publiques, sans pour autant laisser de côté l'aspect le plus important dans l'analyse des politiques fondée sur le terrain : la capacité des agents de terrain à réinventer le parcours d'une politique en l'adaptant aux dynamiques contextuelles, sans déformer complètement le sens initial que les nombreux exemples de ce chapitre ont essayé de montrer. Il s'agit d'un aspect central dans le fonctionnement de ces administrations pauvres. Cette capacité constitue le *modus faciendi et pensandi* des agents à la fois officiels et non-officiels de ces administrations. En outre, l'élasticité de leur *modus operandi* peut être traduit comme le pouvoir discrétionnaire des « petits fonctionnaires » décrit par Lipsky¹¹⁸⁶. C'est bien cette plasticité des agents de base qui permet à ce qu'une certaine politique publique puisse avoir du sens lorsqu'elle se confronte au terrain.

Dans ce chapitre il était aussi question de réfléchir et d'analyser comment une administration hospitalière en situation de fragilité arrivait à mettre en œuvre une politique si complexe comme c'est le cas de politique d'humanisation. S'il est vrai que plusieurs études classiques sur cette question ont beaucoup insisté sur le rôle de l'aide publique au développement et sur le rôle des ONG et d'autres organisations internationales dans la mise en œuvre des politiques dans les pays du Sud, notre chapitre accepte en partie ces analyses, mais en ajoutant que ce n'est pas nécessairement l'aide publique au développement et les acteurs non-étatiques qui font les politiques publiques dans ces contextes, car ces administrations à fragilités multiples, particulièrement au Mozambique, restent au cœur de l'action par l'intervention des acteurs multiples comme les habitants qui habitent aux alentours de

¹¹⁸⁶ Michael Lipsky, *Street-level Bureaucrats...*, *op. cit.*

centres de santé, les commerçants locaux, les membres du parti frelimo, les bénévoles, souvent jeunes et âgés, les membres des organisations sociales du Frelimo telles que l'organisation de la femme Mozambicaine (Organizaçao da Mulher Moçambicana-OMM), l'organisation de la jeunesse mozambicaine (Organisaçao da Juventude Moçambicana-OJM), entre autres.

Donc, une lecture en termes de co-dépendance, co-production entre l'État et les acteurs non-étatiques (surtout étrangers), de synergies semble être plus adaptée pour comprendre le rôle des acteurs non étatiques dans ces États et administrations fragiles. L'analyse de cette politique permet aussi de voir que loin d'être un État en retrait¹¹⁸⁷, c'est bien un État à faible capacité qui mobilise tous les ressources possibles pour maîtriser son institutionnalisation. La diffusion de l'État, dans les régions analysées, n'est ni linéaire et ni apodictiques, elle est malléable mais solide, consistante et persistante. L'État se prolonge et devient le prolongement de tous les acteurs qu'il intègre et façonne par son pouvoir d'authentification, et pour le cas du Mozambique, le processus d'authentification est synonyme d'un processus général d'étatisation et de politisation partisane de toute la société.

L'État est partout où son discours et pratiques sont adoptées de manière consciente ou inconsciente. Entre les actions d'État et de l'État, entre les pratiques des agents d'État et des agents non-étatiques, entre les discours des uns et des autres les frontières sont floues voire inexistantes. Mais, c'est à l'État que revient toujours la capacité d'intégration et de neutralisation. On a voulu voir l'État par le bas, au travers des pratiques des agents. C'est à partir de cette analyse qu'on est arrivé à la conclusion qu'au niveau local, toute mise en œuvre est une reformulation de la décision.

Comme l'avait dit avec justesse Jean Leca « la 'mise en vigueur' (*implementation*) n'est plus seulement une phase distincte de et subordonnée à l'édiction et la formulation, mais une décision complexe consistant à redéfinir un but en fonction de l'évolution des moyens disponibles et des obstacles et contraintes du

¹¹⁸⁷ Susan Strange, *The Retreat fo the State...*, *op. cit.*

terrain »¹¹⁸⁸. L'intérêt de ce chapitre fut, à notre avis, de montrer, à travers une démarche ethnographique, comment la production de l'État se fait à la base ou dans périphéries.

¹¹⁸⁸ Jean Leca, « La gouvernance de la France sous la Ve République : une perspective de sociologie comparative », in François d'Arcy, Luc Rouban, *De la Ve République à l'Europe : hommage à J.L. Quermone*, Paris, Presse de la FNSP, 1996, p. 329-365, p. 352.

8. Chapitre VIII. L'institution judiciaire au cœur de la légitimation de l'État dans les périphéries

« La genèse de l'État est impensable sans prise en considération du langage juridique à travers lequel il s'énonce et s'institue [...]. L'État moderne se nourrit d'images et de représentation issue du terreau chrétien. Le langage juridique, tout en faisant bénéficier l'État d'un transfert de sacralité dont l'église jusque-là était la seule dépositaire, sécularise néanmoins ces représentations [...]. L'autorité de ce nouveau groupe d'agents (*les légistes ou juristes*) s'impose d'autant mieux qu'ils deviennent un rouage essentiel du fonctionnement de l'État. Administrateurs, juges ou conseillers, ils assurent la mainmise de l'État sur le droit et la justice. L'association de ces protagonistes au travail de la domination politique fait bénéficier le pouvoir royal de la force de légitimation propre au droit [...].

Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin et Claire de Galember, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 110-112 [mots soulignés par moi].

« Les monarchies occidentales se sont édifiées comme système des systèmes de droit, se sont réfléchies à travers les théories du droit, et ont fait fonctionner leurs mécanismes de pouvoir dans la pure forme du droit. Le droit n'a pas été seulement une arme habilement maniée pour les monarques : il a été pour les systèmes monarchiques son mode de manifestation et la forme de son acceptabilité [...].

Michel Foucault, *Histoire de la sexualité : la volonté du savoir*, Paris, Gallimard, 1976, p.115.

« Aux yeux de la population, la justice est exercée par les juridictions pénales, civiles et prud'homales, voire par les juridictions militaires, dont le retentissement est immédiat par le réquisitoire, ou par l'exécution d'une décision judiciaire ordonnant l'expulsion, ou le tribunal est appelé pour confirmer la légalité d'une grève ou pour punir un réfractaire du service militaire obligatoire [...]. *Mais* quelle administration de la justice est possible dans un pays comme le nôtre, un pays de la périphérie, dans un pays où l'eau potable et l'électricité ne parviennent pas à tout le monde et où le pays c'est vraiment Maputo et quelques autres villes et rien de plus ? Quoi qu'il en soit [...] les

tribunaux doivent s'efforcer d'être toujours présents, plus près des gens qu'ils servent [...].

Augusto Raul Paulino, *O rugido da toga: lições do juiz Paulino*, vol. 1, Maputo, Alcance editores, 2018, p. 96 [mots soulignés par moi].

Le droit constitue un élément central du processus de construction et de formation de l'État et c'est de là que les bureaucraties modernes tirent leur légitimité légale-rationnelle¹¹⁸⁹. Le droit n'étant pas qu'un ensemble des règles, il est aussi une institution au rôle central dans les États modernes, y compris dans les États à fragilités multiples. Il est ainsi le vecteur le plus emblématique de la mise en cohérence et en règle des individus dans une société donnée. Le Mozambique n'échappe pas à cette règle. L'institution judiciaire aide alors à produire des références avec lesquelles les individus se définissent dans le monde social comme par exemple, criminel, justiciable, innocent, assassin, entre autres. C'est bien par le droit comme ensemble de codes, de normes et comme institution que l'État s'institutionnalise, s'impose et revendique « le monopole de la violence symbolique légitime »¹¹⁹⁰. Cette violence dont le droit est porteur produit des effets matériels concret dans la vie des individus, dans leur rapport à la réalité, au pouvoir, à ceux qui gouvernent et à eux-mêmes. Le droit, ou bien l'institution judiciaire, ce n'est pas simplement un instrument qui permet de codifier les rapports sociaux et politiques, et même économiques, entre les individus dans une société, il permet « à ceux qui gouvernent de connaître les gouvernés »¹¹⁹¹. L'institution judiciaire a été une institution centrale dans le processus de construction du nouvel État mozambicain au lendemain de l'indépendance en 1975 et dans l'après-guerre civile en 1992.

En outre pour le Frelimo, le droit et l'institution judiciaire sont restés les éléments centraux dans le processus d'implantation de l'État et d'imposition des

¹¹⁸⁹ Max Weber, *Économie et société : les catégories de la sociologie*, vol. 1, Paris, Plon, 1971 ; Max Weber, *Économie et société : l'organisation et les puissances dans leur rapport avec l'économie*, vol. 2, Paris, Plon, 1971. Max Weber, *La domination*, Paris, La Découverte, 2013.

¹¹⁹⁰ Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012, p. 14.

¹¹⁹¹ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, *op.cit.*, p. 25.

catégories sociales légitimes et, par ricochet, illégitimes. On peut prendre deux exemples : premièrement le Frelimo créa, entre autres, l'Homme Nouveau, celui qui s'était éloigné des vices du colonialisme, du capitalisme et du traditionalisme ; deuxièmement et parallèlement, il créa la figure du *xiconhoca*¹¹⁹², l'ennemi du peuple, le réactionnaire, le traître, enfin « l'ennemi de la révolution mozambicaine »¹¹⁹³. L'encadrement juridique des comportements, des agissements et des pensées fut fondamental pour définir la manière dont le Frelimo voyait et voit jusqu'à présent le droit et l'institution judiciaire. Il est ainsi conçu comme le prolongement non seulement de son emprise sur la société par le contrôle serré des institutions judiciaires, il est aussi un élément fondamental dans l'implantation et la consolidation de l'appareil d'un État encore loin de ses périphéries, dans ces régions où l'État ne représente qu'un mot qui se confond souvent avec le mot Frelimo¹¹⁹⁴. C'est bien par l'institution judiciaire et ses agents de terrain que le parti-État a prétendu entreprendre une action administrative de proximité¹¹⁹⁵ dans les périphéries, qui devient aussi un instrument de « modernisation » et d'étatisation des rapports sociaux.

¹¹⁹² Xiconhoca est un terme créé au lendemain de l'indépendance par le département d'information et propagande du Frelimo. Si ce terme est politique, représentant le tribaliste, le corrompu, le raciste, le petit-bourgeois, antirévolutionnaire, réactionnaire, enfin, tous les aspects négatifs dans une société dite « socialiste », les conséquences étaient bien cadrées juridiquement. Les tribunaux populaires de l'époque étaient responsables de juger tous les individus jugés appartenir à cette catégorie politique et idéologique. Cette catégorie politique a effrayé les gens parce qu'elle pouvait avoir des conséquences politiques comme l'impossibilité d'avoir la carte de membre du parti Frelimo et donc l'exclusion totale de la vie politique et citoyenne, et des conséquences juridiques graves, comme la prison, la peine de mort, les travaux forcés, entre autres.

¹¹⁹³ Michel Cahen « Autour des indépendances angolaise et mozambicaine. État des travaux », *Politique Africaine*, Paris, n°6, mai 1982, pp.112-143 ; Michel Cahen: « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique Africaine*, Paris, n°19, 1985, pp. 36-60 ; Maria Paula Meneses, « Xiconhoca, o inimigo : narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 106, 2015, p. 9-52, p. 11.

¹¹⁹⁴ Pendant mes travaux de terrain, j'ai visité plusieurs bourgades où les institutions d'État dont les tribunaux, les bureaux du procureur n'existent pas, mais le bureau du représentant du Frelimo était non seulement présent, mais servait de relais des institutions de étatiques.

¹¹⁹⁵ Jean-Marc Weller, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, vol. 53 / 2, 2003, p. 431-458.

Comment l'institution judiciaire participe au processus de construction de l'État et dans quelles conditions la rencontre administrative se fait via les différentes bureaucraties judiciaires (tribunaux, bureaux des procureurs, les bureaux d'assistances juridiques et judiciaires, entre autres) est l'une des questions auxquelles ce chapitre essaiera de répondre. L'institution judiciaire, plus concrètement les tribunaux, les bureaux du procureur et les bureaux d'assistance juridique et judiciaire souffrent des problèmes cités ci-dessus. Les critiques sur leurs dysfonctionnements sont nombreuses dans la société mozambicaine¹¹⁹⁶, mais elles n'expliquent pas comment ces entités travaillent au quotidien. Seuls quelques travaux ont essayé d'inverser cette tendance à négliger la vie concrète des administrations ou bureaucraties au Mozambique en étudiant empiriquement les bureaucraties judiciaires¹¹⁹⁷. Les enquêtes qu'on a pu mener ont permis de constater que ces entités continuent d'être capables d'offrir des services aux administrés et souvent deviennent aussi un lieu où les individus sont catégorisés pour la première fois.

L'un des axes, comme on l'a montré dans chapitre VI, de la réforme judiciaire depuis les années 1990 fut la réforme de la carte judiciaire dont l'objectif était d'étendre les services publics de justice auprès des administrés. Ainsi, si les réformes furent réalisées, le fait est que les conditions pour leur mise en œuvre semblent loin d'être réunies. C'est bien dans ces conditions adverses que les citoyens côtoient l'institution judiciaire et que les agents qui y travaillent fournissent les services de justice. Comment arrivent-ils à offrir ces services et à devenir un rouage important dans la production de

¹¹⁹⁶ Open Society Initiative for Southern Africa., « Moçambique : o sector da justiça, Estado de direito », Maputo, Open Society Initiative for Southern Africa., 2006, p. 131 ; Joao Carlos Trindade, « Estado de Direito e independência judicial », Helsinki, UN-WIDER, 2020, p. 25; Joao Carlos Trindade, « Constituição e reforma da justiça : um projecto por realizar », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, Antonio Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo, IESE, 2010, p. 243-255.

¹¹⁹⁷ Voir: Boaventura de Sousa Santos et João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*, 2 vols, Porto, Afrontamento, 2003 ; Laars Bur et Helene Maria Kyed, « State Recognition Authority in Mozambique : The Nexus of Community Representation and State Resistance », Nordiska afrikainstitutet, 2005; Helene Maria Kyed, « The Politics of Legal Pluralism: State Policies on Legal Pluralism and Their Local Dynamics in Mozambique », *Journal of Legal Pluralism*, 2009, p. 87-121; Juan Obarrio, *The Spirit of the Law in Mozambique*, Chicago, The University of Chicago Press, 2014.

l'image de l'État dans les périphéries de celui-ci ? L'une des hypothèses dans ce chapitre c'est que c'est dans l'interaction entre l'administré et les agents de terrain de l'institution judiciaire, dans leur diversité, que s'inventent les solutions pour pallier les problèmes de ces administrations¹¹⁹⁸. De plus, c'est aussi dans ces rencontres administratives que la débrouillardise devient l'élément central du fonctionnement de ces administrations et de la mise en œuvre de la réforme, et aussi un moment où le fonctionnaire de terrain dispose « d'une relative autonomie dans son travail, voire de faire preuve d'une certaine discrétionnalité, en adaptant les règles qu'il est chargé d'appliquer aux situations concrètes auxquelles il est confronté »¹¹⁹⁹. Car ce moment est crucial à la fois pour le fonctionnaire et pour l'administré, le fonctionnaire met en scène la valorisation de l'État¹²⁰⁰ et de sa propre position en tant que fonctionnaire, ce qui est souvent perçu par les administrés comme un effort de l'État de répondre à ses problèmes malgré les limitations visibles.

Il est important de dire que dans ce chapitre le concept de « practical inventiveness »¹²⁰¹ sera mobilisé pour montrer qu'il y a effectivement un écart entre les normes officielles et le discours officiel sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, mais que cela n'est en rien un problème en soi. Ce concept permettra de montrer que c'est par l'inventivité quotidienne dans les tribunaux, les bureaux du procureur et dans les agences d'assistances juridiques et judiciaires que l'État parvient à étendre ses

¹¹⁹⁸ Renaud Dulong, « “On n’a pas le droit” : sur les formes d’appropriation du droit dans les interactions ordinaires », in François Chazel, Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulations sociales*, Paris, LGDJ, 1991, p. 257-264.

¹¹⁹⁹ Jacques Chevallier, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », in Nicole Belloubet-Frier, Spyridon Flogaitis, Pascale Godon, Étienne Picard, *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 267-292, p. 278.

¹²⁰⁰ Carola Lentz, « 'I Take an Oath to the State, not the Government': Career Trajectories and Professional Ethics of Ghanaian Public Servants », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leyde/Boston, Brill, 2014, p. 175-219.

¹²⁰¹ Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Studying the Dynamics of African Bureaucracies: An Introduction to States at Work », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *States at work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 3-33; Thomas Bierschenk, « Sedimentations, Fragmentations and Normative Double-Bind in West-African Public Services », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *States at Work: dynamics of Africa Bureaucracies*, Leiden, Brill, 2014, p. 221-245.

catégories et par la suite à se légitimer en tant que cadre de régulation sociale¹²⁰².. Autrement dire, montrer que plusieurs des dysfonctionnements ou encore des déphasages entre la politique et la réalité s'explique moins par les acteurs de terrain mais la manière dont les décideurs centraux conçoivent leurs politiques et réformes.

Si la question des écarts est importante, plus important encore est de voir comment les acteurs impliqués dans ce secteur déclinent les réformes, prennent en compte les réformes en fonction de leurs propres contextes. C'est bien à ce titre que l'entrée par les « petits fonctionnaires ou les dépanneurs de la justice »¹²⁰³ ou encore par les « guichets ou les guichetiers »¹²⁰⁴ sera privilégiée afin de mieux analyser et capter la dynamique du « travail administratif en pratique »¹²⁰⁵. Ce sont les bureaucraties judiciaires « au concret »¹²⁰⁶ qui nous intéresseront ici parce que l'institution judiciaire au Mozambique exerce un rôle central dans la projection matérielle et symbolique de l'État¹²⁰⁷. C'est bien en ces termes que la carte judiciaire (la présence des structures judiciaires) est un aspect central pour comprendre combien l'État se fait présent dans la vie des individus. Il est question de comprendre comment les administrés s'approprient l'institution judiciaire, comment la vivent-elle et comment participent-ils au processus de son fonctionnement.

Au même titre, il sera question d'analyser le travail de « la fabrique du droit »¹²⁰⁸, ou de la justice, au quotidien dans ces structures en regardant avec attention le contexte matériel et humain qui entoure ces structures. Dans ce chapitre,

¹²⁰² François Chazel et Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991.

¹²⁰³ Philippe Warin, *op. cit.*

¹²⁰⁴ Vincent Dubois, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

¹²⁰⁵ Hendrick Wagenaar, « “Knowing” the Rules: Administrative Work as Practice », *Public Administration Review*, vol. 64, 2004, p. 643-656.

¹²⁰⁶ Jean-Gustave Padioleau, *op. cit.*

¹²⁰⁷ Dominique Darbon, *L'administration et le paysan en Casamance : essai d'anthropologie administrative*, Paris, Pedone, 1988, 222 p.; Jacques-Guy Petit, « La justice en France, 1789-1939 : une étatisation modèle ? », *Crimes, Histoire et Sociétés*, vol. 6 / 1, 2002, p. 85-103; Benoît Garnot, *Histoire de la Justice : XVI-XXIe siècle*, Paris, Gallimard, 2009.

¹²⁰⁸ Bruno Latour, *op. cit.*

on va privilégier les approches de la sociologie des organisations telles que présentée par ses fondateurs aux États-Unis et en France¹²⁰⁹ et ensuite développées en Afrique¹²¹⁰ afin de mieux cerner les dynamiques administratives dans leur contexte social et international¹²¹¹.

Cette approche permettra d'articuler deux intentions majeures dans cette thèse : une réflexion « par le bas » et une montée en généralité. Pour terminer, on va analyser l'architecture judiciaire comme vecteur d'une représentation dominante de la fonction de la justice¹²¹² et de l'État en ayant pour but de voir comment l'autorité de l'État s'objective dans le corps de l'administré et comment celui l'imagine et la vit. Bref, il sera ici question de réfléchir aux processus de réformes d'un État qui s'est prétendu « socialiste » et a survécu à une guerre civile, et aux imaginaires des réformes fabriquées par « l'intelligentsia nationale et internationale »¹²¹³ à partir des processus politiques et juridiques dans les bourgades, localités et administrations périphériques au nord du Mozambique.

¹²⁰⁹ Philip Selznick, *TVA and Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, New Orleans/Louisiana, Quid Pro, 2011; Michel Crozier, « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue française de science politique*, vol. 6 / 4, 1956, p. 750-769; Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963; Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976; Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987. Jean-Gustave Padioleau, *L'État...*, *op. cit.*

¹²¹⁰ C'est ce que Dominique Darbon appelle « contingentements internationaux imposés par les agences de normalisation et de standardisation des modes de gestion sociale ». Dominique Darbon, *L'administration et le paysan en Casamance...*, *op. cit.*

¹²¹¹ Dominique Darbon, « "Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II". Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique africaine*, vol. 96 / 4, 2004, p. 163-176, p. 167.

¹²¹² Jacques Poumarèle, *Territoire et lieux de justice*, Paris, La documentation Française, 2011, p. 228.

¹²¹³ Juan Obarrio, *The spirit of law...*, *op. cit.*, p. 121.

8.1. Entrer dans l'État central du côté des pauvres à Maputo

« [...] Le rituel politique peut être également vu comme la mise en scène de la hiérarchie et des conflits majeurs [...] Mais elle [La mise en scène] est trop souvent oubliée par ceux qui, prétendant saisir l'État, s'en tiennent en réalité à cette mise en scène, à ce spectacle. Pourtant, ce que l'État laisse voir de lui-même se distingue beaucoup de ce que l'État fait [...] »

Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action...*, op. cit., p.13.

« [...] Il était 10h33 du matin le 10 juillet 2017 lorsque je suis arrivé à l'Institut du Parrainage et de l'Assistance juridique (IPAJ). Une partie de ses bureaux est située dans un immeuble situé entre l'Avenue 24 de Julho et l'Avenue Vladimir Lénine dans le quartier central de Maputo. C'est un appartement qui a été transformé en bureau. C'est au quatrième étage. C'est [...] dans ce bureau que se trouvent de nombreux départements et services de l'IPAJ. Le couloir est très étroit, incapable de recevoir le nombre de personnes recherchant ses services. Peu de chaises peuvent être mises dans le couloir. De nombreux usagers sont debout, d'autres sont assis par terre. Les différents bureaux sont petits, très peu d'ordinateurs, des dossiers mal organisés, des salles de bains en panne. Beaucoup d'employés que nous avons interrogés nous ont fait part de problèmes de transport, du manque de subventions, de la difficulté à effectuer leur travail au quotidien en raison des conditions précaires qui y sont présentes. Chaque fonctionnaire doit utiliser son propre transport pour se rendre dans les tribunaux ou encore parfois pour rencontrer les usagers dans le besoin, ceux qui ne peuvent pas se déplacer à cause de la pauvreté.

[...]

De nombreuses données collectées auprès des usagers ont été écrites dans des cahiers scolaires, souvent acquis par des employés et des stagiaires, car l'IPAJ n'a pas de moyens suffisant pour acheter le matériel de bureau nécessaire. Le 18 juillet 2018, l'IPAJ a reçu la visite de hauts responsables de l'État. Les choses étaient organisées différemment des autres jours. Beaucoup d'usagers avaient été invités à revenir le lendemain. Seuls quelques-uns y sont restés, surtout ceux qui pouvaient s'asseoir. Il ne fallait surtout pas montrer des usagers assis sur le sol. Je me souviens qu'ils ne dépassaient pas cinq personnes. [...] À l'IPAJ, presque toutes les personnes qui sollicitent ses services sont pauvres, très

pauvres. C'est d'ailleurs la vocation de l'institution d'aider les plus démunis à accéder à la justice. Au cours des semaines de travail dans cette institution, J'ai remarqué qu'il y avait une nette démarcation entre la façon élégante dont les assistants juridiques et les stagiaires s'habillaient et les usagers. Les vêtements des usagers démontraient leur état de pauvreté, de difficultés financières, entre autres du même genre. Cette démarcation a souvent un effet sur la manière dont les individus expriment leurs problèmes et sur la manière dont ils sont reçus. Plus les vêtements sont beaux, meilleur est le service des assistants, stagiaires et employés [...] Les fonctionnaires, tous confondus, avaient un comportement que j'avais déjà constaté dans un autre secteur, celui de la santé, mais ici le sentiment de supériorité des assistants juridiques, des stagiaires était plus important. J'avais l'impression qu'ils ne remplissaient pas le rôle qui serait le leur, ils étaient là, mais leurs pratiques étaient loin d'être conformes à ce qu'on pouvait attendre de cette institution [...] ».

Extrait de nos carnets de terrain du 18 juillet 2017, à IPAJ, Maputo.



Figure 18: L'entrée des bureaux centraux de l'IPAJ.

La Constitution de la République du Mozambique, en plus de garantir l'accès de tous les citoyens aux tribunaux et de garantir le droit de la défense des accusés, prescrit

qu'« une assistance juridique et un soutien judiciaire adéquats doivent être assurés" aux accusés qui, pour des raisons économiques, ne peuvent désigner un avocat »¹²¹⁴. La Constitution de 1990 a introduit de profondes réformes politiques et économiques au Mozambique. Dans le secteur de l'administration de la justice, outre les modifications de la structure des tribunaux, l'exercice privé du droit n'est plus interdit comme c'était de 1975 à 1990 (voir chapitre II et III de cette thèse). Depuis lors, le système de représentation des intérêts juridiques des citoyens a été fait de deux manières complémentaires : via l'Institut de parrainage et d'assistance juridique (IPAJ)¹²¹⁵; et par l'intermédiaire du Barreau mozambicain, l'*Ordem dos Advogados de Moçambique* (créé en 1994). Ainsi « L'IPAJ est une institution de l'État, subordonnée au ministère de la Justice, qui vise à garantir la réalisation du droit de la défense, en fournissant au citoyen économiquement non protégé la représentation légale et l'assistance juridique dont il a besoin. Les services fournis par l'IPAJ doivent être gratuits et il incombe à l'État d'assurer la rémunération des membres respectifs »¹²¹⁶. Ces informations génériques sont là pour rappeler que l'IPAJ tel qu'il existe depuis 1994 est un outil de l'État mozambicain pour mettre en place sa politique d'accès à la justice et d'amélioration du fonctionnement des structures judiciaires. Mais, comme le montre l'extrait ci-dessus de l'IPAJ à Maputo, il est dans une situation de pénurie à la fois matérielle, financière et humaine.

Le bureau d'IPAJ dont on va essayer de parler dans cette section se trouve dans le capital du pays et fait des structures centrales du ministère de la justice, car l'IPAJ est subordonné au ministère de la Justice, comme nous l'avons déjà dit ailleurs.

La majorité des personnes qui fréquentent ces administrations n'ont jamais eu à faire à un tribunal, à un avocat ou à une institution judiciaire de l'État, ou même à un assistant juridique. L'institution judiciaire est de loin la plus éloignée dans leur rapport à l'État. Ces mots ne leur disent absolument rien dans leur vie concrète. Ils ne connaissaient pratiquement rien des règles, des problèmes, des contours, du

¹²¹⁴ Constitution de la République du Mozambique de 2019, articles n° 62 et 70.

¹²¹⁵ IPAJ fut créé par la loi n° 6/94, de 13 de septembre. Le statut d'IPAJ fut approuvé par le décret n. ° 54/95, de 13 de décembre.

¹²¹⁶ Ordem dos Advogado de Moçambiques, « Termos de referência do Instituto do acesso à justiça », ODM, Maputo, 2013, p. 15.

fonctionnement de ces institutions. L'institution judiciaire qu'ils connaissent est celle présentée à la Télé dont l'image réelle est loin de se conformer à la réalité. Ils arrivent dans cette administration parfois sous le conseil de leurs syndicats s'ils sont des travailleurs, de la police, ou encore par des responsables de quartiers (*chefe de quarteirão*, *chefe de dez casas*, leader communautaire, juges des tribunaux communautaires ou quelques associations qui travaillent dans l'humanitaire, entre autres). Ces mêmes personnes peuvent avoir connu l'État par la voie des administrations qui traitent de la misère (Institut national d'Assistance Sociale, Institut National de Sécurité Sociale [et Calamidades ?]), du traitement des documents officiels ou de citoyenneté (carte d'identité, attestation de pauvreté, de résidence et parfois le passeport) ou encore celles responsables pour l'ordre public (police nationale et police municipale). L'institution judiciaire est perçue comme une institution fermée, inaccessible et élitiste.

Il y a un sentiment de distance, parfois, de peur à son égard. Cela révèle à la fois du fait que cette institution/administration, y compris l'IPAJ, reste encore éloignée des classes démunies et continue d'être élitiste dans son image et dans ses pratiques. Cela s'explique, en grande partie, du fait qu'une grande partie des assistants de justice, défenseurs publics et stagiaires soient formés en Droit (normalement ils ont une maîtrise en droit ou sont en cours de finalisation) et inscrits au barreau des avocats du Mozambique. Cette question change essentiellement le rapport qu'ils sont avec la population pauvre même si ces mêmes fonctionnaires sont aussi pauvres ou appartenant à une petite classe moyenne fragile et parfois vivent dans les mêmes quartiers périphériques qu'une partie des usagers qui demandent leurs services. Ces comportements, on a pu les observer partout dans le pays, mais ce qui nous a frappé à Maputo c'est le degré de mépris, de mise à distance et de manque d'empathie des fonctionnaires de l'IPAJ envers ces gens-là. Ce n'est pas le comportement qui change si on le compare avec celui d'autres régions du pays (l'extrême nord du Mozambique), c'est bien le degré de ces comportements qui semble être le trait fondamental pour comprendre pourquoi les pauvres ou s'éloignent de l'IPAJ ou encore se résignent à accepter la violence de ses fonctionnaires lorsqu'ils sont obligés d'y aller.

Arlindo Fernando Zunguza, 57 ans, père cinq de enfants, deux épouses, habitant à l'intérieur du district Boane, une bourgade éloignée de la ville de Maputo (plus ou

moins 40 kilomètres dit-il) arrive le 19 juillet 2017 à 9h30 à l'IPAJ, pour faire avancer son cas lié à un conflit avec son patron qui ne voulait pas lui payer les arriérées de salaires de presque un an. En arrivant, il s'assoit et attend plus de quatre heures dans le petit couloir, ou j'étais moi-même assis pour faire mes observations et parler avec les usagers. Pendant ce temps, la majorité des fonctionnaires qui devraient prendre contact avec lui pour « faire avancer » son cas, l'ignoraient complètement. Mais, Arlindo n'était pas le seul dans ce petit couloir de moins de deux mètres de longueur et moins d'un mètre de largeur. À ce moment-là, il y avait en tout une dizaine de personnes. Plusieurs de ces assistants juridiques, défenseurs publics et stagiaires étaient en constant mouvement, mais sans jamais prendre contact avec les usagers présents dans le couloir-salle d'attente. Je demandai à Arlindo depuis combien de temps il fréquentait ce lieu, il me répondit que « cela fait une année et demi que je viens mais rien n'avance. Ils se comportent comme ça. Ils nous méprisent ». Il est possible de constater que la première perception des usagers envers cette administration qui devrait leur rendre faciles les voies d'accès à la justice et au droit est l'indifférence administrative et souvent humaine aussi. Même si les conditions matérielles de cette administration ne sont pas majestueuses, elles contredisent tout ce que les pauvres qui la fréquentent ont déjà vu dans leurs quartiers, maisons et dans les administrations auxquelles il a été fait référence *supra*.

La localisation elle-même est déjà un aspect crucial dans le rapport de ces pauvres à cette institution, car ils ne fréquentent la ville que dans de rares occasions, de surcroît alors que ces bureaux se trouvent au cœur de la ville de Maputo dans un bâtiment de plus de dix étages, habités par une classe moyenne et moyenne-haute travaillant dans la fonction publique, dans « l'industrie du développement », dans le secteur privé. La différence n'est pas que matérielle entre ces usagers pauvres et cette administration, elle est aussi, et surtout, dans les pratiques vestimentaires des fonctionnaires qui travaillent dans celle-ci. On pourrait ainsi dire que si la stratégie de développement institutionnel de l'IPAJ et la réforme de son régime juridique font référence à nécessité d'humaniser les services de l'IPAJ, d'en améliorer les prestations et faire en sorte que les usagers aient confiance dans le personnel¹²¹⁷, il n'en reste pas moins que le contact avec cette administration les rend encore plus méfiants, voire

¹²¹⁷ Justino Ernesto Tonela, Discurso por ocasio do sexto conselho consultivo do IPAJ, Maputo, 2020.

désespérés. Ils sont confrontés à un État à la fois violent par les pratiques de ses fonctionnaires et moins enclin de respecter les droits basiques des usagers des services publics. Il y a un État qui ne se soucie ni des critiques ni encore moins d'une possible révolte, car de par sa nature il assume que ce qu'il fait est déjà de l'ordre de l'exception, est une faveur qui mérite d'être remerciée, ni interrogée et critiquée. Comme le souligne Arlindo Fernando Zunguza, entrer dans cette administration c'est aussi accepter la souffrance et les injustices :

« [...] Je viens ici depuis février 2016 pour régler ce problème avec mon patron qui ne veut pas payer ce qu'il me doit après plusieurs [semaines ? mois ? années ?] de travail dans plusieurs projets de construction à Cabo Delgado et Nampula. Quand je suis venu pour la première fois, personne ne m'a accueilli. Je suis venu plusieurs autres fois, mais je n'ai parlé qu'au secrétaire, je n'ai jamais eu d'avocat commis d'office. Ils ont dit qu'à ce moment-là tout le monde était occupé par d'autres affaires. Ils avaient beaucoup de procès à traiter et que le personnel était réduit pour répondre à tout le monde en même temps. Que je devrais attendre. J'ai ainsi attendu jusqu'à présent. À chaque fois que je venais, je rentrais chez moi toujours sans solution. Ils ont dit la même chose pendant plusieurs mois. Personne ne se soucie de mes problèmes. Ils semblent se préoccuper d'autres choses que de nous. Lorsque j'essaie de demander une audience avec un assistant juridique, ils disent qu'ils sont tous occupés ou que je dois attendre qu'on m'appelle. Mais ils n'appellent jamais. Je dois toujours venir ici pour voir si j'ai la chance de tomber sur un assistant juridique capable de m'écouter. Ils ne savent pas que nous devons dépenser de l'argent pour venir ici. Nous n'avons pas cet argent, mais ils ne sont même pas là. Ils disent qu'ils sont là pour défendre les pauvres, mais je ne ressens pas le besoin de [nous] défendre. Vous voyez, je viens ici depuis un an et demi et je n'arrive pas à résoudre mon problème. Parfois ils perdent même mes documents. C'est triste de venir ici, mais je n'ai pas les moyens de payer un avocat. Je suis obligé de souffrir mais voyons s'ils m'aident un jour [...] »¹²¹⁸.

Dans cet extrait, on peut voir que les usagers se voient octroyer une identité, une identification par les fonctionnaires. En outre, ils assument que leur rapport à cette

¹²¹⁸ Entretien avec Arlindo Fernando Zunguza, usager de l'IPAJ, Maputo, le 19 juillet 2017.

administration, surtout, dans la manière ils sont reçus par les différents fonctionnaires, est dû à leurs conditions de pauvres, de démunis, de personnes vivant dans la misère. Toute personne qui demande les services de l'IPAJ doit présenter une attestation de pauvreté, d'incapacité financière ou un document qui prouve qu'il ne peut se payer des services des avocats libéraux. Cette situation permet aux fonctionnaires, stagiaires et aux bénévoles de savoir qu'ils ont à faire à de gens à faibles capacité financière voire de gens misérables par lesquels ils ne peuvent retirer ni prestige ni reconnaissance professionnelle de leur collègues avocats libéraux. C'est bien à ce titre qu'aborder « la vie au guichet sous l'angle des rôles sociaux et de constructions identitaires » permet de voir comment cette institution censée aider les plus faibles de la société à accéder à la justice et au droit véhicule une idée de l'État et de ce service éloigné des rôles que la loi lui assigne. Comme le dit Everett Hughes « l'histoire d'une institution est celle de la croissance et de la transformation des fonctions constitutives des rôles dévolus aux individus qui la composent »¹²¹⁹.

À l'origine, l'Institut National d'Assistance Juridique (1975-1994, futur IPAJ), fonctionnait dans un contexte où l'exercice de la profession d'avocat libéral n'était pas possible et qu'une bonne partie des assistants juridiques, sinon tous, n'avaient pas une formation en Droit. Ils pouvaient juste avoir une formation primaire ou secondaire ou avoir une expérience professionnelle dans l'administration avec quelques petites formations rapides en Droit. La nature des professionnels de l'IPAJ d'aujourd'hui a changé, avec des jeunes titulaires une maîtrise en droit et avec des ambitions plus grandes que de défendre des usagers de plus en plus pauvres. Cette institution dont le rôle devrait être de donner espoir à ces gens pauvres, devient une institution qui institue une forme supplémentaire d'injustice et de violence, qui se manifeste soit par la non-prise en compte de leur demande, soit par une défaite presque garantis dans les tribunaux.

Naife, 57 ans, ancien officier de police à la retraite, six enfants, une épouse, habite à Maxaquene, un quartier pauvre et insalubre de la ville de Maputo. Il se rend à IPAJ depuis un an (depuis juillet 2016) pour résoudre un problème concernant un

¹²¹⁹ Everett C. Hughes, « Institutional Office and the Person », *American Journal of Sociology*, vol. 43 / 3, 1937, p. 404-413, p. 404-413.

litige qu'il a avec son employeur, une entreprise dans le domaine de la Sécurité privée. Il a connu l'existence de l'IPAJ lorsqu'il était policier. Lors de nos conversations, il a fait savoir qu'il a contacté cette institution dans une situation où toutes les solutions avec son patron se sont avérées impossibles, mais qu'il aurait préféré ne pas avoir à faire avec cette institution, car il se rappelle qu'« il y a dix ans ma sœur a eu à faire aux assistants juridiques de cette institution, mais ils lui ont pris de l'argent et en plus de cela n'ont pu l'aider dans son problème avec son mari, qui a pu corrompre l'un des assistants pour piétiner toute solution en faveur de ma sœur. Mais aujourd'hui, je n'ai pas de choix, je suis obligé de demander leur aide, mais je n'y crois beaucoup »¹²²⁰. Si ces problèmes peuvent être observables dans d'autres administrations, ce qui est spécifique de ce secteur est le fait que les usagers subissent une triple souffrance : la disqualification sociale du fait d'être pauvre, la violence verbale et psychologiques de la part de tous les fonctionnaires et le piétinement de leur procès (absence de suivi ou encore mauvais conseils de la part des assistants juridiques, stagiaires ou encore des avocats commis d'office). Si les institutions ne peuvent exister que par les rôles qui sont tenus par leurs agents, alors on peut dire que le rapport que les usagers ont avec l'IPAJ est éloigné du droit à la justice.

On peut, à ce titre, dire que les paroles et le comportement de Remigio Naife et d'Arlindo Zunguza révèle une « intériorisation de la contrainte »¹²²¹ de devoir accepter l'inacceptable, c'est-à-dire la violation de leurs droits fondamentaux, l'accès à la justice, dans une institution qui est obligé par la loi de permettre aux plus démunis de faire respecter leurs droits. Ces deux témoignages font écho à plusieurs autres qu'on a recueillis dans cette administration. Si les réformes qu'on a pu analyser dans le chapitre VI visaient le changement de l'image de l'institution judiciaire, et donc de toute l'administration publique, le fait est que plusieurs de ses problèmes persistent.

Marta Uamusse, 25 ans, étudiante en quatrième année de Droit, stagiaire, justifia les problèmes constatés par les usagers et par moi-même de la manière suivante :

¹²²⁰ Entretien avec Remigio Naife, usager, Maputo, le 14 août 2017.

¹²²¹ Gérard Noiriel, *La tyrannie du national : le droit d'asile en Europe, 1793-1993*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

« [...] Ces problèmes dont nos concitoyens se plaignent toujours sont anciens et parfois ils exagèrent, car ils ne comprennent pas comment les choses fonctionnent. Ces gens-là ne connaissent pas les rouages de la justice, ne savent pas combien de travail il faut pour constituer un dossier solide. Certains problèmes dont ils se plaignent sont anciens, quand je suis arrivé je les ai trouvés. Avant je pensais que c'était la mauvaise volonté de mes collègues, mais en étant ici j'ai compris que notre position d'assistants juridiques ou de stagiaires ne nous permet pas de répondre à toutes les demandes. Nous sommes tous surchargés. [...] Parfois fatigués, sans avoir le temps de se plonger dans nos dossiers comme on aimerait. Je pense que certains d'entre de nos concitoyens devraient être reconnaissants que nous existions en tant qu'institution et que nous fassions quelque chose pour eux, car si nous ne faisons rien, ce serait très compliqué pour eux. Ces gens ne peuvent même pas payer un stylo pour un assistant. Ils n'imaginent pas même notre sacrifice. L'État fait de son mieux pour que chaque citoyen ait accès à une défense équitable. Nous faisons de notre mieux pour nous conformer à cette injonction légale, même lorsque les choses se compliquent [...] »¹²²².

Comme le disent Maria Marques, André José et João Pedroso :

« malgré l'intention sans équivoque de produire une rupture avec l'ancien système judiciaire, la vérité c'est que les changements institutionnels qui ont eu lieu n'ont pas eu d'impacts significatifs sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice. D'une part, il n'a pas toujours été facile de réunir des individus qui, par leur "bon sens", leur "formation politique" ou leur "sens élevé de la justice", puissent assurer, à tous les niveaux, une *'application correcte des principes qui inspirent la construction d'une nouvelle société*¹²²³ ».

¹²²² Entretien avec Odete Grégorio, avocate d'office à l'IPAJ, Maputo, le 16 août 2017

¹²²³ Maria Manuel Leitao Marques, André Cristiano José et Joao Pedroso, « A justiça cível nos tribunais provinciais », in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 1, op. cit., p. 351-403, p. 364. [mots soulignés dans l'original].

Cette citation confirme le témoignage de la stagiaire Maria Uamusse. Cette institution, loin d'appliquer la politique d'accès à la justice, participe à l'éloignement des plus démunis de toute possibilité de faire valoir leur droit. Comme on peut le constater dans les paroles de Marta ce n'est pas le problème d'un seul individu, c'est le caractère général de l'institution judiciaire qui s'impose à tous créant ainsi une norme pratique (voir chapitre I e II de cette thèse) qui consiste à assumer que l'état des choses dont se plaignent les usagers n'est que de la routine qui dépasse chacun des fonctionnaires pris individuellement.

Au cours d'une conversation avec Odete Gregorio, une avocate commise d'office (*assistente de justiça*) à IPAJ, le 16 août 2017, dans une petite salle qui fonctionne comme bureau, cette dernière me confia qu'

« il est important de comprendre que l'IPAJ fait de son mieux pour aller au-delà de ses capacités. Et cette institution c'est nous tous. Malheureusement, dans cette institution il faut être à la fois un assistant juridique et un psychologue, un assistant social et parfois, si ce n'est pas souvent, un père, un frère, entre autres, pour ceux qui demandent nos services. Cette situation devient faite que on s'éloigne de notre rôle qui est celui d'apporter les solutions juridiques et qui se fondent dans la loi ¹²²⁴ »

Cette situation est confirmée par mes propres observations. Le mercredi 16 août 2017, 11h10, je suis dans le secrétariat de l'IPAJ. Dans la salle il y a trois tables plus ou moins bien entretenues, avec quelques chaises, pas plus de cinq. Il était impossible de savoir précisément combien car elles étaient déplacées en permanences par les fonctionnaires d'un lieu à un autre. Dans cette salle, il y avait ce jour-là deux femmes et deux hommes qui semblaient tous et toutes avoir à la cinquantaine. Leur condition physique témoignait de la pauvreté, surtout, les chaussures des hommes. Deux femmes étaient là pour accueillir les usagers. Leur regard envers les usagers présents dans la salle reflétait mépris, rage et même condescendance. L'une d'entre elles, dans un commérage, fut capable de dire à voix basse que :

« la salle devenait irrespirable à cause de la mauvaise odeur des usagers qui étaient là [et] parfois le secrétariat ressemblait aux urgences des hôpitaux

¹²²⁴ Entretien avec Odete Gregorio, avocate d'office à l'IPAJ, Maputo, le 16 août 2017.

publics. Tous les mauvaises odeurs se concentrent de telle sorte qu'il est parfois compliqué de respirer. Mon parfum disparaît lorsque je me trouve devant ces usagers. Je ne dis pas cela par méchanceté. C'est juste une constatation que personne ne peut se refuser à voir¹²²⁵ ».

Ce comportement n'est isolé, il est répandu dans toute l'administration judiciaire. Les usagers le vivent comme une agression ou une violence, car souvent les fonctionnaires ne s'approchent même pas d'eux et les chaises dans le secrétariat sont toujours à un mètre de distance. Ceux auxquels est donnée l'autorisation de s'approcher sont des usagers avec une apparence plus ou moins acceptable selon des critères bien définis de catégories vestimentaires. Souvent les fonctionnaires n'ont pas besoin de dire un mot pour que les usagers ne s'approchent pas d'eux. La distance semble instituée et objectivée. De plus, les fonctionnaires parlent à voix basse, ce qui complique la communication, d'autant plus que la majorité des usagers ne comprennent le portugais que de manière très approximative. Mais, cette situation ne gêne guère les fonctionnaires. Ils considèrent qu'ils n'ont pas à « crier », car cela, comme m'explique une jeune stagiaire, « n'est pas civilisé.

Lorsqu'on fait des études en droit on apprend à agir différemment. Il faut être poli. Parler à haute voix ce n'est pas du tout poli. Et même si on parlait à haute voix, ces personnes ne comprennent presque rien de ce qu'on dit »¹²²⁶. Cette situation peut permettre de dire que les usagers se voient réduits au statut de personnes sans « civilisation », « sans les bonnes manières » et de surcroît ils sont réduits à une position de simples administrés dénué de « civilité », au sens du terme latin *civilitas*. La rencontre administrative ou plutôt un affrontement silencieux entre fonctionnaires ou stagiaire de l'IPAJ et l'utilisateur produit des violences sociales, symboliques qui touchent à la dignité de ceux qui cherchent de l'aide ou un accompagnement. L'IPAJ et son guichet deviennent dans la conception et dans les imaginaires des usagers/administrés une administration qui institue la violence et la violation de leurs droits. Le langage courant des fonctionnaires dépeint assez souvent le contraire de ce que cette bureaucratie prétend transmettre au public, aux bailleurs et aux hautes

¹²²⁵ Conversation avec une fonctionnaire/secrétaire d'IPAJ, Maputo, le 16 août 2017.

¹²²⁶ Conversation avec Emilia Ventura, stagiaire, Maputo, le 19 juillet 2017.

autorités de l'État. Dans un échange avec Paulo Manjate, un jeune usager de 33 ans, il me confia que :

« [...] Quand je viens ici, je sais que je souffrirai du mépris de ces *doutores* [les fonctionnaires] qui sont ici. Ils pensent que nous sommes des animaux et des analphabètes. Ils souhaiteraient que nous ne venions pas ici. Lorsque nous entrons dans cette pièce [le secrétariat/guichet] , ils se tiennent à l'écart de nous. Pour parler de nos problèmes, nous sommes obligés de les dire devant tout le monde. Nous n'avons aucune intimité. Pour eux, il n'y a pas de secret. Ils nous traitent avec mépris. Certains, tout en nous parlant, parlent au téléphone portable, mangent ou grignotent. Nous savons que les avocats [les assistants juridiques] ici ont d'autres affaires avec des gens qui peuvent payer plus. Nous qui ne sommes personne [*zé ninguém*] et sans conditions ne méritons pas leur respect. Quand je me réveille pour venir ici, je sais que je vais subir une épreuve. Souvent une épreuve sans résultats. On sent qu'ils font tout pour nous éviter, pour ne pas nous approcher. Même en réalisant cela, nous ne pouvons rien faire. Nous avons ce livre de plaintes [livro de reclamações], mais qui oserait écrire quoi que ce soit sur ces *doutores* ? Nous savons qu'ils vont lire et qu'ils peuvent punir ceux qui ont écrit ou même simplement ignorer nos plaintes comme cela se passe à la mairie de Boane où j'habite. Ils traitent mal tous les pauvres gens mais personne n'ose critiquer directement. C'est pire ici parce que ces *doutores* peuvent se venger [...] »¹²²⁷.

Ce qu'on a pu observer lors des échanges administratifs entre les *doutores* et les *zé ninguém*, pour reprendre la terminologie de notre interlocuteur Paulo Manjate, qui n'est pas le seul à utiliser ces expressions, c'est que tout échange entre les deux « catégories » de personnes est inégal et suit un schéma classique dans l'administration mozambicaine. Cependant ici, les inégalités sont à la fois plus marquées et plus violentes symboliquement, car l'écart entre les mondes sociaux est

¹²²⁷ Entretien avec Paulo Manjate, usager, Maputo, le 24 juillet 2017. La *figuralis significatio* du mot docteur au Mozambique peut être trouvée à la note 1 de cette thèse. De plus, il est important d'expliquer que le mot *zé ninguém* (littéralement : « José Personne ») souligné dans l'extrait de cet entretien veut dire dans le langage populaire dans les pays d'expression portugaise que cette une personne est sans valeur sociale, sans capital économique et culturel. Elle est misérable et de surcroît socialement méprisable.

beaucoup plus visible. Il n'y a pratiquement jamais de violence physique comme c'est le cas dans le secteur de la santé (voir chapitre VII). Les interactions qui se déroulent dans le secrétariat ou dans le couloir, les deux espaces servant de guichets, donnent un pouvoir sans limites aux agents, aussi petits soient-ils dans la hiérarchie au sein de l'institution, de déclassifier les administrés, de rendre audibles ou pas les paroles de chaque usager en s'autorisant la création abusive des « conditions de la parole autorisée »¹²²⁸, pour reprendre un terme cher à Pierre Bourdieu.

Il serait erroné d'interpréter la résignation des usagers comme une adhésion à une administration violente. Mais la résignation est l'assomption de la part des usagers qu'il vaut mieux supporter les « sévices » symboliques et discursives des agents. C'est bien la culture administrative d'obéissance qui est à la base de ce comportement conformiste. Ce sont là les traits d'une administration judiciaire qui fonctionne dans un contexte autoritaire dans lequel l'individu n'existe que comme administré.



Figure 19: Paulo Manjate, usager.



Figure 20: Usagère de l'IPAJ.

À ce sujet, Armando Nhassane, un usager de 58 ans, habitant de Polana Caniço, un quartier périphérique de la ville de Maputo, résume son rapport à l'IPAJ de la manière suivante :

¹²²⁸ Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.

« [...] Quand nous arrivons ici, nous sommes souvent maltraités. Ils crient souvent, parlent sans prêter attention à ce que nous disons. Ils parlent souvent avec mépris. Ils nous regardent comme si nous étions des êtres méprisables. Nous devons souvent attendre longtemps pour être reçus alors qu'ils ne font rien de concret. Mais nous ne pouvons pas contester, ni demander pourquoi ils font cela. Si nous faisons cela, nous courrions le risque de voir notre situation s'aggraver. Par conséquent, nous évitons toute confrontation, quelle que soit l'attitude qui les irrite. Même en sachant qu'ils ont tort dans leur comportement, nous sommes obligés d'accepter l'effort qu'ils font pour nous aider gratuitement. Ce sont des gens envers lesquels nous devons être reconnaissants, même avec la façon agressive dont ils nous traitent [...]»¹²²⁹.

Les modalités d'action des agents au guichet ou dans les bureaux et les témoignages de nos interlocuteurs permettent de constater que la rencontre bureaucratique dans ce type d'administration est aussi une mise à nu des problèmes de la politique d'accès à la justice au Mozambique, surtout, pour les pauvres. On pourrait imaginer que l'IPAJ à Maputo serait en meilleure condition de répondre aux défis de l'accès à la justice, mais les faits et les observations faites montrent tout le contraire. En outre, les pratiques et comportement administratifs des fonctionnaires de l'IPAJ suggèrent que l'image de l'État dans ce contexte est celle d'un État qui se met à une distance des besoins de ses propres citoyens qui fait de la violence symbolique/verbale un élément central de ses rapports aux administrés. Ces perceptions ne sont guère objet d'inquiétude de la part des fonctionnaires, car ils pensent que leur comportement n'est point critiquable. Au contraire, ils pensent être à la hauteur des exigences de leur métier dans un contexte qu'ils considèrent difficile. Si dans certaines situations, les agents semblent bienveillants envers certains usagers, c'est parce qu'ils se méfient de leur identité en fonction de leur habillement¹²³⁰. La production des identités dans cette administration est une donnée fondamentale. Dans ce type de situation (un doute sur le statut social d'une personne), on a observé que les agents faisaient non seulement attention à tout ce qui pourrait être dit par ces

¹²²⁹ Armando Nhassane, un usager, Maputo, le 19 juillet 2017.

¹²³⁰ Pour ce qu'on a pu observer, cela se réduit aux personnes qui ont l'air de quelque chose, pour reprendre une phrase de Jacques Brel dans sa chanson « ce gens-là ».

personnes, mais qu'ils essayaient aussi de se montrer disponibles pour les aider. En d'autres termes, il y a une « rencontre administrative différenciée ». Un stagiaire, étudiant de droit à l'Université São Tomas, me dit à propos des rapports avec les usagers que

« ces gens sont de plus en plus nombreux, ce qui crée plusieurs contraintes dans notre travail quotidien. On essaye d'être plus à l'écoute de tout le monde, mais je peux vous assurer que ce n'est pas du tout facile, car parler avec nos usagers communs c'est faire l'effort de comprendre leur bas niveau linguistique qui est très bas. Ils ne s'expriment pas très bien en portugais, ce qui complique notre travail, car ici il y a ceux qui parlent peu ou pas de tout les langues parlé par la majorité des nos usagers. Cette situation prend énormément de temps qui pourrait être utilisé pour avancer le fond du dossier. Je ne peux pas nier que c'est plus facile de travailler avec des personnes ayant un niveau de portugais compréhensible. Ça facilite le travail »¹²³¹.

Il y a dans ces paroles quelque aspects que nous font penser aux contradictions au sein des organisations bureaucratiques, le conformisme institutionnel, dont fait preuve le stagiaire dans son témoignage, sont le produit d'un long, et parfois inconscient, processus d'appropriation des normes pratiques¹²³² dominantes et la recherche d'une légitimité sociale qui est souvent en contradiction avec les attentes des usagers d'avoir une relation apaisée avec l'administration. À propos de cela Catija Massamba, jeune stagiaire, étudiante à l'université Technique de Mozambique (UDM), trente-quatre ans, dit ceci :

« Nous essayons de faire de notre mieux pour que les usagers se sentent bien servis lorsqu'ils viennent ici. J'essaie personnellement d'être le meilleur serviteur possible. J'essaie d'écouter attentivement les problèmes des gens. Je sais que ces gens sont dans le besoin et qu'ils vivent les pires problèmes sociaux et économiques. Je sais que lorsqu'ils viennent ici, ils s'attendent à ce que nous fassions quelque chose. Nous n'avons pas toujours de solutions, mais nous

¹²³¹ Conversation avec un stagiaire, IPAJ, Maputo, le 21 juillet 2017.

¹²³² Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Practical Norms: Informal Regulations within Public Bureaucracies (in Africa and Beyond) », in Tom De Herdt, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan African: The Game of the Rules*, Londres/New York, Routledge, 2015, p. 19-62.

devons donner de l'espoir face à tant de problèmes que traversent ces gens, souvent très pauvres. Nous essayons toujours d'être prêts à entendre les plaintes et les désarrois qui sont simplement sociaux et non juridiques. Mais ici, on a l'habitude de mélanger les deux, le social et le juridique se mélangent ici. Cependant, il faut dire que les choses ici ne sont pas faciles. Gérer les problèmes sociaux ce n'est pas ma spécialité, mais je suis moi-même, et mes collègues, obligée d'être à la mesure de ces demandes. Nous avons de nombreux procès et nous ne pouvons pas toujours écouter les utilisateurs de la manière souhaitée. Nous sommes tenus d'être flexibles pour répondre à la demande qui est devenue de plus en plus intense ces dernières années. Il semble y avoir de nombreux problèmes, notamment au travail, dans les relations conjugales et même en matière de nature patrimoniale parmi les familles. Souvent, il faut tout faire pour calmer les gens, mais il y a des problèmes qui sont compliqués par leur nature. Il est difficile de répondre à cette demande et en même temps de répondre au désir de bien faire notre travail. C'est un équilibre très compliqué. On essaie de faire de notre mieux [...] ¹²³³ ».

La rencontre administrative avec des usagers pauvres, piégés et vivant dans la culture des pauvres¹²³⁴ est, pour Catija Massamba, mais aussi pour ses collègues avec lesquels on s'est longuement entretenu, est toujours vécu comme une épreuve psychologique et morale. Si l'IPAJ est une institution à vocation juridique, pour ses agents il fonctionne comme le prolongement de l'Institut National d'Assistance Sociale (l'INAS, une CAF à la mozambicaine), comme une administration des affaires sociales dû à la nature des demandes des usagers qui le fréquente. Pour les usagers, aller à l'IPAJ et se rencontrer avec ses agents ne se limite pas à entrer dans une administration d'assistance juridique, c'est-à-dire aller à l'IPAJ devient aussi la possibilité, avec toutes les violences potentielles de la part des agents, de trouver le confort social et l'espérance de voir leurs problèmes résolus. Le souci est que dans l'imaginaire et dans les pratiques des jeunes diplômés comme Catija dont l'espoir est de devenir juges, procureurs ou avocats, grande est la contradiction entre les attentes des usagers et ce qu'ils attendent eux-mêmes de leur présence à l'IPAJ.

¹²³³ Entretien avec Catija Massamba, stagiaire, Maputo, 19 juillet 2017.

¹²³⁴ Richard Hoggart, *La culture du pauvre : étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Paris, Les éditions de minuit, 1970.

Les plus jeunes font de leur passage à l'IPAJ un instrument pour construire leurs candidatures à la magistrature judiciaire et au ministère public et avoir la carte professionnelle d'avocat. Cette situation fait que la perception de leur rôle est éloignée du rôle d'agent de l'IPAJ. Comme l'a montré Olivier de Sardan¹²³⁵, il y a plusieurs moments où les normes sociales, officielles et pratiques se croisent et se contredisent. L'IPAJ à Maputo représente cette contradiction qui est vécue par les usagers comme violence et désengagement *de l'État* à l'égard de leur sort et par les agents (stagiaires et fonctionnaires titulaires) comme une pression supplémentaire qui réduit leur travail juridique proprement dit. C'est bien l'image d'un État négatif qui est produite par les usagers, mais cela malgré les difficultés entérine la culture étatique dans les populations.

8.1.1. La rencontre administrative comme lieu de négociation et de fabrique des identités contrastées

La relation administrative au guichet est un élément essentiel pour comprendre le processus d'inculcation de l'État aux usagers par l'IPAJ. L'image de l'État en tant qu'institution de régulation sociale est celle qui est recherchée par les usagers lors des rencontres avec les agents de l'IPAJ. Lors de ces rapports, ce qui fut possible de constater c'est bien un État perçu comme producteur de la stabilité sociale, un État qui fait des faveurs envers les usagers. Cela parce que la plupart des problèmes auxquels fait face l'IPAJ sont de ressort social et exigent un engagement personnel des agents pour essayer de trouver les solutions, comme on l'a vu plus haut. Si ces images sont une réalité plus ou moins respectée, l'entrée dans cette administration de la part des usagers est aussi un moment de production des identités qui ont des conséquences dans le fonctionnement quotidien de cette institution. Plus haut, on a essayé, de manière rapide, de dresser le rapport entre le niveau social des usagers et le comportement des agents de l'IPAJ. Ici, il sera question d'aller un peu plus loin.

¹²³⁵ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, p. 134-135.

Amina Mohamede, une dame de 47 ans, peau claire, relativement bien habillée, probablement avec des ancêtres venant d'Inde, qui s'exprime très bien en portugais, parfois plus que quelques fonctionnaires de l'IPAJ, bien coiffée, arrive dans bureaux de l'IPAJ le 20 juillet 2017. Il était 11h33. À son arrivé, sa présence se fait sentir. Les autres usagers qui étaient là la regardaient avec respect et admiration, d'autres pensent qu'elle est une fonctionnaire, d'autres pensent qu'elle est même une haute fonctionnaire, ou encore une dame d'affaires. À son arrivé, les usagers qui se trouvaient là ouvrent le chemin pour lui permettre d'entrer dans le secrétariat. En arrivant, elle ne s'assoit pas dans le couloir qui fonctionne comme « salle d'attente », elle se dirige directement au secrétariat alors même que cela est interdit, car chaque usager a l'obligation de faire la queue. Son entrée presque solennelle, avec des chaussures noires à talon, une veste bleu foncé accompagnée d'un pantalon noir, crée un impact symbolique parmi les usagers mal habillés et souvent analphabètes. Lorsqu'elle entre dans le couloir, j'observe que la secrétaire et les autres fonctionnaires font la cour pour la recevoir. Ils lui proposent de s'asseoir. Lorsqu'elle est assise, la secrétaire se met à l'écoute d'une manière très attentive et ouverte – un comportement bien différent de ce que j'ai pu observer dans les contacts entre les agents et les usagers plus démunis. Ici, on constate que la vie au guichet, porte d'entrée de l'État, ne se fait ni de la même manière et ni ne produit les mêmes conséquences pour qui fréquente le lieu.

La manière dont fonctionne cette administration n'est ni homogène ni linéaire pour les usagers, car le statut social, réel ou non, détermine le comportement des agents. Plus les agents se sentent socialement proches de l'utilisateur, meilleur est le traitement. Ce que montre toutes ces situations, c'est qu'il y a une hétérogénéité des personnes qui fréquentent cette administration, mais dont la majorité viennent de classes défavorisées de la société mozambicaine. Ainsi, la présence des personnes comme Amina, qu'il n'est pas du tout rare de voir, crée un sentiment d'injustice parmi les plus pauvres., les « personnes à problèmes », « gente do caniço »¹²³⁶. Ces gens avec

¹²³⁶ *Gente de caniço* se réfère aux gens des quartiers pauvres de la ville de Maputo. Polana Caniço est un quartier qui concentre tous les problèmes sociaux d'une ville africaine et des banlieues européennes tels que la misère, la criminalité, entre autres.

une certaine capacité financière cherchent les gens de l'IPAJ, car ils savent qu'ils payer moins que s'ils allaient voir un avocat privé.

Armando Jamisse, travailleur dans le bâtiment, 34 ans, représente un cas inverse d'Amina. Mal habillé, cheveux mal entretenus, il a des dreadlocks dans la tête, des chaussures usées, parle mal le portugais. Il est assis dans les chaises du couloir le 3 août 2017, 13h15, en attendant d'être appelé pour entrer dans le secrétariat. Au bout de presque une heure, il entre dans le secrétariat, mais le traitement est totalement différent de celui reçu par Amina. On retrouve l'indifférence, les paroles évasives. Tout est fait pour réduire le temps de l'échange, ce qui arrive au bout d'une quinzaine de minutes. En observant les comportements des agents, j'ai pu constater du mépris, de l'insolence et même de la violence et de la rage dans la manière dont ils parlent à Armando Jamisse. Son cas s'intègre dans la catégorie des « *peessoas do caniço* », ces pauvres gens qui ne peuvent rien faire d'autre que de se soumettre aux volontés de ces agents. La rencontre au guichet est un haut lieu de (re)production des identités sociales qui transforment profondément la manière dont chacun accède à l'État. Malgré toutes ces observations, les agents de l'IPAJ, tous confondus, prétendent que tout le monde est traité de la même manière même si la réalité montre tout autre chose.

« [...] Nous ne classons personne selon des catégories sociales, des conditions économiques. Nous sommes là pour servir tout le monde en fonction des problèmes qui nous sont présentés. Nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour que les gens sentent qu'ils peuvent trouver de la justice ici, qu'ils voient l'importance de confier leurs problèmes à l'État. Nous représentons l'État et, par conséquent, nous ne pouvons pas agir en fonction de ce que les gens ont dans leurs poches. Ce n'est pas un critère ici. Nous savons d'avance que beaucoup de gens qui viennent ici sont pauvres. Ils n'ont rien ou très peu. Beaucoup de ceux qui ont des moyens font appel à des avocats et paient. Ceux qui sont ici ont beaucoup de difficultés. Ils ont déjà beaucoup de problèmes. Nous essayons de faire ce que nous pouvons pour nous assurer qu'ils sont respectés et traités avec dignité, pour qu'ils puissent sentir que l'Etat est ici à leur service ; Je pense qu'ils constatent cela en regardant nos efforts avec le peu de moyens qu'on a [...]»¹²³⁷.

¹²³⁷ Entretien avec Odete Gregorio, agent d'IPAJ, Maputo, le 16 août 2017.

Si Odete Gregorio prétend que les relations administratives avec les usagers ne se base en aucun cas sur les catégories sociales, son propre témoignage et les pratiques de ses collègues montrent tout le contraire. De manière consciente ou inconsciente, il y a une représentation négative du public « à problèmes sociaux » et une représentation positive à l'égard de ceux qui ont une certaine capacité financière et occupent une position sociale respectable aux yeux des fonctionnaires. Si le guichet est considéré comme une porte d'entrée fondamentale dans l'État pour les usagers, il est utilisé par les agents comme l'instrument de triage social et de catégorisation des personnes. Il est souvent utilisé pour trier les cas/procès utiles, et donc ceux qui mériteraient ou pas plus d'attention. J'ai bien vu des usagers demandant l'état de leur dossier, mais la réponse est souvent frappante « il faut que je cherche. Venez demain ». Toutes ces pratiques ne passent pas inaperçues aux yeux des usagers qui savent que le fait d'être pauvre ou d'occuper une position sociale relativement stable contribue à l'avancement ou pas de leur « cas ». Ainsi, Abilio chume, 42 ans, chauffeur de *chapa cem*¹²³⁸, habitant au Bairro Indigena, un quartier de la périphérie de Maputo est un exemple important.

Ce jour-là, le 9 août 2017, 10h57, Abilio arrive habillé d'un jeans jaune avec un trou dans les poches arrière, un t-shirt rouge col rond aussi usé que ses sandales en pneu hors d'usage¹²³⁹. Lorsque Abilio arrive, il n'y a plus de chaises pour s'asseoir. Il se met du côté gauche contre le mur dans le petit couloir. Mais, à un moment donné une fonctionnaire de l'IPAJ passe par là et lui dit « écoute, s'il n'y pas de la place pour que tu puisses t'asseoir et ou te mettre sans nous déranger, tu peux aller attendre en bas du bâtiment. Ne crée pas *d'engarrafamento* (embouteillage) ici. Tu veux qu'on tombe parce que tu occupes le passage ? ». Abilio n'a pas répondu. Il s'est simplement écarté et les autres lui ont trouvé une petite place pour qu'il puisse s'asseoir. Lorsqu'on lui demande le pourquoi du comportement agressif de la fonctionnaire, il dit ceci :

¹²³⁸ Au Mozambique, *chapa cem* ce sont les transports en commun appartenant le plus souvent aux entreprises privées.

¹²³⁹ Au Mozambique ces sandales sont appelées de *sandalias de chango, tito, wacho ou nhattera*. Les populations les plus pauvres utilisent beaucoup ces types de chaussures car elles coûtent moins cher (les prix peuvent aller d'un euro à 4 euros). En plus de cela, elles durent au minimum deux à quatre ans et sont assez résistantes.

« [...] Quand tu viens ici, on sait que nous sommes pauvres. On vient demander une faveur pour qu'ils nous aident à trouver les solutions de nos problèmes. On ne peut pas venir ici et discuter avec les patrons [les agents de l'IPAJ]. Ce sont les patrons et donc il faut juste leur obéir. Quand ils nous disent de faire quelque chose, on doit obéir, respecter. On a l'impression qu'ils nous parlent sans respecter notre dignité, mais qu'est-ce qu'on peut faire ? Le plus important est qu'on parvienne, au moins, à avoir la possibilité de voir nos problèmes résolus. Il est très difficile de supporter leur façon de parler. On est des parents, mais ici même les plus jeunes nous parlent comme si on était des enfants. Ici, il faut se comporter comme des enfants. On ne peut pas agir différemment. Personne ici ne peut leur répondre ou corriger leur façon de parler ou d'agir. Seuls ceux qui savent bien parler portugais et sont comme eux peuvent leur parler et avoir la possibilité d'être écouté. Nous les pauvres, qui ne savons même pas parler portugais, ne pouvons rien faire d'autre que d'accepter que les choses fonctionnent ainsi ici. Pour nous, il semble plus important de résoudre nos problèmes. On sait qu'il y a des gens qui ont de l'argent qui paient les patrons ici pour que leurs dossiers soient traités rapidement et avec plus de rigueur. Pour ceux qui n'ont pas d'argent, en plus d'être maltraités, nous sommes obligés de demander des faveurs parce que si nous ne faisons pas cela, l'indifférence des fonctionnaires devient pire ; ils classent nos dossiers et s'en souviennent quand nous venons ici pour savoir où en est notre affaire. Donc, nous les pauvres savons que nous devons obéir et écouter les patrons ici [...] On est justes des *nbuyanguana* [...] ¹²⁴⁰ ».

Ce qui est frappant est de voir comment la violence de l'État est objectivée par les usagers au point que celle-ci est assumée comme partie constitutive de l'action administrative, donc irrésistible. La littérature des instruments d'action publique (IAP)¹²⁴¹ permet de mesurer combien la réforme des services de la justice par la réforme du guichet n'a que très peu changé la nature des rapports entre les administré et cette institution, en particulier, et avec l'institution judiciaire, de manière générale.

¹²⁴⁰ Entretien avec Abilio chume, usager, Maputo, le 9 août 2017. Le mot souligné est en xichanagana, une langue locale parlée à Gaza et Maputo et signifie : « on est juste des pauvres ».

¹²⁴¹ Charlotte Halperm, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les presses SciencePo, 2014.

Si la réforme du guichet n'a pas pu changer durablement la perception des usagers vis-à-vis de l'État¹²⁴², elle a obligé, dans une certaine mesure, les agents à trouver des moyens plus subtils pour réagir aux populations pauvres. En outre, si la violence symbolique, psychologique, discursive est une réalité dans le guichet et dans la relation administrative, de manière générale. On a pu observer que ces violences sont articulées avec des moments de tendresse et d'écoute stratégique de la part des agents. En partant de l'idée du « policy design » de Michael Howlett¹²⁴³, il est possible de dire que l'entrée des usagers dans l'État via l'IPAJ montre que la culture autoritaire de l'État et le statut d'administré sans citoyenneté des usagers est ancrée dans le tissu social au Mozambique et dans le raisonnement politico-administratif. La position d'Abilio, et d'autres de nos interlocuteurs, est le produit de l'assimilation des pratiques d'une administration judiciaire qui semble fonctionner en contradiction avec ce que sont ses missions

Ces pratiques ne sont pas récentes. Le 19 et le 20 mai 1984, lors de la réunion du bureau politique du Comité Central du Parti Frelimo, dont l'objet était de discuter la question de la légalité afin « de mettre fin aux abus et irrégularités » fréquents dans les appareils de l'État, Samora Machel, président de la république de l'époque, disait que :

« [...] Aujourd'hui nous n'avons pas réussi à faire les réformes voulues au niveau de l'appareil d'Etat. Nous accueillons des paresseux, des voleurs, des détournateurs de biens de l'État dans notre administration. Nous accueillons des personnes incompetentes, incapables, qui ne savent pas ce qu'est la courtoisie, qui ne savent pas à quoi elles servent. Elles ne savent pas comment être serviteur du peuple, elles ne savent même pas ce que sont les gens. Elles n'ont pas de patron, elles se sentent, comme étant l'autorité, comme étant le pouvoir, comme

¹²⁴² Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; Yasmine Siblot, « Conclusion : les rapports à l'administration en pratiques », in Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 305-309.

¹²⁴³ Michael Howlett, « Policy Design : What, Who, How and Why ? », in Charlotte Halperm, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les presses Science Po, 2014, p. 281-315.

étant tout. [...] C'est notre appareil d'Etat qui est *dans cet état*. Nous n'expulsons pas l'incompétence, l'incapacité. On s'accommode, oui, de l'ignorance, de l'arrogance... c'est ainsi que s'infiltrent dans notre appareil d'Etat *ces types de fonctionnaires* [...]¹²⁴⁴.

Plusieurs travaux sur l'institution judiciaire au Mozambique¹²⁴⁵ confirment ce qui est décrit par nos interlocuteurs et la continuité des constatations faites par Samora Machel en 1984. En effet, l'IPAJ reste emblématique d'une administration judiciaire mozambicaine qui dans son quotidien ne fait qu'entériner l'image d'un État peu soucieux des problèmes réels des gouvernés. L'histoire d'Abilio et d'autres usagers révèlent que les réformes en cours dans les institutions d'administration de la justice ne font que pérenniser l'image d'une institution judiciaire éloignés des attentes des usagers et moins ouverte aux problèmes concrets de administrés¹²⁴⁶. Mais, malgré cela, les gouvernés continuent d'aller dans ces administrations. Plusieurs de nos entretiens ont permis de voir que la fréquentation de ce lieu n'est pas due au « plaisir » des usagers, mais qu'elle s'intègre dans une longue histoire des rapports entre les administrés et l'État au Mozambique qui a été toujours une relation marquée par les violences multiples, en particulier dans le secteur de la justice post-1990¹²⁴⁷.

¹²⁴⁴ Samora Machel, *O Poder popular garante a legalidade*, Maputo, Edição do Partido Frelimo, 1984, p. 20-21.[mots soulignés par nos soins].

¹²⁴⁵ Ana Maria Esteves Patrício, *Dinâmicas do pluralismo jurídico em Moçambique: estudo de caso do distrito de Mossurize*, Thèse, ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa, 2016, 281 p.; Ana Fernando, André Cristiano José, Carla Soares, [et al.], « Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique », Coimbra, Associação Moçambicana de Juizes, 2019, p. 380; Elisa Samuel Boerekamp, Joao Pedroso, Joaquim Fumo, [et al.], « Estudo etnografico das normas das populações locais para resolução de conflitos e a sua relação com acesso ao direito e à justiça em Moçambique: relatório exploratorio do projecto piloto dos distritos das provincias de Cabo Delgado, Nampula e Niassa », Maputo, Centro de Formação Jurídica e Judiciaria, 2020, p. 340.

¹²⁴⁶ Maria Manuel Leitão Marques, André Cristiano José et João Pedroso, « A justiça cível nos tribunais provinciais », in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social...*, op. cit., vol. 1, p. 351-403.

¹²⁴⁷ André Cristiano José, « Avaliação do Impacto do PARPA II no acesso à justiça em Moçambique », Maputo, CIP, 2010. André Cristiano José, Joaquim Fumo, Sara Araujo, [et al.], *Retratos da justiça moçambicana : redes informais de resolução de conflitos em espaços urbanos e rurais*, Maputo, CFJJ, 2014.

Depuis l'époque de l'administration coloniale, l'administration mozambicaine ne s'est jamais construite comme lieu de droits, mais de devoirs, de soumission et d'intériorisation de la volonté de ceux qui la représentent. La culture des réformes est absorbée par la culture organisationnelle dominante dans l'administration mozambicaine, celle de l'indifférence à l'égard des usagers¹²⁴⁸. On a pu observer que « [...] les bureaucrates de rue interagissent avec les usagers dans un cadre qui symbolise, renforce et limite leur relation, surtout *avec ceux qui sont socialement déclassés*.

De nombreux bureaux dans lesquels les gens recherchent des services sont structurés pour séparer clairement les fonctionnaires des clients au moyen d'un bureau d'information imposant [*à IPAJ c'est le couloir et le secrétariat où pour entrer il faut être appelé*] »¹²⁴⁹. Olivier de Sardan¹²⁵⁰ en analysant les situations ouest-africaines décrit tout un ensemble de pratiques du fonctionnement des bureaucraties en insistant sur un ensemble de pratiques qui ont des effets pervers sur la délivrance des services publics, en particulier en ce qui concerne la relation entre les usagers et les fonctionnaires qui font du « privilégisme » et de « pratiques non professionnelles » la base sur laquelle l'action administrative puise son inspiration. Pour le cas du Mozambique, entre autres, on a observé que les fonctionnaires de l'IPAJ étaient à la fois lents et rapides lorsqu'il était question du traitement des dossiers des usagers qui ne pourraient pas « pagar refresco » (« payer une limonade ») ou « dar um oriento »¹²⁵¹. « La lenteur dans cette administration lorsque ce sont les pauvres dans le

¹²⁴⁸ Michael Hull, *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*, Los Angeles-Londres, University of California Press, 2012; Collin Hoag et Matthew Hull, « A Review of the anthropological literature on the Civil Service », Washington, D.C, 2017, 35 p., p. 3-16.

¹²⁴⁹ Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel sage foundation, 1980, p. 117-118. Les mots soulignés ont été ajoutés par nos soins.

¹²⁵⁰ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « State Bureaucracy and Governance in Francophone West Africa: An Empirical Diagnosis and Historical Perspective », in Giorgio Blundo, Yves Le Meur, *The Governance of daily in Africa: Ethnographies Explorations of Public and Collective Services*, Leiden/Boston, Brill, 2008, p. 39-72, p. 50-51.

¹²⁵¹ Ces deux expressions sont assez courantes au Mozambique et on a pu les entendre dans nos conversations informelles et dans nos entretiens avec les usagers et les fonctionnaires. Elles font référence à la petite corruption très répandue dans l'administration mozambicaine, et compris à l'IPAJ.

guichet est synonyme de désintérêt vis-à-vis de leurs cas. Car ces cas n'apportent aucun avantage en termes de capital social et économique pour une partie importante des agents d'IPAJ.

8.1.2. La gouvernance quotidienne de l'assistance judiciaire et la négociation des normes au cœur de Maputo

« Si la réforme administrative est rapidement devenue une priorité politique, sa mise en œuvre ne s'est pas faite au même rythme ni avec les mêmes outils [...] Une évaluation de la réforme conduit donc à s'intéresser sur ses limites, sur ses effets réels et sur la transformation de ses enjeux. La réforme des administrations n'est pas seulement une question technique. Elle participe à l'élaboration du code politique qui doit un jour devenir celui *de toute la société*. Elle pose aussi la question de savoir quelle est la nature du pouvoir que les états exerceront demain [...] »

Luc Rouban, *Le pouvoir anonyme : les mutations de l'État à la française*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique, 1993, 337 p., p. 138-139.

« Nous avons de nombreuses limites en termes de conditions de travail. Nous avons des problèmes matériels, cela va du manque d'ordinateurs, stylos et autres matériels de bureau au manque de transport pour nos défenseurs publics, permanents et stagiaires. Nous avons de sérieux problèmes de ressources financières pour fonctionner efficacement. Nous avons encore des problèmes de ressources humaines. Nous dépendons fondamentalement des stagiaires, notamment ceux qui viennent de l'Institut d'Assistance juridique de l'Ordre des Avocats, des diverses universités avec lesquelles nous avons des partenariats. Sans ces stagiaires, nous aurions des difficultés plus sévères que celles que nous avons aujourd'hui. Cet espace où l'on travaille est trop petit pour que nos employés puissent travailler confortablement et pour que nous puissions bien recevoir nos

« Dar oriento » veut donner un peu d'argent à un fonctionnaire pour qu'il puisse être rapide dans le traitement d'un certain dossier ou problème des usagers.

concitoyens. En raison de difficultés financières, nos stagiaires ne reçoivent pas de subventions. Ils doivent se prendre en charge pour que notre institution puisse délivrer les services aux usagers. Ce que nous recevons de l'État est loin de satisfaire nos besoins. [...] Aujourd'hui, je peux dire que si les stagiaires partaient, ce qui arrive assez souvent, nous serions vidés de nos capacités d'action. L'État ne nous autorise pas actuellement à recruter du personnel. Ainsi, les stagiaires sont notre solution la plus importante. Voyez qu'ici un seul et même ordinateur sert pour plusieurs personnes ou alors chacun doit apporter son propre ordinateur, ce qui n'est pas toujours facile pour nos stagiaires. Nous aimerions avoir plus de moyens pour améliorer le service et rendre notre travail plus flexible, mais nous sommes bloqués. Cela contribue à de faibles performances et à des pratiques qui nuisent à notre image auprès de nos usagers et de la société en général [...] ¹²⁵² ».



¹²⁵² Entretien avec Adelino de Assis Laice, Directeur National d'Assistance Juridique à l'IPAJ, Maputo, le 18 juillet et le 1 août 2017.

Figure 21: L'accueil dans les bureaux centraux de l'IPAJ à Maputo.

Divers travaux sur les administrations, sur les bureaucraties et sur les services publics ont confirmé que pour comprendre le quotidien d'une institution il est important de s'intéresser aux conditions matérielles, aux pratiques de négociations quotidiennes entre agents et usagers, entre fonctionnaires et leur environnement, aux routines et aux contradictions entre les normes officielles et pratiques, entre culture administrative officielle et culture organisationnelle pratique, entre autres¹²⁵³. De plus, c'est en s'intéressant aux pratiques quotidiennes des agents de terrain qu'on peut comprendre les logiques qui permettent qu'un service particulier puisse être délivré malgré les multiples difficultés. Cela est d'autant plus intéressant quand on s'intéresse à une administration comme l'IPAJ, centrale mais dont les conditions sont loin d'être idéales.

Le 18 juillet 2017, à 10h 33, j'entre dans la petite salle de réception qui fonctionne comme secrétariat. Dans le secrétariat il y a trois tables qui servent de bureau pour les stagiaires et les fonctionnaires, deux ordinateurs, douze protège-documents, une photo du président de la République accrochée à droite de la porte d'entrée. À l'IPAJ aucune voiture n'existe pour que les fonctionnaires puissent se déplacer dans leurs nombreuses activités quotidiennes qui sont nombreuses. Comme l'a dit Adelino Laice, plusieurs contraintes financières empêchent le bon déroulement

¹²⁵³ Gerhard Anders, « Good Governance as Technology: Towards an Ethnography of the Bretton Woods Institutions », in David Mosse, David Lewis, *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 37-60; Gerhard Anders, *In the shadow of good governance: an ethnography of civil service reform in Africa*, Leiden/Boston, Brill, 2009; Joseph R. A. Ayee, « Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problems in Africa. », *African Journal of Political Science*, vol. 6 / 1, 2001, p. 1-41; Anya Bernstein et Elizabeth Mertz, « Introduction Bureaucracy: Ethnography of the State in Everyday Life », *PolAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 34 / 1, p. 6-10; Giorgio Blundo, « Seeing like a State Agent: The Ethnography of Reform in Senegal's Forestry Services », in Jean-Pierre Olivier Sardan, Thomas Bierschenk, *State at Work: Dynamics of an African Bureaucracy*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 69-89; Ilana Feldman, *Governing Gaza: Bureaucracy, Authority, and the Work of Rule*, Chapel Hill, NC, Duke University Press, 2008; Michael Herzfeld, *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic roots of Western Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

de l'assistance juridique. Dans les faits, chaque fonctionnaire, chaque stagiaire est censé utiliser ses propres moyens pour pouvoir faire son travail. C'est bien dans ces termes que, par exemple, les stagiaires font l'usage de leurs propres ressources financières pour pouvoir prendre le transport pour aller dans les tribunaux, pour rendre visite aux prisonniers ou encore accompagner certains des usagers lorsqu'il est question de résoudre les problèmes sociaux chez eux. De plus, les fonctionnaires se sentent obligés assez souvent de participer à certaines dépenses judiciaires des personnes qu'ils doivent défendre ou suivre.

Si cette institution est au cœur du dispositif des stratégies du gouvernement pour permettre aux citoyens les plus pauvres d'accéder à la justice, le fait est que les conditions objectives de l'IPAJ participent à créer tout un ensemble de barrières qui contribuent négativement à la mise en place d'une assistance juridique efficace.

Marta Uamusse, nous décrit ses conditions de travail et explique comment elle fait pour pouvoir aider les personnes qui cherchent ses services en tant qu'assistante juridique de l'IPAJ :

« En ce moment, comme vous pouvez le voir, je suis à l'arrêt. Je ne peux rien faire car je ne peux pas utiliser l'ordinateur. Mon collègue l'utilise aussi. Je suis souvent bloqué en attendant que l'ordinateur se libère. Cela me retarde dans mes dossiers. Cette absence de matériels rend mon travail très difficile. En plus de ce problème d'avoir peu d'ordinateurs, ceux qui existent sont souvent en panne. L'imprimante n'a souvent pas de toner pour l'impression. J'ai un ordinateur personnel, mais il ne fonctionne pas très bien. Alors, quand ça arrive, je dois emprunter à mon collègue ou je dois me rendre dans la salle où travaille le service des stages. La photocopieuse est souvent à l'arrêt par manque de toner. Pour aller au tribunal, parce que je n'ai pas de voiture et que je n'ai pas l'argent pour prendre les transports en commun tout le temps, je marche pour y aller. D'autres fois lorsqu'un citoyen se présente sous de meilleures conditions, c'est-à-dire qu'il a une voiture, je vais avec lui. Ici, nous devons constamment parler à nos ceux qui demandent nos services, mais le problème est qu'ici à l'IPAJ, il n'y a aucun téléphone pour appeler. Je dois donc utiliser mon propre crédit pour pouvoir leur parler. Beaucoup n'ont pas de crédit pour appeler. Ou

je dois dire à la personne d'appeler ou d'envoyer un crédit pour que je puisse gérer son dossier [...] ¹²⁵⁴ ».

Ce témoignage révèle, entre autres, que ce qui constitue l'élément central dans la mise en œuvre de la stratégie pour l'accès à la justice c'est bien la capacité des agents de cette institution à trouver les solutions, même si celles-ci contredisent l'esprit et la lettre des normes officielles qui régulent le fonctionnement d'IPAJ. La situation de Marta est un exemple intéressant qui montre que, même dans une administration sensée avoir plus de capacité, la misère administrative et financière participe à la fabrique des normes parallèles qui permettent la mise en œuvre des objectifs définis par l'État dans ce secteur. En outre, les autorités du ministère de la Justice qui étaient censées donner plus de moyens à l'IPAJ n'ignorent pas ce problème et n'imposent que très rarement des sanctions contre ceux qui violent les règles de fonctionnement de l'IPAJ dans le but de contribuer, fut-ce de manière minimale, à l'accès à la justice. Comme disait une autre fonctionnaire, « on amène presque tout de chez nous pour travailler, même les crayons pour écrire... ». Comme l'a reconnu le Directeur général de l'IPAJ, Justino Ernesto Tonela, le fonctionnement de l'IPAJ ne peut être possible sans l'investissement personnel des fonctionnaires avec toutes les dérives qui cela peut produire :

« Nous reconnaissons que nous avons de graves problèmes internes. Ces problèmes sont liés à la répartition des ressources dans l'administration de la justice. Nous avons reçu très peu compte tenu de notre mission. Les ressources que l'État nous alloue, très faibles, réduisent notre capacité à investir dans le matériel. Nous aimerions doter nos employés de meilleures installations, de meilleurs matériels de bureau, chacun d'eux avec un ordinateur, mais nous n'en avons pas la capacité. Pour le moment, nous faisons ce que nous pouvons pour continuer à fournir des services à nos concitoyens, mais nous savons que ce que nous faisons est loin de répondre à leurs attentes. Nous savons que nous accordons beaucoup de poids à nos employés, ils sont sacrifiés. Sans leur bonne volonté et leurs efforts, peut-être que ce peu que nous faisons nous ne pourrions pas faire. Nous voulons offrir de bonnes conditions, mais c'est à l'État central de

¹²⁵⁴ Entretien avec Marta Uamusse, assistante juridique à IPAJ, Maputo, le 20 juillet 2017.

donner la priorité à l'assistance judiciaire dans son budget, qui est la base du respect de la stratégie d'accès à la justice [...] ¹²⁵⁵ ».

L'une des choses qu'on a pu observer dans le travail quotidien des agents de l'IPAJ ce sont les négociations avec certains usagers pour qu'ils puissent payer le transport, souvent le *txopela*¹²⁵⁶. Ces négociations sont faites de vive voix dans les locaux d'IPAJ et personne ne montre de réserves concernant ce comportement. De plus, certains de nos interlocuteurs-usagers ont dit qu'à plusieurs reprises ils sont obligés de prendre en charge le transport, l'alimentation et l'achat de crédit pour que leur dossier puisse avancer. Ils ont ajouté que souvent il faut donner « *um oriento* »¹²⁵⁷ pour stimuler l'empathie des agents de l'IPAJ envers leur cas. Pour les usagers, cette situation semble tout à fait acceptable, même si certains trouvent que ces pratiques ne devraient pas exister sachant que ce service est pour les plus pauvres.

Ainsi, Ernesto Juma Tembe, 58 ans, trois enfants, nous dit ceci à propos de ce qu'on vient de décrire :

« Je suis là parce que nous avons un problème de succession, il faut diviser le patrimoine que nous a laissé notre père. Ce conflit est entre frères. Nous ne pouvions pas nous mettre d'accord sur la manière équitable de répartir les biens. Je ne voulais pas résoudre cela devant les tribunaux, mais en raison de la situation, nous avons été obligés de chercher l'IPAJ pour résoudre notre problème, car on a pas d'argent pour payer des avocats. Nous avons essayé avec les structures du quartier, mais rien n'y fait. Cela fait quelques années que ce sujet est ici, mais il n'a pas avancé. Je travaille comme serrurier au Swaziland et je dois venir ici chaque fois que je suis appelé. Quand je viens ici, je dois payer leur transport pour aller au tribunal ou pour venir chez moi pour nous aider à résoudre le problème, car mes autres frères ne veulent pas venir ici. Ils disent qu'ils ne peuvent pas venir chez moi si je ne paie pas la *txopela*. Donc, comme je suis intéressé de voir ce problème résolu, je dois trouver les moyens de payer

¹²⁵⁵ Entretien avec Justino Ernesto Tonela, Directeur Nationale d'IPAJ, Maputo, 20 juillet 2017.

¹²⁵⁶ Tricycle motorisé avec cabine pour le transport de passagers, d'une capacité de quatre personnes (y compris le conducteur), utilisé comme véhicule de transport public privé dans les villes mozambicaines.

¹²⁵⁷ *Um oriento* (« une orientation ») au Mozambique veut dire, dans le vocabulaire de la petite corruption, « donner un peu d'argent à un fonctionnaire public pour l'amadouer, c'est un dispositif d'incitation ».

la txopela. Ce n'est pas facile, mais je ne peux pas ne pas le faire si je veux que ce problème soit résolu [...] ¹²⁵⁸ ».

On serait tenté de parler de co-production des politiques publiques ou encore co-production des solutions pour pallier les manques de cette administration, mais, peut-on parler ainsi sans adhésion volontaire aux efforts de l'institution ? Ce qu'on peut constater dans les échanges entre les usagers et les fonctionnaires de l'IPAJ, c'est que ces derniers font comprendre aux usagers que s'ils ne participent pas ou n'acceptent de donner de l'argent, de payer le transport, entre autres choses, c'est le dossier de l'utilisateur en question qui va traîner quelque part dans les bureaux de l'IPAJ. Ainsi, pour que l'assistance juridique soit possible, les usagers sont contraints de le faire, pour que l'assistance juridique dit gratuite soit possible.

Ces gens ont une longue habitude du paternalisme autoritaire du parti-État Frelimo et acceptent de faire ce que le « chefe » demande. On peut, à juste titre, parler d'une intégration autoritaire dans l'accès à la justice. De plus, ces usagers à qui l'on impose de participer financièrement, ces professionnels qui doivent payer de leur poche, ne définissent pas une « co-production » des solutions, ils subissent l'imposition de sa politique par l'État qui sait très bien que ses résolutions centrales sont inapplicables sans l'exploitation des usagers et des professionnels de base. Le caractère autoritaire du régime mozambicain, et donc de son administration et de ses agents, participe, de manière inéluctable, à la pérennisation et au fonctionnement d'un service qui est techniquement en incapacité de fonctionner effectivement. Un stagiaire de cette institution lorsqu'on lui demande son avis sur les paiements non-officiels que les usagers sont obligés de faire, répond de la manière suivante :

« Nous tous, ici, demandons, à chaque fois qu'il est nécessaire, à nos usagers de nous aider avec ce qu'ils peuvent pour que nous puissions résoudre leurs propres problèmes. Nous ne pouvons pas faire grand-chose sans leur aide. Ici, il n'y a pas de conditions pour agir selon tout ce qui est écrit dans tous les plans du gouvernement concernant l'accès à la justice des populations les plus pauvres. Nous savons que les services sont gratuits et que les usagers n'ont rien à payer, mais la situation elle-même nous oblige à les faire contribuer, avec le

¹²⁵⁸ Entretien avec Ernesto Juma Tembe, usager, Maputo, le 18 juillet 2017.

peu dont ils disposent, aux frais de procédure, qui impliquent le transport et d'autres choses pratiques sans lesquelles on est presque bloqués. Moi-même, je prends généralement mon argent pour aider certains usagers qui sont très pauvres. J'aide parfois à payer certains frais de justice. Tout cela coûte de l'argent, mais parfois vous regardez la personne et voyez qu'on est son seul espoir. Là tu dis que tu dois faire quelque chose. Je suis stagiaire, mais je n'ai pas d'aide ici. Je dois tout faire avec mes propres ressources, ressources que je n'ai pas. S'il n'y avait pas ce partenariat entre nous et les usagers, beaucoup de choses ne se feraient pas. Nous devons nous adapter à la situation pour faire en sorte que les droits des personnes soient respectés. Certains usagers ne comprennent pas, mais ils voient bien qu'on n'a pas les moyens de supporter tous les frais de suivi d'un dossier [...] ¹²⁵⁹.

Un fonctionnaire de l'IPAJ nous confie que non seulement les ressources humaines nécessaires pour une action efficace sont très insuffisantes, mais aussi que l'IPAJ continue d'être l'institution qui souffre le plus les insuffisances financières dans l'administration judiciaire au Mozambique : « somos uma instituição de terceira categoria. Somos os filhos bastardos da administração da justiça... » [« Nous sommes une institution de troisième classe, nous sommes les enfants bâtards de l'administration de la justice »], résume notre interlocuteur. Pour le Directeur National de l'IPAJ, Justino Tonela, la gestion interne de l'IPAJ est faite sur la base de la bonne volonté des stagiaires constituant la majorité du personnel, et des fonctionnaires. Certains partenaires de coopération n'ont pas encore un poids direct dans le fonctionnement de cette institution car une bonne partie de leurs aides transitent par les ministères de la Justice ou des Finances. Les usagers, comme l'on a vu plus haut, s'approprient des problèmes de cette institution dans une logique de continuité avec ce qu'ils vivent dans d'autres administrations, en particulier dans celle de la santé, comme le confirme l'un de nos interlocuteurs usager :

« Nous payons même si nous ne le voulons pas. Mais nous payons partout où nous allons. Dans les hôpitaux, nous payons ; pour les documents d'identité, nous payons. Quand nous allons inscrire nos enfants à l'école, nous payons. Tout le monde dit qu'on devrait les aider un peu pour qu'ils puissent faire leur

¹²⁵⁹ Entretien avec un stagiaire d'IPAJ qui a demandé explicitement l'anonymat, Maputo, le 3 août 2017.

travail. Les infirmières disent ça. Les enseignants le disent. Ici, ils le disent aussi assez souvent. Ils disent que nous ne devrions rien payer, mais c'est un mensonge car nous payons et dépensons beaucoup d'argent pour voir nos problèmes résolus. Même pour pouvoir venir ici, nous dépensons de l'argent. C'est gratuit jusqu'où ? Je ne sais pas. Je viens ici depuis de nombreuses années et je ne sais pas combien j'ai dépensé à cause de ceci et de cela. Je dois toujours avoir quelque chose pour accéder à mes droits. Les chefs ici disent que nous devrions aider, sans se demander si on est capable de le faire. Ils disent aussi qu'ils ne le font pas de par leur propre volonté. Ils disent toujours que c'est la situation qui oblige. Alors, comment allons-nous faire si nous souffrons aussi ? Quand nous arrivons ici, pour que notre problème avance, il faut faire quelque chose ou s'attendre à le faire à moment donné [...] ¹²⁶⁰ ».

La négociation des normes officielles entre les usagers et les agents d'IPAJ est non seulement constitutive du fonctionnement concret de celui-ci, mais elle est aussi le prolongement d'une conception implicite dominante des élites dirigeantes, celle qui consiste à assumer que le « peuple » et les fonctionnaires sauront trouver les solutions locales adaptées pour faire « marcher » la machine étatique, sans pour autant défigurer les apparences de l'État. Dans cette perspective, on peut dire que la « négociation » des normes officielles est loin d'être un acte contraire à ce à quoi s'attendent les élites dirigeantes lorsqu'elles projettent la politique d'accès à la justice pour les plus démunis. Plus largement, cette « négociation » s'inscrit dans le cadre des stratégies d'une administration qui assume, de manière autoritaire, que les administrés ont le devoir, malgré la mauvaise qualité des services, de donner leurs énergies et leur aide financière pour que les services, promis comme gratuits, soient fournis.

Si le secteur de la justice est celui dont la charge symbolique est la plus forte, la plus puissante pour les citoyens, il est important de dire que l'IPAJ fait exception, du moins en termes architecturaux, matérielles et symboliques, car c'est une institution qui n'est ni prestigieuse ni symboliquement pertinente. Mais, il serait faux d'assumer que cette institution ne joue aucun rôle dans la production d'une certaine image de l'État. Ce n'est pas de l'État tout puissant et régalien qu'il est ici en question, c'est bien de l'État social. En résumé, l'IPAJ est au cœur des contradictions d'une politique

¹²⁶⁰ Entretien avec Jaime Mussanhane, usager, Maputo, le 2 août 2017.

d'accès à la justice d'un État structurellement incapable de l'appliquer selon les termes définis dans les programmes gouvernementaux.

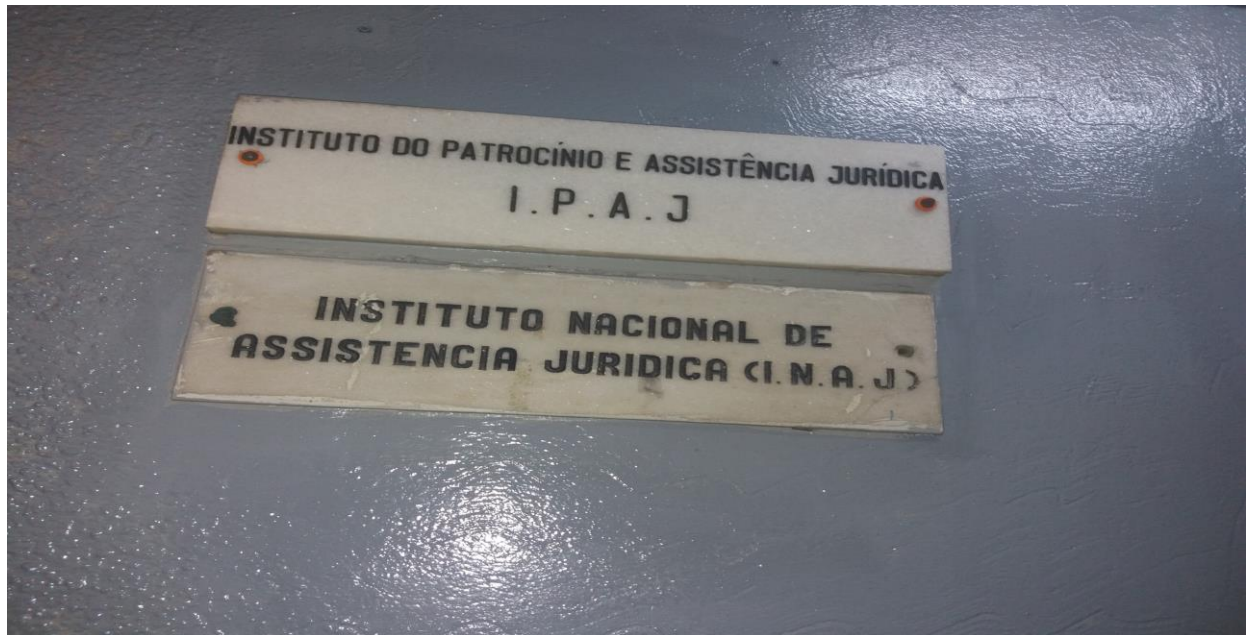


Figure 22: Au-dessus le nom de l'IPAJ après 1990. En dessous, le nom de l'IPAJ de 1975-1990.



Figure 23: Au fond, les agents d'IPAJ bavardant alors que les usagers attendent.

8.2. Produire le droit, l'accès à la justice et l'étaticité dans les périphéries administratives de l'État



Figure 24: Greffière du Tribunal du district de Montepuez dans le secrétariat du même tribunal.

« Je suis Victor Vilanculos, juge en chef de ce tribunal, travaillant particulièrement sur la première section. Je suis dans cet exercice depuis huit ans, mais je suis au tribunal de district de Cuamba depuis six ans. Les deux autres années, j'étais dans le district de Mandimba. Être juge dans les circonscriptions rurales est un défi, le défi est très lié au fait que les décisions ne sont pas compréhensibles par les populations, car, dans ces zones, peu importe à quel point une décision est légale, tous les fondements juridiques sont valables, la société ne comprend pas comment cette décision a été prise. Là, il faut expliquer, pas toujours avec succès, aux populations que le tribunal n'applique que les lois déjà adoptées. Pour moi, c'est l'un des plus grands défis. En dehors de cela, il y a des problèmes relatifs aux conditions de travail, ce qui est également un autre grand défi. Nous avons un vaste territoire qui est sous notre juridiction, mais nous n'avons pas de ressources matérielles et humaines. [...]

Par exemple, il faut aller avertir les gens qui sont à une soixantaine de kilomètres, quatre-vingt-dix kilomètres, mais le tribunal n'a pas de moyen de transport. Parfois, nous avons des motos, mais nous n'avons pas de carburant, parfois nous pouvons obtenir le carburant, mais la personne qui notifie ne peut

pas trouver la personne [à avertir] parce que les adresses ne sont pas exactes. L'État n'a pas cartographié exactement où les gens vivent. Il ne s'agit pas seulement d'un problème de postes administratifs éloignés, même dans les arrondissements du chef-lieu d'arrondissement, rien n'est organisé pour que la notification parvienne à la personne cible. Ce que nous faisons, dans ces contextes, c'est administrer la justice dans la mesure du possible. Nous aidons les gens, selon nos moyens, à accéder aux services de justice. Un autre problème est que notre population ne connaît pas la loi, ne connaît pas les lois. Souvent, sans rien savoir de la loi, ils remettent en cause les décisions prises par le tribunal. Le plus incroyable est que même après avoir expliqué le fondement et la portée de la décision, le tribunal est soumis au jugement populaire, difficilement contournable.

[...]

Nous avons aussi des problèmes informatiques. Les ordinateurs sont rares. Par exemple, pour un bon fonctionnement de ce tribunal, nous aurions besoin de trois ordinateurs supplémentaires. Maintenant on en a cinq, mais ça ne marche pas, sachant que certains tombent en panne. Nous n'avons pas d'imprimantes, si nous en avons une, nous n'avons pas de toner. Dans presque tous les procès, nous devons imprimer ailleurs dans le privé parce que nous n'avons pas les moyens d'acheter du toner pour la salle d'audience. Nous avons des problèmes avec le papier A4, sachant que c'est l'un des grands consommables dans les tribunaux [...] »¹²⁶¹.

À la foi la photo et le témoignage de ce juge posent un problème central sur le processus de l'implantation de l'appareil judiciaire, sur le travail des juges et des autres fonctionnaires de l'appareil judiciaire dans la production du droit et sur les conditions d'accès à la justice des administrés. De plus, le témoignage du juge Victor Vilanculos permet de poser la question du rôle de l'appareil judiciaire dans la fabrique de l'État et de l'image de tout puissant de ce dernier, sur les rapports entre les administrés et la justice, entre le langage de l'institution judiciaire, l'image d'État par excellence, et les pratiques langagières des administrés. Ces questions sont d'autant plus importantes que l'État Mozambicain fait de la justice et de la production judiciaire l'instrument crucial, pour ne pas dire déterminant, de construction et de spatialisation de l'État et

¹²⁶¹ Entretien avec Victor Vilanculos, juge-président du Tribunal du district de Cuamba, Cuamba, le 10 novembre 2017.

pour la consolidation de l'image et de l'appareil politico-administrative du Frelimo dans les espaces périphériques de l'État, c'est-à-dire, dans les zones rurales. Dans les deux situations, on peut constater que les conditions de travail, la perception du droit positif-étatique par les populations est parfois, si ce n'est souvent, contradictoire avec ce à quoi s'attendent les juges en tant que représentants de l'État. Le problème de la langue portugaise et du langage juridique reste souvent flagrant pour la majorité des gens, mais en même temps fondamental pour comprendre la pénétration du discours et de l'image de l'État dans les imaginaires politiques, sociaux et culturels locaux. Plusieurs travaux sur la justice au Mozambique ont bien montré ô combien les conditions matérielles et humaines dans les tribunaux de district et de province étaient loin de répondre aux exigences des demandes de justice¹²⁶². Au regard des divers témoignages et de mes observations, ce qui semble être au cœur de l'action des agents et du fonctionnement des administrations judiciaires dans ce secteur, comme l'on a observé à IPAJ de Maputo, c'est la capacité à la débrouillardise. Travailler sur la production judiciaire dans les périphéries rurales revient ainsi à comprendre d'une part comment, dans ces situations à ressources limitées, la justice et le droit sont produits, et comment s'organise le travail quotidien des structures judiciaires au niveau local d'autre part.

8.2.1. La fabriques de l'État par la justice à Cuamba et Montepuez : misère administrative et débrouillardise

Dans le système judiciaire mozambicain, comme l'on a déjà montré dans les chapitres précédents, les tribunaux de district constituent la base sur laquelle l'État prétend

¹²⁶² João Pedroso, João Carlos Trindade, André Cristiano José [et al.], « Caracterização do desempenho dos tribunais: um roteiro dos bloqueios do sistema judicial », in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social*, op. cit. vol. 1; Maria Manuel Leitão Marques, André Cristiano José et João Pedroso, « A justiça cível nos tribunais provinciais », in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade, *Conflito e transformação social*, op. cit., vol 1, p. 351-403; Juan Obarrio, *The Spirit of the Law in Mozambique*, Chicago, The University of Chicago Press, 2014.

consolider son administration de la justice¹²⁶³ et son emprise juridique sur les périphéries. Mais, si les discours, les programmes, les lois du gouvernement font de ces tribunaux la base (ainsi que l'IPAJ et le bureau du procureur du district) de son système judiciaire, le fait est que les conditions dans lesquelles travaillent ces administrations ne sont pas à la hauteur des défis qui lui sont imposés par l'État et les élites de Maputo.

J'entre pour la première fois dans le tribunal de Montepuez le 13 septembre 2017, à 10h39. Ce tribunal est constitué de cinq pièces, deux bureaux pour les deux juges, un secrétariat, une salle qui sert de salle à manger, de détente et pour archiver des documents. Il y a aussi une petite salle pour garder des justiciables prisonniers avant d'entrer dans la salle des audiences, qui est la cinquième pièce. En entrant dans le tribunal, directement par le secrétariat, je constate que c'est une petite salle, avec six bureaux, un ordinateur et une vieille machine à écrire qui fonctionne tant bien que mal. Cela dépend de la capacité de chacun à la faire marcher. Dans cette petite salle qui sert à la fois de bureau pour les greffiers, les officiers de justice, le personnel administratif et le personnel dédiés aux services mais aussi comme accueil des usagers, il y a aussi quelques pièces de motos en panne et quelques cartons avec des objets hors d'usage. De plus, dans ce secrétariat, sur chaque bureau il y a plusieurs dossiers, des plus simples aux plus sensibles, car il y a peu de placards pour archiver tout ce qui devrait l'être. Dans le secrétariat, qui se trouve à l'entrée du bâtiment, construit avec le financement de la DANIDA, non seulement les papiers sont éparpillés sur le sol, mais on peut aussi trouver en ce lieu des documents anciens qui n'ont pas trouvé un endroit approprié pour être conservés. Car on est dans un tribunal, on pourrait s'attendre à voir toute une ensemble de lois, des codes, des documents officiels qui sont la base de tout travail dans ce type d'institutions, mais les témoignages de mes interlocuteurs et mes propres observations confirment que le tribunal n'a pas d'argent pour les acquérir.

Dans cette petite salle, il y a encore un frigo qui loin de servir pour conserver l'eau fraîche et d'autres denrées, sert comme archive des dossiers, car il ne fonctionne

¹²⁶³ Loi n°10, du 6 mai 1992, loi n°18, de 14 octobre 1992, décret n°40/93, du 31 décembre 1993, résolution n°6/CSMJ/P/95, du 20 novembre 1995 ; loi n°6, du 5 juillet 1996, décret n° 24, du 2 juin 1998 ; Loi n°24, du 20 août 2007 ; décret n°16, du 15 mai 2016, Loi n°11, du 3 mai 2018.

plus depuis plusieurs années. Pas de machine pour faire les impressions, dans le sol il y a trop de trous, il n'est pas propre faute de produits de nettoyage. Les fonctionnaires de ce tribunal n'ont plus aucune espérance de changement de leurs conditions de travail, mais en les observant il était possible de constater qu'ils faisaient ce qu'ils pouvaient pour « faire tourner » le tribunal et ainsi répondre à certaines demandes des usagers. Depuis plusieurs années selon mes interlocuteurs, l'État n'a pas investi dans les conditions matérielles et humaines de ce tribunal. De plus, il semblerait qu'il n'avait pas de plan précis pour améliorer les conditions de travail, même si, selon l'un de mes interlocuteurs, les promesses des hauts responsables du Tribunal Suprême et du gouvernement laissaient entrevoir des investissements. Le greffier Cipriano Muahivilive Nipele livre sa perception sur la situation :

« Je m'appelle Cipriano Muahivilive Nipele, je suis greffier depuis neuf ans, mais je suis dans les tribunaux depuis vingt ans. J'ai rejoint les tribunaux en 1997 en tant qu'agent de service de nettoyage. J'ai d'abord travaillé à Macomia puis je suis venu ici comme greffier en 2009. Depuis que j'ai commencé à travailler, je ne peux pas dire que certaines choses ne s'améliorent pas, mais de nombreux problèmes persistent. Ici, dans le tribunal et dans bien d'autres comme à Palma, Macomia, nous avons des problèmes d'eau, au point que je ne me souviens pas de la dernière fois où l'eau courante est sortie. La plupart des prises électriques sont dysfonctionnelles. De nombreuses tables sont cassées. Il manque des brochures pour approfondir nos connaissances en droit, nous n'avons pas de lois pénales, civiles et autres. Même la constitution de la République, nous ne l'avons pas ici, sauf si chacun achète par ses propres moyens. Pour travailler, on s'arrange, on doit se sacrifier pour voir si on applique la loi »¹²⁶⁴.

Comme le dit l'anthropologue Juan Obarrio¹²⁶⁵, la fabrique du droit et de la justice dans les tribunaux étatiques au Mozambique tient beaucoup à la capacité d'intégration « du rituel sacrificiel »¹²⁶⁶ imposée par les pratiques discursives des élites frelimiennes, et donc étatiques, que les agents travaillant dans ces instances ont

¹²⁶⁴ Entretien avec Cipriano Muahivilive Nipele, greffier au tribunal de Montepuez, Montepuez, le 13 septembre 2017.

¹²⁶⁵ Juan Obarrio, *The spirit of law...*, op. cit., p. 5-83.

¹²⁶⁶ Valérie Huet, « Images, rituel sacrificiel et pouvoir dans le monde romain », *Pallas- Revue d'études antiques*, 2019, p. 199-225.

absorbés au fil des années. Ce sacrifice consiste à ne plus se demander dans quelles conditions ils travaillent, mais comment ils servent le peuple¹²⁶⁷. Ils ont « naturalisé »¹²⁶⁸ le fait que le gouvernement central ne crée pas les conditions pour qu'ils réalisent leur travail selon les règles qui définissent leur profession. Ce secrétariat ne représente qu'une partie des problèmes auxquels font face les agents de ce tribunal, y compris le juge, mais la fabrique du droit et de la justice dans ces conditions relève largement de la flexibilité créative des agents. Il faut donc comprendre que le rituel sacrificiel dont parle Valérie Huet se manifeste ici par l'absorption presque inconsciente de ces problèmes assumés, objectivés, routinisés et faisant d'eux l'essence de leur perception de l'organisation de leur travail quotidien. Lorsque le greffier Nipele parle d'arrangements dans ce cas, il fait référence à la fois à l'assomption que les problèmes sont là pour durer et en même temps qu'eux, les agents, s'approprient de ces problèmes en trouvant les solutions possibles pour répondre ou pour se conformer au rôle qui les administrés attendent de leur institution et d'eux-mêmes en tant que représentant d'une institution régaliennne.

Valério Gilberto, un officier de justice travaillant depuis plusieurs années dans ce tribunal, parle des arrangements comme la seule sortie pour faire en sorte que les usagers aient accès aux services auxquels ils ont droit :

« Ici, au tribunal, nous avons des problèmes de papier A4. Nous en recevons très peu [du tribunal de] la province. Quand le papier s'épuise ici, nous informons le juge. Il doit souvent en acheter avec l'argent de son propre salaire. D'autres fois, nous devons demander à certains commerçants de bonne volonté. Nous l'avons souvent fait. Ils nous aident souvent. Ici, au *cartório* [secrétariat] du tribunal, nous avons besoin de beaucoup de papier. Quand on ne peut même pas demander au juge ou aux commerçants de bonne volonté, il faut utiliser le verso du papier ou encore sur les feuilles où il y a déjà des écrits pour pouvoir

¹²⁶⁷ Le président de la République Filipe Nyusi dans l'ouverture de l'année judiciaire en 2022 a beaucoup insisté sur la responsabilité sacrificielle que le personnel des administrations judiciaires doit avoir en disant « qu'ils ne devraient pas se plaindre du manque de conditions, mais qu'ils devraient chercher les solutions pour résoudre les problèmes du peuple » (STV, journal du soir, 1 février 2022).

¹²⁶⁸ Sylvia Yanagisako et Carol Delaney, *Naturalizing Power*, New York et Londres, Routledge, 1995.

travailler. Ou nous devons encore utiliser des cahiers que nous devons acheter nous-mêmes [...] ¹²⁶⁹ ».

Si ces « innovations locales » ¹²⁷⁰ dont parle Olivier de Sardan sont intégrées dans le *modus operandi* de ces *street-level bureaucrats* pour permettre l'effectivité de l'action du tribunal, elles doivent aussi être considérée comme la continuité de la stratégie de l'État central qui, sachant être incapable de mettre en œuvres ses propres politiques, laisse une large possibilité aux acteurs locaux de trouver les solutions. Ainsi, même s'il est contre toute règle de fonctionnement de ces types d'institutions, les fonctionnaires locaux ne se posent plus la question de la légalité ou de la conformité à la loi et aux divers règlements qui encadrent leurs actions. Mobiliser la bonne volonté des commerçants et des personnalités proches du parti est devenue la base même du fonctionnement concret de ses structures.

C'est en ces termes que le concept d'inventivité (voir notre introduction) devient crucial pour comprendre et interpréter la structuration des administrations locales, en particulier dans le secteur de la justice. Ainsi, le 14 septembre, à 10h06 minutes, en arrivant au tribunal, je trouve un huissier (*oficial de justiça*) assis devant la porte avec un commerçant du marché central de Montepuez. Agostinho Francisco me dit qu'il est en train de demander au commerçant le crédit pour appeler les personnes convoquées aux audiences. Lorsque je lui demande si le tribunal ne pourrait pas acheter ce crédit, il répond dans les termes suivants :

« Ici, au tribunal, il n'est plus question d'acheter du crédit téléphonique, car le tribunal ne l'a pas fait depuis longtemps. Il n'y a pas d'argent pour ça. Chacun de ces huissiers que vous voyez ici doit soit acheter avec son propre argent soit chercher des solutions auprès de nos partenaires, qui sont des personnes à la capacité financière, comme les commerçants qui nous aident beaucoup. Ça, tout le monde le sait ici au tribunal. Je parlais juste au marchand pour voir s'il pouvait m'obtenir ce crédit parce que je dois appeler certaines personnes qui

¹²⁶⁹ Entretien avec Valério Gilberto, officier de justice au tribunal de Montepuez, Montepuez, le 15 septembre 2017.

¹²⁷⁰ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, p. 399-418.

doivent assister à des audiences d'ici une semaine. Je ne peux pas les localiser. Je n'ai pas de moyen d'appeler, donc je vois si je peux obtenir ce crédit rapidement afin que je puisse poursuivre le travail. Nous n'avons même pas de téléphone fixe ici. Ce n'est pas facile de travailler. Nous devons nous battre pour faire bouger les choses ici. Comme vous pouvez le constater, à l'intérieur, il n'y a pratiquement rien pour faciliter notre travail [...] ¹²⁷¹ ».

En effet, ce que dit cet huissier de justice, et bien d'autres, c'est que ce qui fait fonctionner, tant bien que mal, ce tribunal sont des aides extra-étatiques privées. C'est l'action et la bienveillance de ces acteurs économiques locaux, souvent proches du Frelimo, qui permet au tribunal de ne pas devenir qu'un bâtiment inerte. Montepuez étant le deuxième district le plus important du Cabo Delgado, on pourrait s'attendre à de meilleures conditions, mais l'État se limite aux salaires et à la création des conditions minimales, laissant l'essentiel des responsabilités aux acteurs privés et aux fonctionnaires dont le salaire est aussi faible (pas plus de 100 euros pour les huissiers). Même en étant un État autoritaire, un parti-État qui fait le tout pour le tout pour contrôler les actions de ses fonctionnaires, le fait est qu'il laisse une large marge de manœuvre pour que l'administration locale de la justice agisse en son propre nom. Les contradictions sont visibles dans la mesure où pour le juge, par exemple, il est question d'avoir une bonne note dans les évaluations du Conseil Supérieur de la Magistrature Judiciaire (il en va de même pour les procureurs), alors que pour le pouvoir politique il s'agit plutôt de la mise en œuvre de sa politique de l'expansion des services de justice et ainsi de sa présence légale dans la vie des populations.

Cette contradiction en termes d'objectifs n'est ni constante ni structurelle, car il y a des moments où les objectifs des agents de terrain, y compris des juges et des procureurs, coïncident avec ceux du pouvoir politique (*cf. infra*). Ces moments sont ceux qui consistent à trouver de la reconnaissance sociale de la part des populations, ce qui agrandit leur perception du pouvoir. Les juges veulent faire reconnaître via l'État qu'ils ont un pouvoir sur le destin des individus – ce qui accroît leur importance sociale

¹²⁷¹ Entretien avec Agostinho Francisco, huissier au Tribunal de Montepuez, Montepuez, le 14 septembre 2017.

et professionnelle, et l'État, via les juges veut faire reconnaître son pouvoir de punir et de gracier.

Saïde Augusto Navaio, greffier au tribunal de Montepuez nous explique que le quotidien du tribunal est, en grande mesure, dépendant des acteurs non-étatiques, surtout, de ceux qui sont impliqués dans les activités économiques. Les ONG et les associations comme acteurs non-étatiques sont, à la différence du secteur de la santé, pratiquement absentes du quotidien des instances de justice (tribunal, *procuradoria* e IPAJ). Le tribunal se voit ainsi dans l'obligation de demander de l'aide à ces acteurs privés. Il est important de préciser que leur intervention n'est jamais faite de manière totalement ouverte et officiellement reconnue, Saïde Augusto Navaio affirme ceci :

« Ici, nous avons fait ce que nous pouvions. Par exemple, pour avoir de l'eau, nous nous renseignons auprès des fournisseurs d'eau locaux. Nous ne payons pas. Il suffit de dire que nous venons du palais de justice, ils nous fournissent de l'eau. Souvent, il n'y a pas de moyen de transport pour amener l'eau au palais de justice. Nous avons donc demandé à des particuliers de nous aider à transporter. Ici, au tribunal pour le travail, nous avons besoin de ces acteurs. Nous ne pouvons pas fonctionner sans eux. Ils nous aident dans les tâches quotidiennes pour lesquelles nous aurions du mal à faire fonctionner cette maison [...]»¹²⁷².

Ce témoignage d'Augusto Navaio, reflétant plusieurs de nos entretiens, confirme ce qu'on a pu observer sur le terrain. Par exemple, dans le bureau du procureur (*procuradoria distrital*) à Cuamba et Montepuez, on a constaté, dans les deux cas, le manque d'ordinateur, d'imprimantes absence de mobilier pour travailler, entre autres. Ainsi, dans le cadre de leurs activités, ils n'hésitent pas à recevoir des aides des personnes privées (entreprises, personnalités locales influentes) pour faire leurs impressions ou encore à utiliser des ordinateurs des cyber-café pour écrire certains documents. Ces aides ne sont pas faites dans un cadre formel, mais elles sont tellement intégrées dans le fonctionnement quotidien de l'institution judiciaire que personne ne s'interroge sur leur impact dans la durée, sur l'indépendance de ces

¹²⁷² Entretien avec Saide Augusto Navaio, Greffier au Tribunal de Montepuez, Montepuez, le 26 septembre 2017.

institutions. L'un des procureurs à Cuamba, Danilo Tiago, confirmant qu'il est compliqué de travailler dans ce contexte, il admet que certaines personnes qui aident avec des matériaux, de l'essence, veulent en retour de ces aides voir leurs conflits avec la justice passés sous-silence ou que leurs cas soient mieux considérés.

« Il ne fait aucun doute que nous avons besoin d'aide, d'une manière ou d'une autre. Beaucoup de nos employés font ce qu'ils peuvent pour pouvoir travailler. Le travail ne s'arrête pas également parce qu'ils acceptent l'aide d'utilisateurs ou de certaines personnes qui disent qu'elles le souhaitent. En tant que procureur, j'évite ce genre de relations, mais dans le concret, il y a des choses qui passent pour que les choses fonctionnent. Je ne l'accepte pas directement, mais lorsqu'un huissier accepte l'aide d'un citoyen ou d'une entreprise, c'est le parquet qui est en cause. Certains de ceux qui aident ou qui ont l'intention d'aider s'attendent, à un moment donné, à certaines faveurs. J'ai déjà dû préciser que ce n'est pas ainsi que les choses fonctionnent, mais cela crée de forts désaccords, ce qui conduit souvent à de mauvaises relations avec certains entrepreneurs locaux [...]»¹²⁷³.

Même si les procureurs essaient d'imposer certaines règles pour que la *procuradoria* (bureau du procureur) fonctionne selon les règles légalement instituées, ils sont tous conscients de l'impossibilité de la faire fonctionner sans ces pratiques illégales mais réelles. Ainsi que la plupart des administrations locales mozambicaines, les *procuradorias* sont un lieu pénétré des rapports de négociation entre la volonté de formalité et les pratiques informelles. À la différence du secteur de la santé, le secteur de la justice est prétendument formaliste dans ses actions en raison du rôle que les juges et des procureurs prétendent jouer. Cette acceptation des pratiques informelles s'intègre dans la stratégie qui consiste à chercher « la stabilité *de l'institution judiciaire* dans la précarité »¹²⁷⁴. Ce qui est souvent mis en avant par les procureurs et les juges, qui représentent leurs institutions respectives, c'est le caractère souverain de ces institutions, et donc le refus de toute « privatisation de l'État »¹²⁷⁵ via l'intervention de

¹²⁷³ Entretien avec Danilo Tiago, procureur à Cuamba, Cuamba, le 11 décembre 2017.

¹²⁷⁴ Nicolas Jounin, *Chantier interdit au public : enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris, La Découverte, 2008, p. 110. Les mots soulignés par nos soins

¹²⁷⁵ Béatrice Hibou, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

plus en plus importante des acteurs non-étatiques dans la production quotidienne de leurs institutions.

Le 11 novembre 2017, à 14h06 j'ai pu observer à la *procuradoria* de Cuamba que ce sont les greffiers et les huissiers qui utilisaient tous des ressources individuelles pour, par exemple, aller notifier telle et telle personne, ou encore pour acheter de l'essence pour aller faire les diligences auprès de certaines personnes qui habitaient loin. De plus, j'ai aussi pu observer que les usagers n'hésitaient pas à offrir leurs moyens pour permettre aux greffiers et aux huissiers de faire les impressions ou encore pour acheter de l'essence, car assez souvent les agents de terrain dans les *procuradorias* dont on a enquêté n'avaient les capacités financières pour le faire. Si ces situations pourraient amener à parler d'une privatisation partielle des actions de l'État ¹²⁷⁶, nos observations des pratiques des fonctionnaires et des usagers laisse, au contraire, penser qu'ils font tout cela au nom de l'État. C'est-à-dire qu'ils se sentent dans l'obligation d'intégrer la précarité de l'État, d'un côté, et les injonctions des élites de Maputo, de l'autre, pour faire en sorte que leur institution perdure dans le temps et permette aux fonctionnaires de gagner une certaine légitimité en tant fonctionnaire – une dimension à laquelle ils sont profondément attachée.

Palmira Evaristo, greffière au tribunal de Montepuez, explique qu'ils font pour que leur tribunal ne s'arrête jamais. Lors de mes enquêtes, on a pu constater que, assez souvent, par exemple, pour avoir certains codes (pénal, civil, de la route, entre autres), ils n'hésitaient à parler avec certains étudiants de Droit (souvent à distance) qui cherchaient à pratiquer le droit dans le tribunal, dans la *procuradoria* ou encore dans l'IPAJ local. C'est-à-dire que pour préparer les dossiers qui devraient être remis aux juges, aux procureurs, ils devraient mobiliser les ressources externes ou privées pour que le travail soit. Elle ajoute que :

¹²⁷⁶ Yves Chevrier, « 'Tenants of the house' : privatisation de l'État et construction politique », in Béatrice Hibou, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, p. 321-393; Béatrice Hibou, « De la privatisation des économies à la privatisation des États : une analyse de la formation continue de l'État », in Béatrice Hibou, *La privatisation...*, op. cit., p. 11-67.

«[...] Ici, dans la salle d'audience, nous devons transformer les adversités en énergie pour pouvoir travailler. Voyez que nous avons des problèmes avec les fils pour coudre les procès, car nous continuons à fonctionner à l'ancienne. Les moyens informatiques ne sont pas à l'ordre du jour ici. Donc, je dois coudre les procès avec du fil que j'apporte de chez moi. Souvent nous n'avons pas d'aiguilles à coudre, je dois aussi apporter ma propre aiguille. Mes collègues font la même chose. Je travaille ici depuis cinq ans, mais rien n'a changé depuis. Lorsque les ampoules claquent, nous devons cotiser pour ne pas attendre que la province nous envoie de l'argent pour les acheter. Le tribunal a tellement de problèmes que l'argent de ses coffres ne suffit pas. Ce bureau étant petit pour nous tous, j'ai fait du garde-manger mon bureau, en même temps un endroit où les collègues viennent manger et faire autre chose. Ici, nous nous n'avons pas d'imprimante. Donc, j'imprime souvent des documents judiciaires avec mon propre argent pas très loin d'ici. Je sais que je dois faire quelque chose pour que le peuple puisse avoir les services de justice. Ils attendent que nous fassions quelque chose. Être fonctionnaire, c'est aussi faire des sacrifices. Nous faisons des sacrifices pour que la politique du gouvernement puisse être mise en œuvre. C'est une grande responsabilité de travailler pour le peuple [...]»¹²⁷⁷.

Pour les petits fonctionnaires dans ces structures, produire l'État, donc le droit et la justice, par le sacrifice c'est aussi justifier leur propre existence sans laquelle, subjectivement et objectivement parlant, ils se sentiraient « réduits à de simples fonctionnaires sans utilités » selon Alberto Domingos. Le 4 décembre 2017, à partir de 12h50, dans une longue conversation avec Alberto Domingos, huissier de diligences à Cuamba (oficial de diligências), il nous fait comprendre que la fabrique des services de la justice est possible dans la *procuradoria*, car chacun des petits fonctionnaires s'implique au-delà de ce qui est prescrit dans le contrat signé avec l'État. Il dit devoir faire l'État par ses propres moyens et de ceux qui peuvent aider. Pour lui, travailler dans l'État, en particulier dans la *procuradoria*, c'est aussi prendre la position d'un agent d'une organisation humanitaire qui doit assumer la misère des personnes auxquelles il doit apporter de l'aide. Il ajoute « qu'on travaille ici à la fois, parce qu'on est sûr d'avoir la retraite garantie, et par l'idée qu'on se fait du service public au

¹²⁷⁷ Entretien avec Palmira Evaristo, greffière au tribunal de Montepuez, Montepuez, le 13 septembre 2017.

Mozambique, la charité. On sait que sans cette conscience, plusieurs choses ici seraient simplement impossible [...] ¹²⁷⁸ ».

Cette situation semble conforter les bureaucrates qui se trouvent à Maputo qui dans nos conversations semblaient assumer qu'au niveau local les fonctionnaires trouveraient toujours des solutions : Écoutons Vanessa Charas, procureure à Montepuez :

« Nos dirigeants savent que nous ne sommes pas en mesure de travailler. Ils semblent supposer que nous saurons trouver localement les moyens de continuer à travailler. Ils savent que nous travaillons dans des conditions terribles. Beaucoup de nos dirigeants dans notre secteur ont déjà été juges, procureurs de district. Ils connaissent nos conditions. Ils ont également travaillé dans ces conditions. Je pense qu'ils pensent que « 's'ils peuvent travailler dans ces conditions', nous pouvons également travailler dans ces conditions. Ils semblent être sûrs que si nous n'avons pas de matériel, nous trouverons des moyens d'avoir les moyens avec lesquels travailler. Ils ne semblent pas vouloir savoir comment nous procédons pour obtenir ce matériel. Ils ne semblent pas vouloir connaître l'état critique dans lequel nous nous trouvons en termes de conditions. Ce qu'ils veulent, c'est que nous fassions tout notre possible pour créer les conditions qui nous permettent de continuer à fournir des services. Et le plus grave encore, c'est que si nous ne faisons rien, nous risquons d'être sanctionnés comme ceux qui n'ont pas atteint les objectifs fixés par le gouvernement. Nos supérieurs évaluent nos performances, mais ils ne se demandent pas dans quelles conditions nous devrions produire de tels résultats. L'idée qu'il est de notre responsabilité de tout faire pour que le travail soit fait est ce qui les anime. J'ai travaillé à Muidumbe en tant que procureure. J'ai travaillé au commissariat de police local, comme mon bureau, qui était dans un mauvais état, mais je n'y voyais aucune inquiétude réelle, à part quelques mots lors de réunions nationales ou lorsque nous avions des visiteurs venant de Maputo. Ici à Montepuez, nous n'avons pas de conditions, mais ils continuent à exiger que nous travaillions. Une partie de notre salaire sert donc à répondre à ces carences de l'État. Ce n'est pas parce qu'ils ignorent nos problèmes, c'est

¹²⁷⁸ Conversation avec Alberto Domingos, huissier de justice à la *procuradoria* de Cuamba, Cuamba, le 4 décembre 2017.

simplement qu'ils supposent que le travail, pour le meilleur ou pour le pire, est fait [...] L'ordinateur que j'utilise est à moi, mes déplacements sont à mes frais et plusieurs dépenses que je ne peux même pas compter. En vérité, je peux dire que le statut de magistrat c'est une question formelle, car la plupart des conditions que nous devrions avoir sont loin d'être créées ¹²⁷⁹ ».

Écoutons maintenant le juge Lester Manhamanha :

« Je serai très franc avec vous. Vous avez eu l'occasion de voir les conditions de mon travail pendant que je travaillais. Je vous ai emmené chez moi et vous avez vu comment je vis. Je n'ai aucune sécurité et moins encore les conditions de dignité d'un juge, représentant de l'État et de la légalité. Ce n'est pas le principal problème. Parlons des bases pour le bon fonctionnement du tribunal : où sont les livres pour que nous puissions mieux faire notre travail ? Il faut beaucoup de raisonnement et de réflexion pour nos décisions, mais nous n'avons même pas une petite bibliothèque. Nous n'avons pas beaucoup de lois fondamentales. J'ai travaillé sans huissier, sans installation décente. Avec un petit budget de 400 000 meticaïs (approximativement 6000 euros), j'ai réussi à construire un bâtiment pour fonctionner comme tribunal et comme *procuradoria*. La plupart des greffiers ne savent pas écrire. C'est un gros problème. Ils ne connaissent pas leur travail dans la salle d'audience. Assez souvent c'est moi qui dois tout faire. Nous avons appris à improviser dans les tribunaux de district. Souvent, nous sommes obligés d'aller faire des impressions dans les secrétariats de district, c'est-à-dire avec tous les problèmes que cela pose en termes d'indépendance de nos actions. Les tribunaux fonctionnent comme une église. Le juge a été lancé dans le district, mais c'est lui qui crée, fonde et matérialise le tribunal, c'est le juge lui-même qui doit tout créer. Malheureusement, les réformes qu'ils font pour améliorer la justice n'ont pas été structurelles. Les réformateurs des politiques publiques, notamment de l'organisation judiciaire, se préoccupent davantage des questions politiques, en embauchant des consultants, mais ils font peu pour créer les conditions objectives de notre fonctionnement.

[...] Ceci est reconnu par les responsables du secteur eux-mêmes. Nous devons faire des *mafias* [*faire de magouilles*] . Nous vivons de faveurs. Ce qui nous anime, c'est le désir d'améliorer la vie des gens. Je peux vous dire que si le juge

¹²⁷⁹ Entretien avec Vanessa Charas, procureure à Montepuez, Montepuez, le 17 septembre 2017.

et ses huissiers ne font rien, le tribunal s'effondre. Juste pour vous donner quelques exemples, je dois acheter des produits de nettoyage, des matériaux de bureau. Le plus grave, c'est que lorsque les responsables politiques entreprennent les réformes, ils ne consultent pas ceux qui travaillent à la base, c'est-à-dire nous. Cela signifie que ce qu'ils définissent comme une priorité n'est pas assorti de conditions concrètes de mise en œuvre. Un autre exemple que je peux vous donner est qu'ils parlent de la rapidité de la justice, mais ils n'achètent pas de matériel informatique, de moyens de déplacement et d'autres éléments qui aideraient à la mise en œuvre de leur propre politique de modernisation de la justice. Qui investit dans le concret ? C'est nous en tant que juges et nos subordonnés, les officiers de justice. Les conditions sont donc précaires, quasi inexistantes comme je vous ai montré lors de votre visite dans ce qu'on appelle tribunal. Il n'y a pas de plan pour former les gens. Le magistrat doit former lui-même les huissiers. C'est pourquoi nous appliquons les directives gouvernementales dans le secteur, selon ce qu'il est possible de faire. L'application de la loi se fait dans la mesure du possible, avec les conditions qu'il est possible de créer, le droit ici n'est peut pas être appliqué tel qu'il existe dans les textes faute des conditions. En tout cas, on se débrouille pour continuer d'appliquer le droit¹²⁸⁰ ».

Dans le Mozambique rural, la fabrique du droit et l'application de la loi est un chantier où il est permis de mobiliser toutes les astuces, tous les décalages acceptables. Le juge ou le procureur, en achetant les matériaux d'hygiène, en meublant le tribunal et la *procuradoria* et leurs propres maisons alors que la loi oblige l'État à le faire, deviennent ainsi non seulement les financeurs de la mise en œuvre concrète de la politique de modernisation et d'accès à la justice, mais aussi sans nécessairement le vouloir, la continuité du pouvoir politique du Frelimo. L'implication individuelle des juges, procureurs et des fonctionnaires devient éminemment politique dans l'idée abstraite d'indépendance et de souveraineté du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique du Frelimo. En effet, comme le montre Olivier de Sardan¹²⁸¹, le fonctionnement des administrations africaines, mais pas seulement elles, s'articule

¹²⁸⁰ Entretiens avec Lester Manhmanha, juge à Metarica et plus tard à Lichinga, Cuamba, Metarica e Lichinga, plusieurs jours pendant le mois de novembre et décembre 2017 et janvier et février 2018.

¹²⁸¹ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *State bureaucracy...*, op. cit., p. 52-53.

toujours autour de pratiques formelles apparentes et de normes pratiques/informelles qui structurent les actions internes de ces administrations.



Figure 25: secrétariat (Cartório) du tribunal du district de Cuamba avec tous les officiers de justice. Il n'y a aucun ordinateur. Le seul ordinateur dans ce tribunal est dans le petit bureau du greffier-chef, mais il est toujours en panne.



Figure 26: Tribunal du district Montepuez dont la construction fut financée par la DANIDA. C'est le deuxième tribunal le plus important de la province de Cabo Delgado.

8.2.2. Le chevauchement des rôles entre officiers de justice et usagers

« Lundi 11 décembre 2017, 9 h56, j'arrive au bureau du procureur du district de Cuamba. C'était une journée, comme tant d'autres, extrêmement chaude. Le soleil était brûlant au point de faire fondre le goudron (*alcatrao*) sur certaines des routes souvent cahoteuses de Cuamba. Quand je suis arrivé, je suis entré dans le bureau du procureur, dans la *procuradoria*, j'ai trouvé beaucoup de fonctionnaires assis à l'ombre d'un arbre à l'avant du bâtiment, d'autres étaient assis à l'arrière du bâtiment. Dans les locaux occupés par le parquet, c'est-à-dire dans sa cour arrière, il y avait une famille qui vivait dans l'annexe. C'était là que de nombreux fonctionnaires, rarement les procureurs, s'asseyaient et parlaient, bavardaient et parfois recevaient leurs amis. En fait, ils passaient une partie importante de leur temps à parler, à critiquer leurs conditions de travail et conditions sociales. À mon arrivée, je trouve un des huissiers (*oficial de diligência*) en train de nettoyer les tables de travail et d'organiser quelques dossiers. Il n'était pas un agent de service, mais il m'a dit que c'était la norme pour lui de le faire, parce que tout le monde

faisait tout là-bas. On l'avait nous-même observé pendant les semaines passées dans ce lieu. Après presque 30 minutes, on voit entrer une dame, qui était l'une des agents de service, venant du tribunal de Cuamba, où elle allait demander du papier A4 et déposer quelques dossiers. Cette dame joue le rôle d'huissier et d'agent et assez souvent de greffière. En fin d'après-midi, alors qu'il était presque 17 heures, il faisait pratiquement nuit, l'un des greffiers commença à ranger des motos saisies par le bureau du procureur, tandis qu'un des agents de service rangeait des dossiers dans les tiroirs. Ces observations, je les ai faites pendant des mois. Il y avait un changement constant de rôles entre les fonctionnaires mêmes si chacun connaissait son rôle officiel, son statut ».

Extraits de mes carnets de terrain, Cuamba, le 11 décembre 2017.

« Ici à la *procuradoria*, nous devrions tous être polyvalents. Nous sommes peu pour ce que nous est demandé. Il y a beaucoup de travail, mais le personnel est peu nombreux. Les procureurs sont de véritables héros. Ils font tellement d'efforts. Donc, presque tout le monde devrait savoir faire un peu de tout. Cette polyvalence aide beaucoup à faire fonctionner notre *procuradoria* du district. Il y a des choses qui s'arrêtent parce qu'on n'est pas toujours capable de tout faire, même avec cette notre polyvalence. On n'a pas été formé à la polyvalence, mais on s'arrange entre nous pour l'apprendre. Beaucoup de citoyens se plaignent du retard dans le traitement de leurs dossiers, mais nous n'avons aucun moyen de faire mieux que l'effort que nous faisons. Nous faisons l'impossible du possible.

On a vu avec les difficultés du quotidien qu'il fallait trouver un moyen de dynamiser le travail dans ces conditions toujours difficiles. La voie trouvée était d'impliquer tout le monde dans toutes les activités. Un agent de service qui sait écrire et lire peut aider le greffier à faire certaines choses. Le greffier peut aider l'huissier chaque fois qu'il le peut. [...] Le problème est que cette expansion de la justice, qui est bonne, ne s'est pas accompagnée d'une formation ou d'une disponibilité de personnel technique suffisant. Si nous exigeons les conditions minimales pour travailler, ce bureau serait fermé depuis longtemps. C'est notre capacité à s'adapter qui nous fait survivre [...] ».

Conversation avec Isabel Azevedo, officier de justice à la *procuradoria* de Cuamba, Cuamba, 11 et 12 décembre 2017.

Penser la productivité des institutions judiciaires au Mozambique, c'est aussi s'interroger sur l'organisation du travail des petits fonctionnaires, le chevauchement des rôles des fonctionnaires, la remise en question des rôles officiels entre les fonctionnaires à statut statu différents. En effet, analyser la dynamique des « dépanneurs de justice »¹²⁸² dans ces institutions, c'est s'interroger aussi sur la production du droit et de la justice à travers la mobilité frénétique des rôles des fonctionnaires lorsqu'ils travaillent afin de remplir la fonction d'officiers de justice. L'institution judiciaire dans ces contextes est un mouvement permanent d'intégration des informalités qui permettent à la dimension formelle de se produire et de se projeter, avec toutes ses contradictions. Dans les tribunaux et les *procuradorias* de localité, le travail administratif quotidien c'est, dans le concret, la réorientation et l'application à la marge des rôles de chacun des membres composant cette institution en fonction des besoins ponctuels¹²⁸³.

Le volume de travail étant énorme, les officiers de justice n'arrivant pas à tout faire, ce sont les agents de services qui deviennent des agents d'accueil, des greffiers, des huissiers, etc. Ils n'ont aucune formation en relations publiques, en informatique, en droit, en administration publique, en gestion ils sont, dans la plupart, des analphabètes ou semi-analphabètes. Mais, ils ont été poussés à se former sur le tas, assez souvent avec l'aide de leurs collègues et des juges et procureurs qui, n'ayant pas de choix utilisent ces « petits mains » pour faire fonctionner leurs institutions respectives. Ces petites mains sont presque toujours en train de coudre les dossiers, ou encore d'organiser les dossiers pour le juge, ou même, et assez souvent, pour ceux qui savent écrire, en train de prendre les données biographiques des usagers. Le procureur de Montepuez, Mitilela nous confia qu'il avait dû faire d'un agent de service un huissier. Il a ajouté que l'aide de cet agent de service ne s'arrêtait pas là, car il remplissait aussi

¹²⁸² Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice...*, *op. cit.*

¹²⁸³ H.K. Colebatch, *Policy*, Maide, head-Berkshire, Open University Press, 2006; Hal K. Colebatch, « What Does It Look Like on the Ground », in Hal K. Colebatch, *Policy*, New York, Open University Press, 2006, p. 99-109; Hal K. Colebatch, « How Do You Do It », in Hal K. Colebatch, *Policy*, *op. cit.*, p. 110-121; Hal K. Colebatch et Robert Hoppe, *Handbook on Policy, Process and Government*, New York, Edward Elgar Pub, 2018; Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Western Society*, Londres, Sage, 1999; John Dearlove, *The politics of Policy in Local Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

d'autres fonctions administratives, comme, entre autres, écrire de courtes lettres officielles, qu'il corrigeait. Ces « petits mains » sont assez visibles et connus des usagers, qui ne savent plus qu'ils sont des agents de service. Leur rôle d'agents de service en effet se termine très tôt le matin, avant 7h, ce qui leurs permet de remplir d'autres fonctions pendant la journée. Au tribunal de Cuamba, par exemple, les agents de services travaillent comme des archivistes pour classer et organiser les dossiers dont les deux juges du tribunal peuvent avoir besoin. Les archives dans tous les lieux enquêtés sont en désordre. Il est difficile de s'y retrouver. Le juge ne sait plus où sont les dossiers, les greffiers ont du mal à maîtriser l'organisation de ce lieu capital. Dans ce cas, tout le travail d'archive est laissé entre les mains des « petits mains ». Ce sont eux qui maîtrisent l'organisation dans le désordre des archives :

« Je travaille ici Je suis un agent de service et j'ai travaillé ici pendant de nombreuses années. Quand je suis arrivé, c'était juste pour être agent de service, faire le ménage, garder cet endroit propre. Mais, au fil du temps, mes collègues, les procureurs m'envoient remettre des documents dans plusieurs endroits dans le district. Ou parfois, mes collègues me demandent d'aider à rédiger certaines choses liées aux dossiers de certains de nos concitoyens, notamment les données personnelles qui sont importantes pour envoyer les dossiers à la *procuradoria*. J'ai dû apprendre à écrire sur une machine à écrire même si je ne l'avais jamais fait. J'ai eu plusieurs défis, mais la réalité de nos conditions m'a forcé à devenir greffier. Cela a été fait alors que plus les demandes de mes collègues augmentaient, plus je devais essayer. Je ne suis pas payé pour ça, mais je dois le faire. J'espère un jour pouvoir passer le concours pour être officier de diligence ou greffier du parquet. Il n'est pas facile d'être un agent de service et d'exercer ces autres fonctions en même temps. Mes collègues m'ont toujours soutenu, mais c'est dur. Je pense que cela devrait être fait après la formation, mais je ne peux pas refuser d'aider mes collègues chaque fois qu'ils en ont besoin. J'ai fini par faire partie de l'équipe. Maintenant, j'essaie d'apprendre à utiliser un ordinateur, mais le problème est que nous n'avons pas d'ordinateurs ici. Ceux qui existent sont toujours en panne. Il n'est pas le seul dans cette condition. Il existe d'autres agents de service qui le font. Ils finissent par être des bricoleurs [...] »¹²⁸⁴.

¹²⁸⁴ Entretien avec Manuel António Mpula, agent de service, Cuamba, le 4 décembre 2017.

J'ai à plusieurs reprises assisté à des séances de formation informelle donnée par des juges ou des procureurs sur l'utilisation d'un ordinateur, la consultation de la législation, comment écrire. Ces formations données par les juges et par les procureurs ne sont pas systématiques, Ces formations pratiques se font en fonction des besoins immédiats. Ainsi, ces agents interviennent activement dans la fabrique du droit. Selon nos interlocuteurs juges et procureurs, le travail de ces agents n'est pas de bonne qualité, mais il est impossible de s'en passer. Danilo Tiago et Sambo, tous les deux procureurs à Cuamba, affirment que le travail de ces agents est si crucial qu'ils devraient à terme être recrutés comme des officiers de justice. Les descriptions faites par Elise Massicard sur le rôle des *muhtar* en Turquie, considérés par cette politiste comme « une incarnation de l'État »¹²⁸⁵ s'applique pour ces agents, car dans le guichet des tribunaux et des *procuradorias* ce sont eux qui entretiennent les rapports de proximité et donnent les informations les plus élémentaires.

Leurs rôles dépassent ceux qu'on vient de décrire. En effet, les tribunaux et les *procuradorias* sont connus comme des lieux où les rapports entre usagers et fonctionnaires sont assez souvent marqués par de l'indifférence. Les agents de service deviennent alors souvent des agents d'accueil, le premier contact entre les usagers et l'institution judiciaire. À la différence de leurs collègues officiers de justice, ils ont des relations de proximité et plus humanisées avec les usagers: « ils humanisent le rapport gouvernants-gouvernés souvent caractérisé ailleurs par des relations impersonnelles. Les liens établis avec les *agents de services*, préalablement ou dans le cours de l'interaction, sortent la relation purement bureaucratique. Les agents de service *constituent une catégorie professionnelle* plus proche, plus conviviale »¹²⁸⁶. Même si les officiers de justice sont également proches des usagers, ils sont beaucoup plus enclins à agir selon les termes bureaucratiques classiques, surtout, les juges et les procureurs, ce qui, assez souvent, empêche une perception positive de l'accueil de la part des usagers.

¹²⁸⁵ Élise Massicard, *Gouverner par la proximité : une sociologie politique de quartier en Turquie*, Paris, Karthala, 2019, p. 178.

¹²⁸⁶ *Ibidem*.

Ainsi, la métamorphose des agents de service en agents d'accueil change, dans une certaine mesure, le rapport entre les institutions judiciaires et leurs usagers. Ainsi les usagers intègrent l'institution judiciaire dans leurs perceptions sociale de l'État comme lieu où ils peuvent parler de leurs problèmes les plus intimes, les plus profonds sans se voir couper la parole ou encore recadrés par les fonctionnaires. C'est le lieu où les usagers peuvent se familiariser avec les lois de l'État, sans véritablement en comprendre le sens et l'extension. Ces usagers « lambda » non seulement prennent conscience du rôle de la *procuradoria* et du tribunal dans leurs relations avec ces agents de service devenu agents d'accueil, mais participent aussi aux petites tâches administratives, comme aller faire des impressions quelque part dans le chef-lieu du district, ou encore aider à transporter certains objets appréhendés par ces deux institutions.

Ainsi, les tâches qui devraient être l'apanage des gardiens ou des agents de services sont réalisées avec l'aide des usagers. Les agents de service, avec les usagers, limitent assez souvent la surcharge de travail du juge ou du procureur, dans la mesure où certains problèmes familiaux ou sociaux des usagers sont résolus par des propositions des agents de service qui deviennent les médiateurs sociaux. Il semblerait que leurs connaissances des problèmes sociaux et l'habitude de participer à la résolution des problèmes dans leurs familles respectives leur permet de donner des conseils qui permettent de réduire les tensions entre des familles en conflit ou des citoyens en conflit avec leurs entourages. L'application du droit n'est pas ici l'application du droit étatique/positif.

Assez souvent, l'expérience sociale de résolution des conflits est une stratégie utilisée par les juges et les procureurs. Dans nos entretiens avec les usagers, ces agents représentent ceux qui répondent à leurs sollicitations, à leur demande pour sortir d'une crise sociale ou familiale, et parfois aussi d'une crise politique entre les membres des partis de l'opposition et du parti au pouvoir. La pratique du droit dans ces contextes devient plutôt un exercice de médiation sociale basée sur les techniques locales de résolution des problèmes. Ainsi, avec la participation des agents de service, tribunaux et *procuradorias* retrouvent une certaine efficacité dans le traitement des problèmes des usagers qui, sinon, traîneraient dans les archives. Ainsi, le chevauchement des rôles entre les officiers de justice et les agents de service permet à la politique d'accès de la

justice ainsi qu'à la réforme de la carte judiciaire, dont l'objectif est de rapprocher les services de justice au plus près des citoyens, d'avoir un sens concret dans la vie des habitants dans ces contrées du pays. Les officiers de justice laissant le rôle de médiateur social ou encore d'arbitrage des conflits familiaux, amicaux, et autres du même genre, aux agents de service, il se concentrent sur les rôles que les procureurs et les juges attendent d'eux, c'est-à-dire préparer les dossiers pour que ces derniers puissent les analyser et ainsi pouvoir prendre les décisions les plus adaptées.

Les agents de service sont devenus si centraux dans le fonctionnement quotidien des tribunaux et *procuradorias* qu'il n'est pas possible aujourd'hui, pour les officiers de justice, de se passer. Pour les usagers il n'y a aucune différence, *de facto*, entre eux et les autres agents officiers, d'autant plus que faute de moyens, les habits professionnels que les officiers de justice devraient porter n'existent pas. Cette situation approfondit l'indifférenciation entre les agents de service et les officiers de justice aux yeux des usagers, ce qui légitime davantage les premiers dans leurs rôles informels d'officiel de justice.

Comme le confirme la secrétaire judiciaire du Tribunal Suprême (officier de justice) et présidente de l'association mozambicaine des officiers de justice, Arlete José Cabral Tembe :

« Je travaille dans le système judiciaire depuis trente-sept ans. J'ai toujours travaillé comme secrétaire de justice, donc officier de justice. Les huissiers et les greffiers sont ceux qui sont en contact avec le public. Il faut donc connaître les règles du service public. Nous avons la capacité d'écouter les gens, de les entendre. En écoutant attentivement les gens, on les aide à trouver des solutions à leurs problèmes. Les huissiers et greffiers coopèrent avec les magistrats à tel point que les magistrats ne peuvent pas se passer du travail de ceux-ci. Les tribunaux, même au Tribunal Suprême où je travaille, sont des cimetières de procès et de dossiers. Nous sommes les officiers qui facilitons tout le travail des tribunaux et des *procuradorias*. Mais nous sommes peu nombreux par rapport au volume de travail. C'est plus grave dans les tribunaux de district où il n'y a pas de conditions de travail. Les officiers de justice sont peu nombreux et ne peuvent pas s'occuper de tout ce qu'on leur demande de faire ou d'accomplir. Je sais donc que mes collègues forment du mieux qu'ils peuvent leurs collègues

agents de service pour les aider de toutes les manières possibles. Cette stratégie est ce qui semble possible compte tenu de nos difficultés qu'on a sur le terrain. Voir que l'État pendant longtemps n'a même pas vu la nécessité de nous former et de recruter plus d'officiers de gens alors même qu'il parle d'accès à la justice me semble un peu étrange. Mais bien, c'est la réalité de notre pays. [...] Nous avons peu à peu appris notre métier aux agents de service, c'est pourquoi nous formions également nos collègues non officiels pour apprendre notre métier. Beaucoup sont même devenus membres du corps des officiers de justice. C'est ce qui sauve les tribunaux et les tribunaux de district. Sans cette solution trouvée par mes collègues sur le terrain, soit les tribunaux et les *procuradorias* travailleraient très lentement, encore pire qu'aujourd'hui, soit ils auraient de sérieuses difficultés à mettre en œuvre les politiques gouvernementales d'accès à la justice. Dans les tribunaux et les parquets, il y a tellement de travail pour les officiers de justice qu'ils n'ont même pas le temps de manger. Les agents de service contribuent donc à réduire, de manière très importante, la pression que nous avons et même sur le juge et le procureur [...]. On doit tous faire ce qui est possible pour qu'on remplisse notre rôle¹²⁸⁷».

Le tribunal de Montepuez compte quatre greffiers, deux juges, deux huissiers et un domestique. En raison de l'ampleur et du volume de travail auquel il doit faire face, ce nombre d'employés ne répond pas, même de loin aux besoins réels de ce tribunal. On peut donc dire qu'il y a une subversion des pratiques organisationnelles et bureaucratiques classiques dont l'objectif est paradoxalement de donner sens à cette idée de bureaucratie telle qu'elle est définie classiquement. L'ajustement subversif n'est pas, dans ces cas, un déni de la logique bureaucratique telle qu'elle officiellement représentée, il s'agit, au contraire, d'une stratégie, parmi d'autres, trouvée localement pour produire l'image d'un État cohérent. Cette subversion des règles ne signifie pas le dysfonctionnement des règles officielles, c'est l'immersion de l'institution judiciaire dans le tissu social local et les réalités matérielles concrètes. Cette forme de fonctionnement reflète la capacité créative des institutions judiciaires dans des contextes pauvres, où les différences entre les administrations et les réalités sociales

¹²⁸⁷ Entretien avec Arlete José Cabral Tembe, secrétaire judiciaire du Tribunal Suprême (officier de justice) et présidente de l'association mozambicaine des officiers de justice, Maputo, le 31 juillet 2017 et le 15 février 2019.

sont presque inexistantes, rendant ainsi les problèmes et les solutions locaux magistralement intégrées dans les pratiques quotidiennes de ces institutions.

Le 14 septembre 2017, à 10h06 au tribunal de Montepuez, j'ai vu l'agent de services en train de faire des appels aux personnes. Je lui ai demandé qui elle avait appelé. Elle répondit qu'elle appelait un couple pour venir à une audience – un rôle normalement réservé aux *Oficiais de diligências*. Cette pratique s'est répétée à maintes fois lors de notre séjour dans ce tribunal.

« Il y a beaucoup de travail ici au tribunal de Montepuez. Deux juges ne suffisent pas. Deux huissiers, c'est un frein. Ce tribunal comprend deux sections, dont chacune devrait avoir quatre huissiers, mais ce n'est pas du tout le cas. Il y a tellement de travail ici que ce nombre doit être réajusté en permanence dans les différentes tâches du tribunal. Tout le monde doit savoir un peu sur tout. Les ressources humaines sont un gros problème. En plus de ce problème, ces ressources humaines que nous recevons ne sont pas de qualité. Nous, les magistrats, devons les former. Cela signifie qu'en plus de mes fonctions, je dois devenir formateur. C'est une partie. Je dois souvent faire le travail du greffier, car étant peu nombreux, ils sont incapables de gérer le nombre élevé de dossiers à traiter. Le tribunal ne fonctionne pas à 100 %. Ce serait pire si on n'encourageait pas tout le monde à faire un peu de tout [...]. On doit faire des ajustements en permanence pour rendre possible le service de la justice. En effet, je pense que le gouvernement construit, avec des partenaires, des tribunaux, juste pour dire que dans les districts il y a des juges et des services de justice¹²⁸⁸ ».

Le chevauchement des rôles existe aussi entre les officiers de justice eux-mêmes. Entre les huissiers de justice et les greffiers, les chevauchements sont fréquents. Parmi les officiers, on devrait trouver dans les tribunaux et les *procuradorias* le secrétaire, l'huissier, l'officier de diligences, le greffier et ses adjoints. Mais, dans aucun des tribunaux ou des *procuradorias* il n'est possible de trouver toutes ces catégories. L'*oficial de diligências* (huissier) dont la responsabilité est d'effectuer les notifications des décisions ou encore de faire parvenir des documents officiels aux justiciables, aux

¹²⁸⁸ Entretien avec Acacio Mítilage, juge de Montepuez et Balama, Montepuez, le 14 septembre 2017.

citoyens ayant un dossier en cours ou non avec la justice, est dans les tribunaux celui qui devient assez souvent greffier ou même secrétaire. Le manque des greffiers dans les tribunaux et dans les *procuradorias* est un fait. Ainsi, pour combler ce problème les juges et les procureurs ainsi que les greffiers-chefs dans ces institutions demandent aux *oficiais de diligências* de travailler comme greffier même sans aucune expérience dans l'écriture particulière de ces institutions.

C'est ainsi qu'une grande partie du travail qui devrait être fait par les greffiers ou encore par les secrétaires est réalisée par ces officiers de diligences. Pour eux, c'est une espèce de promotion dans la mesure où ils travaillent au bureau et peuvent acquérir une expérience qui pourrait leur permettre de devenir greffier au long des années. Alberto Domingos, un *oficial de diligências* à Cuamba, confia que son travail d'huissier de justice est compliqué faute des conditions matérielles et d'absence de perspectives professionnelles. Pour lui, aider les collègues est aussi une manière d'apprendre et dépanner. Dans les tribunaux et *procuradorias* visités, plusieurs officiers de justice y compris les *oficiais de diligências*, étaient étudiants en Droit dans des institutions d'enseignement à distance. Pour ceux qui n'étaient pas greffiers, comme les *oficiais de diligência*, c'était la possibilité à la fois d'être utile dans l'institution et pour eux-mêmes, car ils pratiquaient le Droit à leur niveau. La carte judiciaire ayant pour but l'accès à la justice des populations trouve ainsi sa matérialité dans les stratégies professionnelles des fonctionnaires locaux.

8.2.3. Le dispositif des *diligências* dans les tribunaux et *procuradorias* et les intermédiaires

L'un des plus grands problèmes est de notifier les citoyens concernés ou encore de trouver l'adresse de ceux qui devraient se présenter au tribunal et à la *procuradoria*. Les districts de Montepuez et de Cuamba font respectivement 17.964 km² pour 217.736 habitants et 5.358 km² pour 222,800 habitants¹²⁸⁹. Pour les deux districts il n'y

¹²⁸⁹ Instituto Nacional de Estatística, « Estatísticas do Distrito de Montepuez », Maputo, Instituto Nacional de Estatística, 2013, p. 23. Instituto Nacional de Estatística, « Estatísticas do distrito de Cuamba », Maputo, Instituto Nacional de Estatística, 2013, p. 34.

a concrètement que deux *oficiais de diligência*. À Montepuez comme à Cuamba, il y a une seule moto qui est en conditions raisonnables de marche pour faire les *diligências*¹²⁹⁰. Dans des districts si vastes, faire les *diligências* avec une seule moto est une tâche herculéenne. Souvent il n'y a pas d'essence. Comme le décrit Valério Gilberto, *oficial de diligência* au tribunal de Montepuez,

« En tant qu'huissier, je dois voyager dans tout ce district afin d'apporter les documents officiels du tribunal. Ce district est grand. Il y a cinq postes administratifs [Mapupulo, Nairoto, Montepuez, Mirate et Namanhumbir]. Chacun de ces postes a ses villages. Une grande partie des usagers y vivent. Ici, au tribunal, on n'a qu'une moto qui a est en panne plusieurs fois. Les autres [...] sont en panne grave. C'est pourquoi je dois marcher pour faire mon travail, ou je dois faire de l'auto-stop avec certaines personnes. Je marche plus de quarante kilomètres pour rejoindre les personnes que je dois rencontrer. Quand je marche, je ne peux pas remettre beaucoup de documents car je ne peux pas arriver à tous les endroits. Cela a été compliqué, mais la solution la plus courante est la marche, car si on ne marche pas, le travail peut s'arrêter complètement. Mon autre collègue, à cause d'un problème de santé, est souvent incapable de parcourir de longues distances à pieds. Il reste ici pour effectuer d'autres tâches ou se rendre dans des endroits plus proches, les quartiers qui sont ici au chef-lieu ¹²⁹¹ ».

Les *oficiais de diligência (OD)* habitent dans les quartiers du chef-lieu du district. La plupart d'entre eux ne sont pas originaires du district. Ils ne maîtrisent pas totalement la géographie et moins encore la toponymie locale désordonnée. Ils doivent tout apprendre pour faire face à la fois aux défis matériels et humaine ste et ceux liés au manque d'organisation toponymique des postes administratifs, *povoados* et quartiers. Pour faire fonctionner un tribunal et une *procuradoria* il est important que

¹²⁹⁰ Dans le système judiciaire mozambicain, la « diligence » est l'action d'un fonctionnaire judiciaire qui consiste, entre autres, à remettre une décision de justice aux personnes désignées par le juge ou le procureur. Il s'agit d'une note officielle qui doit être envoyée à toutes les parties intéressées qui, pour une raison quelconque, doivent s'adresser aux institutions de justice ou d'ordre public, telles que la police.

¹²⁹¹ Conversations avec Valério Gilberto, huissier de justice au tribunal de Montepuez, le 13-15 septembre 2017.

les adresses des administrés soit suffisamment bien organisée. Mais, ce n'est pas le cas des districts ruraux, et parfois urbains. À Montepuez et Cuamba la situation est dramatique comme l'a reconnu le juge Victor Vilanculos plus haut. Dans ces situations, pour que le dispositif de diligences fonctionne, pour qu'il remplisse son rôle, les OD doivent faire de leur corps le moyen de transport privilégié. De plus, ils mobilisent aussi certaines personnes ayant des voitures, des motos ou autre type de transport. Marcher à pied s'avérant peu efficace, les OD font appel à l'aide des mototaxis qui, ne voulant pas de problèmes réels ou potentiels avec la justice, acceptent d'aller dans les endroits plus éloignés. En observant les rapports entre les OD et les mototaxis, j'ai constaté que cette aide était accordée dans l'espoir de certaines faveurs de la part des OD, car ceux-ci ont une certaine influence dans la manière dont certains cas sont traités dans les tribunaux et même dans les *procuradorias*.

Les OD collaborent aussi avec usagers pour envoyer les lettres et documents aux personnes dont ils ne connaissent pas l'adresse précise. Demander aux usagers, c'est aussi reconnaître que ceux-ci maîtrisent mieux le contexte et peuvent réduire les efforts que les OD auraient dû faire pour parvenir à leurs objectifs, convoquer, notifier et remettre les décisions des juges et procureurs. Les usagers deviennent concrètement l'extension des OD, car sans cette collaboration la plupart des décisions ou des documents des institutions n'arriveraient presque jamais aux destinataires. C'est pour cette raison que les usagers sont intégrés, *de facto*, dans le fonctionnement du dispositif de *diligências*. Il est important de rappeler que l'OD rappelle toujours, dans son rapport aux usagers, l'autorité du tribunal ou de la *procuradoria*, et donc de l'État, ce qui fait d'eux des éléments fondamentaux pour comprendre comment l'État se fait présent. Comme le dit Valério Gilberto « parfois on est transporté par des personnes ayant été condamnées pour aller prendre certain document chez eux, ou encore pour nous accompagner chez les personnes qui doivent se présenter au tribunal¹²⁹² ».

Les condamnés ou les usagers de divers types sont mobilisés à participer dans la création des conditions pour la mise en œuvre du système judiciaire dans ces contrées du pays, car ils sont dans la capacité de contribuer matériellement pour que les tribunaux et les *procuradorias* puissent remplir certains de leurs fonctions vitales.

¹²⁹² Entretien avec Valério Gilberto, Montepuez, le 15 septembre 2017.

La contribution des usagers, au sens large, de ces deux institutions est à la fois matérielle, financière et humaine. La contribution, lorsque la moto fonctionne, est pour acheter l'essence. Normalement les transactions se font de manière discrète pour que les personnes qui ne connaissent pas la pratique ne puissent le voir, mais pour les fonctionnaires des institutions en question rien ne passe inaperçu, car c'est une pratique bien ancrée. Les usagers qui savent réparer les motos sont aussi appelés à la rescousse gratuitement. J'ai pu voir l'un des OD apporter la moto chez un mécanicien. Quand j'ai demandé, à la fin de la réparation, s'il allait payer, il répondit en disant qu'« il sait qu'un jour, il aura besoin de mon aide pour quelque chose. Je serai là aussi pour lui. C'est juste de l'entraide. Il aide le tribunal et le tribunal est content, car il a pu dépanner le tribunal »¹²⁹³. Julio Eduardo un greffier à la *procuradoria* de Cuamba non seulement doit gérer les questions administratives, mais aussi aider les OD à remettre les *notificações* (notifications) dans les quartiers qui composent la commune de Montepuez. Les *diligências* représentent pour le tribunal et la *procuradoria* le moyen par le biais duquel ils imposent leur autorité en tant qu'institution étatique d'application de la loi. Mais, comme le dit Palmira Evaristo, une greffière au tribunal de Montepuez, « ce n'est pas facile d'imposer le rôle du tribunal quand les conditions de circulations ne sont pas réunies »¹²⁹⁴.

Pour combler ce manque de moyens de transport pour les *diligências*, les OD font appel aux intermédiaires que sont les passagers, les chauffeurs, les plaignants et autres personnes susceptibles d'aider. Francisco Faria, OD depuis 2007, résume la situation de la manière suivante :

« Quand nous n'avons pas de motos [...], nous utilisons nos intermédiaires, toute personne est notre intermédiaire. Il suffit qu'elle parte où on veut envoyer le document. Si quelqu'un se présente qui peut prendre le document, nous lui demandons de prendre le document pour le remettre aux personnes qui doivent répondre en procès ici au tribunal. Nous demandons à tous ceux qui peuvent le prendre. Nous demandons l'aide de tous ceux qui peuvent nous aider à informer les gens. Il y a aussi des moments où les gens refusent. Là, nous ne pouvons rien faire, car ils ne sont pas obligés de le faire. Mais, il est rare qu'ils refusent notre

¹²⁹³ Entretien avec Antonio Domingos, Cuamba, le 4 décembre 2017.

¹²⁹⁴ Conversation avec Palmira Evaristo, greffière au tribunal de Montepuez, le 15 septembre 2017.

demande. Ils savent que nous sommes des fonctionnaires du tribunal. Ils acceptent, même quand on voit qu'ils n'aimeraient pas le prendre. Ils comprennent que nous avons besoin de cette aide. Ainsi, les documents arrivent aux postes administratifs grâce à cette aide que l'on demande aux chauffeurs, aux passagers, aux commerçants qui vont vendre des produits dans ces lieux. Mais, on ne sait jamais si le document arrivera. C'est toujours une incertitude. Sans les intermédiaires, bon nombre des documents que nous avons pu livrer ne seraient pas livrés[...]»¹²⁹⁵.

Ce système montre aussi un problème majeur : le système de courrier judiciaire ne n'existe pas. Depuis que la poste publique a fait faillite et que le système interne de courrier dans le secteur de la justice n'a plus les moyens de fonctionner, ce sont les mécanismes informels qui permettent de relayer le pouvoir d'État dans les régions reculées. Mais, ce moyen de communication ne va pas de soit car les intermédiaires veulent aussi en tirer des avantages. D'un côté, ils veulent avoir de très bonnes relations avec les institutions judiciaires pour échapper aux potentielles poursuites au cas où ils commettent des délits, et de l'autre, porter les lettres ou documents des tribunaux ou des *procuradorias* leur permet d'échapper aux chantages des policiers sur la route, pour les chauffeurs de transports public/privé. Sans ces pratiques informelles, le fonctionnement de l'institution judiciaire, et donc de l'État, serait dans une situation fragile, car l'État local en dépend profondément.

« Ils disent qu'il faut rapprocher la justice du peuple, mais ils ne nous en donnent pas les moyens. Même pas des vélos ! De nombreuses motos qui roulent dans les tribunaux et dans les *procuradorias* ont été acquises avec l'argent de DANIDA. Après cela, l'État n'a rien fait pour résoudre ce problème de moyens de transport. C'est un gros problème. Il faut dépendre des transporteurs de passagers, des frères des gens qui ont quelque chose à voir avec le tribunal, voire de l'oncle de tel ou tel personne, ou il faut encore dépendre du chef de quartier, secrétaire du parti [Frelimo] au niveau local. Ou même, nous

¹²⁹⁵ Entretien avec Francisco Faria, huissier de justice au tribunal de Cuamba, Cuamba, le 7 décembre 2017.

devons dépendre du chef de dix maisons¹²⁹⁶. Ce sont eux qui peuvent livrer nos documents avec une certaine certitude. Nous n'avons pas les moyens, nous ne savons pas où vivent les gens. Il faut dépendre des structures de quartier pour pouvoir avertir les gens. Nous devons compter sur des faveurs de tel ou tel chauffeur du transport de passagers pour que nos huissiers puissent transporter les documents. C'est aussi pourquoi nous avons beaucoup de certificats négatifs [*Certidões negativos*]. Ces attestations négatives ne sont pas seulement dues à l'absence de la personne à qui l'acte doit être remis, mais au fait que les huissiers sont souvent incapables de localiser le domicile de la personne, ou qu'ils ne peuvent se rendre sur place. Cela nous amène à retarder de nombreux jugements. Ces personnes qui nous aident à transporter, surtout les chauffeurs de transport de personnes, font partie de nos liens avec les populations. Nous n'avons aucun moyen de faire autrement [...] ¹²⁹⁷.

« Ici, nous avons beaucoup de problèmes avec les médias. Cela fait longtemps que nous n'avons pas reçu de moyen de transport. Le juge lui-même a dû acheter sa propre voiture. L'huissier a beaucoup de difficultés à pouvoir se rendre aux réunions des administrateurs. Cela retarde souvent le travail du juge, car ne pouvant aviser les gens, il ne peut y avoir de procès. Le juge doit attendre que nous puissions retrouver les personnes. Nous avons déjà reporté plusieurs fois des audiences parce qu'il n'a pas été possible de les notifier. Ici, les agents doivent marcher jusqu'aux villages pour avertir les gens. Quand on arrive au village, il est difficile de savoir où sont les gens. Alors, pour ne pas faire les allées-retour car c'est loin, l'huissier laisse la notification au chef du village. Le document arrive, mais cela a créé des problèmes, car les gens ne viennent pas toujours au tribunal [...] » ¹²⁹⁸

Pour les intermédiaires, rendre service au tribunal ou à la *procuradoria* n'est jamais mis en question, car considéré normal. Cette normalité, cette absorption des problèmes de l'administration fait que l'État central a la possibilité de projeter son

¹²⁹⁶ Le chef des dix maisons est une personnalité politique appartenant au parti Frelimo dont la responsabilité est de mettre en œuvre les activités politique du parti ainsi que répondre aux questions sociales des familles vivant sur son autorité.

¹²⁹⁷ Entretien avec Lester Manhamanha, Cuamba, le 20 janvier 2018.

¹²⁹⁸ Entretien avec Agostinho Francisco, huissier au tribunal de Montepuez, le 14 septembre, 2017.

emprise sur les imaginaires sociaux des individus sur l'importance d'avoir l'État au plus près d'eux. Ces intermédiaires participent ainsi à la création des réseaux de communication entre les administrés et l'administration de la justice. Lorsqu'ils remettent les documents aux individus concernés, ils le font au nom de l'autorité de l'État, car dans le langage populaire, tribunal équivaut à État et gouvernement. C'est-à-dire, au niveau local, la justice en tant que pouvoir indépendant n'est pas à l'ordre du jour dans les pratiques discursives sur l'État. C'est à ce titre qu'on peut affirmer que les intermédiaires participent au maillage territorial de l'État et contribuent à la construction de l'image d'un État territorialement ancré. Ils sont les « dépanneurs de la justice »¹²⁹⁹ « de toutes les manières possibles. Une des choses qui semble être à la base de ces efforts des fonctionnaires pour pouvoir donner leurs énergies à leurs institutions, c'est l'émotion¹³⁰⁰ qui justifie l'idée même ce qu'être fonctionnaire veut dire, à savoir être capable de sacrifices. Ce qui ressort clairement de tout ce qu'on a dit ci-dessus, c'est que les fonctionnaires subalternes et les juges et procureurs partagent l'idée du sacrifice dans leur forum intime comme faisant partie du travail pour faire marcher l'État. Cette idée ne peut être vue comme une simple volonté individuelle, elle apparaît comme une imposition implicite de l'État central.

Ce dernier s'appuie sur ces contraintes locales qui obligent les agents à faire de leurs propres efforts la base de la mise en œuvre de politiques qui sont loin de bénéficier des conditions à mettre en place. On peut donc dire que l'État central exploite l'émotion des fonctionnaires, en en faisant l'instrument sur lequel repose l'idée que « de toute façon, ils feront quelque chose pour que les services parviennent aux administrés »¹³⁰¹. Cette recherche de solutions locales est la manifestation d'une conception du fonctionnaire en contexte autoritaire, où la révolte contre l'État central, donc contre le parti-État Frelimo, est non seulement inconcevable pour les responsables, mais aussi vécu comme potentiellement dangereuse par les fonctionnaires. Ce semblant de liberté d'agir donné aux institutions judiciaires locales n'est autre chose que la stratégie trouvée par l'État central pour gérer la pénurie ou

¹²⁹⁹ Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice...*, *op. cit.*

¹³⁰⁰ Veronica Gomez-Temesio, *op. cit.*

¹³⁰¹ Conversation avec Joao Carlos Trindade.

encore comme une stratégie de « transfert de la pénurie vers la périphérie »¹³⁰². Les adaptations ponctuelles, devenant durables, sont la source, semble-t-il, de la matérialité des services de justice au Mozambique rural.

C'est ainsi que le procureur-chef de Cuamba, Inácio Sambo résume la situation de la manière suivante :

« C'est nous qui devons appliquer la loi, mais où sont les conditions pour le faire ? Le magistrat doit non seulement sacrifier son argent pour aider à faire fonctionner le parquet, mais il doit aussi sacrifier son temps, son énergie, au-delà de ce qui est requis par la loi. Nous le faisons parce que nous sommes imprégnés de l'esprit de servir le peuple. Nous savons que les populations n'ont rien à voir avec tout ce que se passe ici, mais pour servir ces gens, nous devons être en mesure de trouver des moyens de le faire. Le magistrat n'a pas le choix. Quand je suis arrivé dans le district de Muemba, j'ai eu un gros choc. Rien ne pouvait fonctionner. Il n'y avait aucune condition pour travailler. Je devais être tout ce qu'il faut pour qu'un bureau du procureur fonctionne. Les gens m'ont vu et ont su qu'il y avait un procureur, mais les conditions pour faire mon travail n'étaient pas réunies. Ici à Cuamba, si je me laissais emporter par les conditions matérielles et humaines, je n'atteindrais pas les objectifs qui me sont assignés. Je dois tout faire pour que la population comprenne que la *procuradoria* existe et peut régler leurs problèmes. Cela contribue à ce que la politique d'accès à la justice ait du sens pour les populations pauvres qui ne sont pas responsables de tout ce qui se passe ici. Il y a un grand écart entre les réformes proposées par le gouvernement et ce que l'on voit dans les districts en termes des conditions créées. Mais en fin de compte, il faut travailler. La volonté est la base pour faire fonctionner les choses ici. Sans elle presque rien n'est possible. Je me dis 'je vais faire la différence, je vais aider les gens'. Je veux me sentir bien quand je me regarde. Je veux dire que j'ai fait ma part. Je veux être un magistrat utile aux populations. Je veux entrer dans l'histoire comme celui qui a changé quelque chose dans la vie des gens. Quelles que soient les conditions, je dois m'efforcer d'avoir des résultats positifs¹³⁰³ ».

¹³⁰² Jean Dupuy et Jean-Claude Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, p. 272-273.

¹³⁰³ Entretien avec Inácio Sambo, procureur-chef à Cuamba, le 13 décembre 2017.

8.2.4. Le juge, le procureur et la territorialisation et fabrique de l'État local

« Quand j'entre dans la salle d'audience, je n'existe plus en tant qu'Acácio Mitilage. Quand j'entre dans la salle d'audience, je suis le tribunal. Je représente la loi et, par conséquent, la force de l'État. Quand je parle, je parle au nom du tribunal. J'applique la loi et c'est tout »

Le juge Acacio Mitilage, Montepuez, le 19 septembre 2017.

Pierre Bourdieu a pu montrer que l'institution judiciaire est un élément important dans la fabrique de l'État souverain et dans le processus de monopolisation de l'exercice du pouvoir légitime¹³⁰⁴. L'institution judiciaire sédimentée dans la figure du juge institue l'État comme régulateur social, comme institution de la contrainte¹³⁰⁵ et comme institution instituante. Dans ce travail de production de l'image d'un État souverain et de production des instruments permettant l'exercice du pouvoir légitime sur les individus, les juges et les procureurs occupent une place importante dans les espaces ruraux mozambicains. Ils corporifient l'État, ils ont donc un rôle politique¹³⁰⁶. Le moment le plus important du rôle du juge est naturellement lors des jugements¹³⁰⁷, des audiences. Mais le travail principal du juge dans les districts étant celui de résoudre les problèmes des populations les plus pauvres, son travail est chargé d'un sens qui va au-delà du juridique dans la manière d'exercer son rôle. Ainsi, même dans ces

¹³⁰⁴ Pierre Bourdieu, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, p. 3-19 ; 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*, 1990, p. 86-96.

¹³⁰⁵ Jacques Commaille, *À quoi nous sert le droit ?* Paris, Gallimard, 2015 ; Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDT, 2014, 265 p. ; Joseph R. Strayer, *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Klincksieck, 2018.

¹³⁰⁶ Philip Milburn, Katia Kostulski et Denis Salas, *Les procureurs : entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Paris, 2010.

¹³⁰⁷ Antoine Garapon, *Bien juger : essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2010.

conditions le rituel des jugements, l'organisation des audiences, la disposition des insignes du tribunal, des *procuradorias* permettent de constater que le travail des juges et des procureurs a un impact particulier. C'est un contexte où l'on rend un service, celui de la justice, mais c'est aussi un moment où une image particulière de l'État est véhiculée.

8.2.5. Dans la salle des audiences (*sala de julgamento*) ...

La salle des audiences ou de jugements représente un lieu privilégié pour observer le travail des juges, surtout dans ces contextes où les populations ne connaissent l'État que par les structures du parti Frelimo, des structures sanitaires et judiciaires. La salle des audiences est un haut lieu symbolique où se joue à la fois la sacralité du tribunal, du juge et la puissance de l'État.

Le 20 septembre 2017, j'entre dans la salle des audiences du tribunal de Montepuez pour observer les jugements. Ce jour-là il y a dans la salle d'audience neuf personnes, les inculpés/accusés et leurs familles, deux juges élus, un assistant juridique, un juge et un procureur. Il y a une grande table et une immense chaise pour le juge, deux petites tables avec deux petites chaises pour les juges élus, une table moyenne pour le procureur, côté gauche. Du côté de l'accusé ou du justiciable, assis, il y a des bancs où les membres de la famille et moi-même sommes assis. Lorsque le juge entre, toutes les personnes présentes dans la salle se lèvent jusqu'à ce que le juge permette de s'asseoir. L'accusé/prévenu reçoit l'ordre de se lever. Lorsqu'il se lève, la chaise du juge, avec son imposante robe noire, était si visible qu'elle était la seule chose majestueuse dans la pièce. Le fauteuil du juge, loin d'être un simple fauteuil, était un véritable objet de pouvoir, d'autorité, de domination. Elle jouxtait la table du juge avec le marteau qui représentait également l'autorité de l'État et du tribunal. Le procureur, dans sa toge avec des artefacts de pouvoir moindres si l'on compare avec celle du juge, dans une position non centrale dans la salle d'audience, était la deuxième figure d'autorité. Au dos du siège du juge, il y a une photographie du président de la République qui représentait non seulement l'idée qu'il s'agissait d'une institution de l'État, mais aussi que le tribunal était une institution qui incarnait la souveraineté de l'État. À droite du juge se trouvait le greffier avec une machine à écrire et des feuilles

pour prendre des notes. Le juge commence l'audience en disant qu'il parle au nom de l'État et qu'il est là pour appliquer la loi. L'accusé étant debout, le juge commence par ses questions, qui commencent toujours par l'identité de l'accusé. Dans les jugements, le juge cite plusieurs codes, plusieurs lois qui, au niveau des justiciables, sont loin d'être compréhensives.

Mais, le juge parle comme si son langage juridique était compris par ceux qui sont en train d'être jugés. Il parle avec une telle autorité que les administrés, par leur posture physique, se montrent soumis. Ils ne parlent pas, ils n'interrompent pas le juge, ils répondent les yeux baissés. Le juge, dans son rituel, pose des questions, appelant l'attention de l'accusé au respect des règles du tribunal, entre autres, comme demander chaque fois qu'il voulait dire quoi que ce soit. Les accusés, souvent pauvres, illettrés, ignorant le vrai sens des règles, acceptent sans contestation les questions, répondent, même sans s'en rendre compte, aux questions posées par le juge. Il y avait là une soumission visible à l'autorité du juge qui, selon lui, représentait l'État. Et, de fait, on a pu observer que les accusés, les membres de sa famille et les autres participants, lorsqu'ils s'adressaient au juge, lui ne parlaient non point comme à l'extérieur, dans des circonstances ordinaires, mais comme une figure qui intégrait quelque chose de supérieur, le pouvoir de l'État.

Lors des audiences, le rituel avec lequel travaille le tribunal renvoie à une idée d'un État qui entre en scène comme un lieu de pouvoir symbolique et matériel. Lorsque le juge pose les questions, cite les lois, ordonne à l'accusé de parler debout, exige le silence total, précise qu'il est le seul qui autorise à parler et quand parler, les citoyens ordinaires, même avec une certaine idée de l'État, vivent concrètement la force de cet État, pauvre soit-il matériellement et humainement. Même si beaucoup d'entre eux sont analphabètes, incapables de comprendre quoi que ce soit à la loi, là-bas, ils montrent du respect pour ces règles, ils admettent presque tout ce que dit le juge. Le juge s'adresse à eux comme s'il parlait à des enfants. Même si la salle d'audience du tribunal n'était pas pompeuse, les citoyens, de par l'apparat vestimentaire des juges et des procureurs et de la manière dont ils parlaient, voient que ce n'était pas un simple endroit mais un lieu où ils se transforment de simples citoyens en accusés, condamnés, acquittés, criminels ou innocents.

Le juge, dans la direction du jugement, a tenu non seulement à montrer au prévenu ou à l'accusé qu'il se trouvait là dans une institution particulière, mais que son ignorance de la loi ou de la langue portugaise n'avait aucun sens pour cette institution. L'idée qu'il voulait véhiculer, on a pu le constater, lorsqu'il s'adressait aux accusés, c'est qu'ils étaient liés indépendamment de leur volonté à l'État mozambicain. Et cela, on pouvait le comprendre de la part des prévenus ou accusés qui semblaient stupéfaits par de tels propos, mais qui, n'ayant rien à faire, trouvaient simplement qu'ils se trouvaient à l'intérieur d'un territoire, d'un État qui avait des prérogatives sur eux. En d'autres termes, la question de la pauvreté matérielle et humaine dans ces institutions n'a pas nécessairement d'impact sur l'exercice du pouvoir par le juge, le procureur et les autres fonctionnaires du tribunal présents aux procès. L'impression qui reste est que la question symbolique, avec quelques aménagements matériels, a une force qui impose aux administrés les catégories de l'Etat, qui deviennent les références de représentation sur eux-mêmes. Les administrés dans ce lieu se retrouvent responsables devant un Etat, même si cet Etat n'avait jamais eu d'impact sur leur vie quotidienne, qui est celle de la pauvreté. La plupart des cas sont liés à la petite délinquance, aux conflits fonciers, à la violence domestique, aux problèmes de trahison, entre autres, c'est-à-dire que la plupart des problèmes, à l'exception des problèmes criminels, sont intimes ou même supposés culturellement justifiables, comme la violence domestique.

Mais, là, dans la salle d'audience, le juge s'interroge sur la vie privée des individus, les force à avouer, à supposer, même s'ils ne le veulent pas, que la violence contre les femmes est un crime selon la loi. Tous ces aspects ne sont pas nécessairement les instruments d'interprétation de leur monde social, mais, là, ils voient que l'État définit ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, allant bien des fois à l'encontre des traditions et des perceptions ancrées des individus. Cette dimension suggère qu'en substance, dans les jugements, se produit l'idée de l'État comme « communauté de destin », comme un espace où les règles centrales s'imposent indistinctement à tous. L'accusé ou le prévenu est face à une institution qui parle une langue qu'il ne comprend pas mais qui doit intégrer les décisions qui en découlent. Ainsi, on a constaté que les décisions prises par le juge sont lues dans un langage simple, rudimentaire et clair, même si dans le procès-verbal le langage est plus complexe. Cette lecture dans un langage simple permet à l'accusé ou au prévenu de

comprendre qu'une décision a été prise par le tribunal et qu'elle doit être respectée de manière impérative.

La mise en œuvre des réformes de la justice (*cf. supra*) vise, sans préjudice d'autres aspects, principalement à la projection de la capacité de l'État dans la vie et la conscience des individus. Ainsi le travail du juge et du procureur est un élément central pour expliquer comment un État aux immenses faiblesses infrastructurelles, matérielles et humaines parvient à s'imposer dans les imaginaires les plus intimes des individus. L'explication de cela réside en la capacité qu'ont des institutions telles que le tribunal, la *procuraduría*, l'IPAJ de véhiculer la sensibilité de l'État, la présence de son autorité et le pouvoir de condamner ou d'acquitter. Ces deux derniers aspects sont fondamentaux car c'est d'eux que l'on voit dans les procès ou jugements une manifestation soit de tristesse, soit de joie de la part des accusés ou des prévenus. Cette tristesse ou cette joie est une manifestation de l'absorption du pouvoir du tribunal, et donc de l'État de régler leurs comportements ou leur mode de vie.

Lors des jugements, le juge exige des informations très précises sur la vie des individus. Le juge répertorie, classe, attribue des identités à des individus qui n'avaient rien eu à faire avec des identités étatiques. Il détermine le ton de la voix, la posture à avoir, la façon de s'asseoir ou de se lever. Dans la salle, il y a un policier ou un gardien de prison pour aider le juge à maintenir l'ordre et à faire respecter les ordonnances, c'est lui qui exige que la vérité soit dite, la vérité qui est définie par les lois que le juge transmet ou que prétend incarner. Dans les nombreux jugements auxquels on a assisté, le juge faisait du procès un moment de consolidation de son autorité mais aussi un moment d'extension du pouvoir central. Mais, plus que la figure du juge, c'est l'idée de pouvoir étatique qui a trouvé un mécanisme institutionnel pour s'exprimer d'une manière solennelle dans un cadre où les individus assument qu'ils n'ont qu'à accepter les injonctions de celui qui parle au nom de l'État. Dans ces circonstances, il a été possible de vérifier que l'essence du pouvoir étatique passait par le rituel, par la mise en scène¹³⁰⁸. Mais, d'après ce qu'on a vu, réduire l'État à ces aspects symboliques serait ne pas voir que les administrés n'ont pas seulement vécu ce moment de jugement comme symbolique. Ils l'ont vécu avec le sentiment que chacune des décisions prises par le

¹³⁰⁸ George Balandier, *op. cit.*

juge aurait une influence sur leur vie. Ils estimaient que c'était le sens et la présence de l'État en tant qu'exercice de l'autorité régulatrice qui étaient en jeu ici¹³⁰⁹. Comme le dit Jacques Chevallier :

« L'État agit par le droit, par l'édiction des règles obligatoires qui expriment sa puissance de contrainte, mais encore il est tout entier coulé dans le moule du droit ; la spécificité de l'État en tant que forme d'organisation politique réside dans le phénomène d'institutionnalisation du pouvoir et cette institutionnalisation passe par la médiation du droit. L'État se présente comme une entité juridique, gouvernée et régie par le droit, mieux encore, qui ne peut être saisie et appréhendée qu'à travers le prisme du droit¹³¹⁰ ».

Les jugements, dit un juge, « sont la manifestation du rôle de l'État de dresser ceux qui ne respectent pas les règles de l'État ». Le jugement est conçu comme un instrument privilégié « de la perpétuation d'une domination symbolique »¹³¹¹ qui impacte concrètement la vie des individus. Appliquer la loi revient à faire reconnaître l'État comme seul apte à réguler les rapports sociaux. Dans ces jugements, la perception des accusés, inculpés et de leurs familles est sans appel lorsqu'ils parlent de l'autorité de l'État. L'un d'entre eux dit la chose suivante à propos de perception de son jugement pour crime de violence domestique :

« Je n'étais jamais venu au tribunal. C'est la première fois. Je suis ici parce que je me suis battu avec ma femme. Elle est allée se plaindre à la police et ensuite ils sont venus me dire que je devais venir ici. Je ne savais pas que le fait de me battre avec ma femme était un crime. Là, au jugement, ils m'ont traité d'agresseur. Avant on trouvait la solution entre nous, entre moi et ma femme à la maison ou avec nos familles. Mais lors de mon jugement, le *doutor* [le juge] m'a dit que j'étais un agresseur et qu'à cause de cela, je devais faire des travaux

¹³⁰⁹ François Chazel et Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991 ; Jacques Commaille, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000 ; Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.

¹³¹⁰ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne...*, op. cit., p. 99.

¹³¹¹ Jacques Commaille, *Territoires de justice...*, op. cit. p. 37. [pour toutes les références, il faudra vérifier celles qui sont op. cit.]

communautaires pour payer pour mon crime. Quand il a parlé, les membres de ma famille m'ont dit de me conformer à cela, le *doutor* m'a dit que je devrais respecter exactement ce qu'il me dit. Je dois travailler trois fois par semaine pendant trois mois. Alors, je commence à travailler dans la communauté dès demain. Après tout, c'est le gouvernement qui m'envoie travailler pour le bien de la communauté pour corriger mon comportement¹³¹² ».

Cet administré suppose très clairement qu'il a été en contact avec les règles de l'État, avec la loi en tant qu'instrument émanant de l'État dans ce tribunal, dans ce jugement. Cette référence semble suggérer que les salles d'audience des juridictions rurales, aussi pauvrettes soient-elles, représentent un lieu chargé de conséquences importantes dans la représentation que les individus se font de l'État. Ce que mes entretiens avec les usagers suggèrent, c'est que la façon dont ils captent l'État dans cet endroit reflète bien la manière dont l'État au Mozambique a toujours été projeté depuis l'époque coloniale : un État qui se projette comme un centre de toutes les réglementations sociales qui vise l'absorption de toute institution concurrente. La discussion ne nous semble pas être de savoir si cela est réalisé de manière complète ou pas, mais ce qui semble être observable, c'est que l'idée de l'État comme espace où les comportements sociaux sont réglementés, punis ou récompensés est vécue par les administrés comme un fait accompli et non négociable.

Ainsi, « ‘dire le droit’ doit être soumis à rituel dans un espace architectural approprié avec des agents en quelque sorte désincarnés, dont l'aspect physique s'efface sous l'habillement imposant une fonction à la place d'un homme pour marquer la distance nécessaire, constitutive d'une déférence analogue à celle due à toute pratique sacralisée »¹³¹³. À l'intérieur de la salle d'audience, les accusés ou les prévenus sont contraints de faire face au juge. La table du juge est plus haute de cinq à huit centimètres, c'est-à-dire que l'administré est toujours dans une position d'infériorité. Mais de sa position, l'administré peut voir le matériel du juge, les codes, les lois diverses, les papiers entassés. L'impression des administrés est qu'ils sentaient que leur destin se définissait là, qu'ils n'avaient rien d'autre à faire que de se soumettre aux

¹³¹² Entretien avec Sandine Amarildo, usager, Montepuez, le 15 septembre 2017.

¹³¹³ Jacques Commaille, *Territoires de justice...*, op. cit., p. 41.

décisions de cette institution. L'accusé ou l'inculpé ne regardait jamais directement le juge, il avait plutôt un regard de déférence.

Ce qui nous a le plus frappé dans ces jugements, c'est que la réforme de la justice ainsi que l'application de la loi étaient à l'œuvre malgré les multiples contraintes. Les juges ont utilisé la loi comme une forme manifeste de consolidation de l'autorité de l'État en faisant des jugements le moment où le droit et la loi se mettent en action. C'est une manifestation ostensible de la mise en œuvre, même limitée, d'un des aspects centraux de la réforme de la justice : la diffusion de la loi de l'État mozambicain parmi les populations vivant à ses marges. Il n'est pas rare que des juges recourent à des métaphores sociales pour mieux expliquer la loi, insistant sur le fait qu'elle ne se négocie pas, elle ne fait que s'appliquer. Cette manière de faire respecter la loi semble s'inscrire dans une conception particulière de l'État qui prévaut au Mozambique depuis plusieurs décennies, qui reflète la vision du Frelimo : l'État local comme projection de l'autorité de l'État central. Cela contribue à l'intégration des périphéries dans l'appareil d'État central.

8.2.6. Le corps du juge comme incarnation de l'État...

L'enjeu sous-jacent à ces réformes est la légitimation de l'État et du régime du Frelimo. Même avec des moyens précaires, le parti-État Frelimo veut pouvoir compter sur un allié, qui est le juge. Ce n'est pas le juge en tant que personne ou individu, mais en tant qu'incarnation de quelque chose de supérieur. Plusieurs travaux sur l'histoire de l'institution judiciaire ou de la magistrature ont bien montré que le corps du juge s'inscrit dans les stratégies de la sacralisation des pouvoirs politiques et de l'État¹³¹⁴. Ainsi, dans les tribunaux à Cuamba e à Montepuez, ceux qu'on ne voit jamais en habits communs sont le juge et le procureur.

Le 27 septembre 2017, j'arrive au tribunal de Montepuez à 11 heures pour aller voir le juge dans son bureau. Quand je suis arrivé, il était dans ses vêtements habituels. Nous parlions longuement des sujets qui m'intéressaient, mais à 14 heures, il y avait

¹³¹⁴ Marcel Rousselet, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Paris, Plon, 1957.

des audiences. Alors, à 13h 30, le juge s'est levé pour aller voir le greffier pour voir si tout était en ordre. Mais avant de partir, il porta sa toge. Je lui ai demandé pourquoi il avait besoin de porter sa toge pour aller voir le greffier si ce n'était pas l'heure des audiences. Il a répondu que dans la salle du secrétariat du tribunal, il y avait beaucoup d'accusés ou de citoyens ordinaires qui cherchaient des informations ou attendaient d'être reçus par le juge. En ces termes, il ne pouvait s'y rendre sans porter sa toge, ce qui était important pour que l'autorité du juge ne soit pas mise en cause. Selon lui, il était important de faire comprendre aux citoyens que le juge est l'incarnation du tribunal, qu'il y a une différence entre le juge et la personne privée du juge, qu'il était la doit être respectée. Il a ajouté que sa tenue professionnelle était un élément-clé du décorum du tribunal. Il était important que fût gravé dans l'esprit des gens qui est le juge et ce qu'il représente dans la société. Comme le dit Luc Boltanski « les grands sont ceux qui incarnent le collectif, qui représentent les autres et servent l'expressions de la volonté générale. Le magistrat est une généralité incarnée. Il doit faire oublier son corps parce que son corps, qui lui est propre, ne peut soutenir que des intérêts particuliers »¹³¹⁵.

Bolis Júlio, juge, concernant son corps et la toge dit ceci :

« En tant que magistrat, je sais que je représente une institution souveraine. C'est pourquoi je dois me valoriser, je dois me respecter pour que la société respecte l'institution que je représente. L'une des façons de me respecter est de suivre strictement le protocole que nous donne le statut de la magistrature. Je ne peux pas ne pas porter les habits qui donnent de la dignité à notre institution. Je le suis à la lettre, car pour que les gens acceptent nos décisions, il faut qu'ils sachent que ce n'est pas moi Bolis Júlio qui prends la décision, c'est le tribunal. Lorsque je mets la toge, on me confère un pouvoir qui peut décider de la vie ou de la mort de quelqu'un. Je ne peux pas, dans mes fonctions, être hors de la toge. [...] Elle doit m'accompagner, car c'est mon identité de juge, de représentant d'un pouvoir souverain, d'un organe de souveraineté, qui est le pouvoir judiciaire. Ce n'est pas qu'un vêtement, c'est un symbole de notre pouvoir, de notre métier et de la place que nous occupons dans la société. Je pense que les gens savent qui tu es quand ils voient une toge. Ils savent que c'est un juge et

¹³¹⁵ Luc Boltanski, *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1990, p. 32.

qu'il faut le respecter, même quand, pour une raison quelconque, je vais dans un supermarché, les gens respectent, rendent un peu de respect devant moi. J'ai l'impression que les gens savent ce que représente un juge. Par conséquent, il est important de comprendre que le juge lorsqu'il est à l'intérieur de cette toge, appartient au tribunal, il devient le tribunal, peu importe où il se trouve. Avec la toge, il est la cour, il est l'État souverain.»¹³¹⁶

Avec son corps, non pas privé mais comme expression du tribunal, dans les zones rurales les plus éloignées du district, le juge participe sans aucun doute au processus d'institutionnalisation de l'État et de son pouvoir. Ainsi, le juge dans cette position donne sens à la réforme de l'organisation judiciaire. Ce qui est le plus surprenant pour les administrés de ces zones, est que la figure du juge n'est pas symboliquement différente de celle de l'administrateur, elle est perçue comme faisant partie du même corps, du même pouvoir. Pour les administrés, le tribunal est un organisme gouvernemental. Il n'y a pas de séparation entre l'exécutif et le judiciaire. Le juge est ainsi supposé membre du gouvernement.

8.2.7. Le juge et le parti dans les espaces périphériques de l'État

Comme on l'a montré au chapitre VI, la réforme de la justice, au Mozambique comme en Europe¹³¹⁷, est une question éminemment politique. Dans le cas du premier, la réforme de l'organisation judiciaire et des mécanismes d'accès à la justice d'État sont des éléments éminemment sensibles, car ils sont considérés par le Frelimo comme faisant partie intégrante de la construction de sa vision de l'État, qui est qu'entre l'État et le parti Frelimo il n'y a pas de différence sur le plan pratique. C'est en ce sens que la

¹³¹⁶ Conversations avec Bolis Julio, Juge au tribunal de Cuamba, le 18-20 décembre 2017.

¹³¹⁷ Jacques Commaille, Cécile Roberts et Laurence Dumoulin, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000 ; Jacques Commaille et Patrice Duran, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, vol. 59 / 1, 2009, p. 11-28 ; Cécile Vigour, « Les recompositions de l'institution judiciaire », in Jacques Commaille, Martine Kaluszynski, *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 47-67 ; Cécile Vigour, *Réformes de la justice en Europe : entre politique et gestion*, Paris, De Boek, 2018, 336 p.

question de la territorialisation ou de la spatialisation du pouvoir judiciaire ainsi que de la fonction de justice enferme en elle de multiples intérêts politiques et partisans qui, au niveau local, ont des impacts très particuliers quant au rôle du juge dans le dispositif de pouvoir local dominé par le Frelimo. Ce que l'on remarque dans l'articulation entre les magistrats et l'exécutif local, c'est que pour ce dernier, comme c'est toujours le cas pour le Frelimo, les magistrats sont vus comme des fonctionnaires au service du gouvernement. Cette position a une forte tendance à politiser le rôle ou l'action du juge, surtout lorsqu'il doit être devant exercer les populations en dehors du tribunal, dans les quartiers, dans les marchés, dans les villages, les postes administratifs. On peut ainsi dire que la territorialisation de la fonction de la justice est un projet politique et partisan, ce qui crée une position ambiguë de la part du juge et des procureurs.

Les magistrats se retrouvent dépendants du bon vouloir de l'administrateur de district pour créer des conditions minimales pour qu'ils puissent exercer leur rôle. Ainsi pour les magistrats de Montepuez et Cuamba, les maisons des magistrats ont été réhabilitées avec l'aide directe des administrateurs, donc du pouvoir exécutif local. Par ailleurs, les magistrats sont également dépendants de ce pouvoir local pour faire le plein de leurs voitures respectives en carburant, ou pour disposer de moyens de transport lorsqu'il est temps de se rendre dans les communes ou dans les bourgades. Ces situations placent le rôle et la position des magistrats dans une situation très délicate ; ils sont très souvent obligés d'entrer dans les dispositifs locaux du parti-Frelimo. L'administrateur est membre du parti Frelimo au même titre que la quasi-totalité des officiers de la justice et des autres institutions de l'Etat. Ils ne s'en cachent pas, comme cela arrive parfois dans les administrations centrales, ce qui rend le rôle du juge, dans de nombreuses circonstances, politique ou partisan.

Cette position n'est pas tant le produit d'une volonté manifeste des magistrats, elle est, dans une large mesure, le produit des relations de dépendance entre le pouvoir judiciaire, matériellement faible, et le pouvoir exécutif du Frelimo. En créant les conditions objectives de fonctionnement des tribunaux ou des *procuradorias* ou de logement pour les magistrats, le pouvoir exécutif espère d'eux qu'ils puissent contribuer à la bonne image de l'administration locale, donc du parti Frelimo. La question centrale dans la réforme de la territorialisation de la justice est de faire, des

magistrats l'extension des intérêts politiques. Ainsi, dans les pratiques et dans les imaginaires politiques et administratifs des pouvoirs locaux, les magistrats sont le prolongement des actions du gouvernement et de son parti. La question de ladite indépendance d'action de la justice est dérisoire dans les districts.

Ainsi, pour le procureur Sambo :

« Ici dans le district, notre position est très délicate. La question de notre indépendance est très difficile à maintenir car elle doit être pratiquée dans les conditions que la loi nous donne. Ici, dans le district, l'indépendance est sur le papier. L'autonomie de nos actions est limitée. Il y a des situations d'interférence, d'intimidation politique. L'indépendance est compliquée. Si un magistrat entretient des relations compliquées avec un administrateur ou avec un responsable local du parti au pouvoir, il est normal de se retrouver muté dans des lieux qu'il ne choisit pas. Par conséquent, je peux dire que notre indépendance vis-à-vis du pouvoir politique n'est pas effective. Le pouvoir politique a des intérêts très forts dans le secteur de la justice. Il suffit de voir comment les choses se passent en période électorale. Regardez simplement comment le parti au pouvoir influence le pouvoir judiciaire. Les magistrats doivent "jouer" pour conserver une certaine autonomie, mais il y a très peu de marge de manœuvre. L'impression que j'ai est que le parti au pouvoir a intérêt à ce que nos faiblesses économiques et financières subsistent pour qu'il arrive à avoir une influence en ce qui concerne notre rôle. La question du parti au pouvoir ici dans les quartiers est virulente. Pour avoir quelque chose qui s'approche de l'indépendance, il est nécessaire de jouer avec une certaine habileté et avec notre intelligence. Dans la loi elle-même et dans le contexte politique local, nous devons chercher des moyens d'équilibrer les choses. Qu'est-ce que je peux dire que lorsqu'il y a un problème qui appartient à quelqu'un du parti, le dossier n'avance pas. Ils essaient de trouver des boucs émissaires pour donner l'impression qu'ils travaillent. Puisque les districts sont les lieux où se matérialise la politique des réformes de la justice, ils devraient avoir plus d'espace, mais la vérité est que nous sommes obligés de jouer un rôle qui se rapproche du rôle des politiciens. Il y a des cas où les administrateurs et les secrétaires du parti au pouvoir ont l'intention de forcer les magistrats à assister à leurs réunions politiques. Comme vous le savez bien, lorsque le gouvernement place des magistrats dans les districts, c'est pour avoir une bonne image auprès de la population. Nous les magistrats, nous sommes le visage de

ceux qui nous ont placés ici. Quand on fait du bon travail, les gens sont contents. Cela permet de maintenir le parti au pouvoir¹³¹⁸ ».

Les magistrats m'ont souvent montré qu'ils ont non seulement une fonction judiciaire, mais donnent également un sens politique à leurs activités. Le procureur Danilo Tiago a dit qu'il a dû résister à plusieurs demandes ou sollicitations pour participer aux réunions du parti à Cuamba, ce qui lui a créé de fortes tensions avec les structures locales, qui ne comprenaient pas pourquoi il ne voulait pas participer directement aux activités politiques du parti. D'autres magistrats ont confirmé qu'ils participaient chaque fois qu'ils le pouvaient. Cela suggère, entre autres, que la territorialisation de l'appareil judiciaire et les activités ambiguës des magistrats participent à la matérialisation du parti-État. Toutes ces réformes ne permettent pas l'indépendance des juges, elles montrent une nette continuité entre ce qu'était la vision du Frelimo au lendemain de l'indépendance (1975-1990) où le pouvoir judiciaire était constitutionnellement assujéti au pouvoir exécutif, au parti Frelimo, et les pratiques locales actuelles. Les acteurs politiques locaux ne comprennent pas la division des pouvoirs, au contraire, ils montrent qu'ils croient en la subordination du pouvoir judiciaire aux politiques partisans.

La bureaucratie du ministère de la Justice, ainsi que le Tribunal Suprême et le Parquet-général, loin d'inciter à plus d'indépendance des magistrats. Ces derniers finissent par participer à l'agenda du gouvernement, qui est de spatialiser les services de l'État pour répondre aux intérêts du contrôle politique des territoires. Ainsi, le fonctionnement des organes de justice finit par ressembler au fonctionnement des bureaucraties administratives qui fonctionnent sous un contrôle fort du Frelimo et une intégration politique accrue. Comme l'a montré Jacques Commaille¹³¹⁹, la fonction judiciaire ne peut être vue comme affranchie de la fonction politique. C'est à plus forte raison le cas au Mozambique, puisque pour les hommes politiques, toute réforme judiciaire n'est réussie que lorsqu'elle participe à la légitimation de leur pouvoir. Il y a coïncidence entre l'agenda des organes centraux de la justice et les organes centraux du pouvoir exécutif, comme on l'a montré dans les chapitres précédents, alors que,

¹³¹⁸ Conversation avec Inacio Sambo, procureur-chef à Cuamba, le 15 décembre 2017.

¹³¹⁹ Jacques Commaille, *Territoires de justice...*, *op.cit.*, p. 131-145.

pour les juges de district, une indépendance plus marquée vis-à-vis du pouvoir politique serait plus acceptable.

Mais cela est impossible lorsque tout le territoire du pouvoir est politiquement investi par le Frelimo.

« Je ne doute pas que les relations entre les magistrats et l'exécutif du district soient très compliquées. Les relations sont de mauvaise qualité, car dans de nombreuses circonstances, nous recherchons des choses différentes. Nous voulons faire respecter la loi, ils veulent que nous respections les plans quinquennaux donc politiques. Ces choses ne coïncident pas toujours, mais nous sommes le maillon le plus faible. L'exécutif pense pouvoir donner des ordres aux magistrats. Le pouvoir et l'indépendance du juge sont inconfortables. J'ai eu beaucoup de problèmes partout où j'allais. En raison de mon désir d'être indépendant, j'ai déjà été considéré comme faisant partie de l'opposition. En tant que tribunal, nous dépendons totalement du pouvoir exécutif. Je vais donner un exemple simple. Même pour avoir une salle d'audience pour faire notre travail, nous dépendons des autorités du district. »¹³²⁰

Même si le pouvoir politique local a la prépondérance, cette ingérence n'est pas toujours reçue sereinement par les magistrats. Mais les juges locaux ont peu de marge de manœuvre. Beaucoup de magistrats se plaignent, trouvent le moyen de garder la fonction judiciaire comme paradigme de leur action, mais se retrouvent vite limités pour ne pas subir les pressions. Toute cette situation suggère que les réformes dans ce secteur sont un élément central dans le processus de domination hégémonique du parti Frelimo dans la conquête des régions rurales et des régions qui, avec Armando Guebuza, président du Mozambique entre 2004 et 2014, sont redevenues une priorité maximale dans la stratégie de consolidation du pouvoir frelimien. Aucun magistrat n'est en mesure de résister à la volonté de puissance du parti Frelimo, qui n'hésite pas à sanctionner les magistrats qui refusent de participer au jeu de consolidation du capital politique et social du parti Frelimo. Une des stratégies pour contrer ceux qui résistent est d'influencer les promotions, de retarder la mobilité, voire d'influer pour envoyer ceux qui considérés comme récalcitrants dans des districts lointains,

¹³²⁰ Entretien avec Lester Manhamanha, juge à Metarica, Cuamba/Metarica le 12-13 décembre 2017.

ultrapériphériques, comme par exemple, Nipepe, Metarica, Chinde, comme l'ont confirmé certains magistrats.

S'il est vrai que la réforme constitutionnelle de 1990 présupposait l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le cadre des réformes structurelles de la reconstruction de l'État d'après-guerre civile, la vérité est que ce processus a connu de multiples contradictions, de multiples entraves, surtout au niveau local. En d'autres termes, la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne semble pas être au centre du programme de réformes judiciaires menées par le gouvernement. Le fonctionnement du système judiciaire, pour l'essentiel, reste sous la forte domination politique du parti au pouvoir. Cependant, il est important de dire qu'il y a eu quelques avancées, ce qui rend le contrôle plus subtil. Mes enquêtes montrent que cette politisation de la justice est plus pressante, plus déterminante au niveau local. C'est pourquoi j'ai dit plus haut que l'une des manifestations les plus visibles de cette domination politique est la dépendance économico-matérielle des organes de justice. Au niveau local, les réformes visant à renforcer l'indépendance de la justice ont été captées, noyées dans le tissu des intérêts politiques locaux, où la figure de l'administrateur et du secrétaire du parti Frelimo occupent une place prépondérante. La relation avec les magistrats est inégale, dans les multiples plans déjà évoqués.

Il existe de très grandes différences entre l'apparat de l'administrateur et celui des magistrats. On peut parler de la maison, de la voiture, du nombre d'employés, du capital social, entre autres, ce qui produit un fort impact sur le regard que portent les magistrats sur eux-mêmes dans leur rapport à l'exécutif du district. Cette situation mène les populations à supposer, à maintes reprises, que les magistrats sont subordonnés à l'administrateur. Il y a un administrateur qui a même dit qu'il était responsable sur son territoire, et donc qu'il contrôlait tout ce qui devait s'y faire, y compris les activités de la justice. Dès lors, les logiques de l'État local ne permettent pas d'autre rôle déterminant pour le pouvoir judiciaire que le politique.

8.3. Les Brigades mobiles de justice à la conquête des espaces ultra périphériques

La réforme de l'organisation judiciaire repose sur l'idée de l'expansion des services publics de justice, notamment dans le milieu rural. Ainsi, la réforme de l'organisation judiciaire fait partie intégrante du long processus d'implantation de l'appareil administrativo-étatique en milieu rural. Mais dire cela ne reflète pas la réalité puisque l'objectif principal de cette réforme est l'expansion des structures politico-administratives du parti-État Frelimo. Comme le dit Jacques Commaille :

« L'architecture *judiciaire* peut représenter l'inscription sur le sol d'un projet institutionnel, social, culturel et politique. Rien n'illustre mieux que l'architecture judiciaire. En effet, celle-ci est révélatrice du statut, du rôle de la justice qu'on souhaite lui dévolu dans la société, de la représentation qu'on veut donner de sa fonction en référence à une certaine conception de l'ordre social et de l'ordre politique. L'architecture judiciaire porte ainsi une intention. Elle se donne à voir comme un symbole de ce qu'elle prétend être, de ce qu'elle doit suggérer et imposer en relation avec une vision du fonctionnement du monde social ¹³²¹ ».

Cependant, si l'architecture judiciaire mozambicaine fait coïncider le maillage administratif territorial avec la structure judiciaire, la vérité est que l'État mozambicain n'a pas la capacité de mettre en place des tribunaux dans tous les districts et postes administratifs. Hormis le cas des tribunaux communautaires non abordés dans cette thèse, il est important de dire que l'État mozambicain a trouvé dans les brigades judiciaires mobiles, dans les « cliniques judiciaires » ou encore dans les tentes judiciaires des instruments pour concrétiser sa réforme loin des centres urbains ou des chefs-lieux de districts. Ainsi, les brigades judiciaires mobiles ou cliniques judiciaires, comprennent des étudiants en dernière année de droit, des stagiaires et certains membres d'organisations de la société civile travaillant dans le domaine des droits de

¹³²¹ Jacques Commaille, « L'architecture judiciaire comme analyse du statut politique de la justice dans la cité », in Jacques Poumarède, *Territoires et lieux de justice*, Paris, La documentation Française, 2011, p. 227-235, p. 228.

l'homme. Ces brigades sont dirigées par des juges et des procureurs, assistés de l'administrateur ou de son adjoint. Autrement dit, ces brigades de justice, loin d'être éminemment judiciaires, sont conçues comme des instruments d'éducation à la justice, où le discours dominant est l'importance du respect de la loi et la nécessité de faire confiance aux structures locales politiques pour résoudre les problèmes. Ce n'est pas leur seul rôle : ces brigades de justice ont, en effet, servi à mener des jugements de plusieurs affaires le même jour, en même temps que d'autres activités politiques se déroulent. Parmi ces autres activités, il y a celles liées à la sensibilisation de la population afin qu'elle puisse faire vivre le parti Frelimo localement, soutenir le secrétaire du parti et le chef de poste administratif pour une meilleure concorde sociale, entre autres activités.

« Ces brigades mobiles de justice sont très importantes. Elles sont au cœur du dispositif de prestation de services de justice. [Elles] nous permettent [...] d'atteindre ceux qui savent ou ne savent pas qu'il existe un tribunal ou un parquet pour résoudre leurs conflits. Je tiens également à insister sur le fait que ces brigades judiciaires mobiles contribuent à étendre les services de justice dans les régions où nous ne pouvons pas toujours être là ou disposer d'infrastructures permanentes. Mais les brigades servent aussi à pouvoir aider les juges ou les procureurs qui doivent couvrir deux ou plusieurs districts faute de magistrats dans les districts en question. Lors de ces brigades mobiles nous profitons pour concentrer de nombreux services à la fois afin que les populations connaissent leurs droits, connaissent les règles de bonne coexistence. Ces brigades nous aident à éveiller les populations aux lois de la république. Cela a énormément aidé à étendre la culture juridique parmi les populations¹³²² ».

Le 18 décembre 2017, j'accompagne une brigade dans la région de Meripo pour une séance de jugements et de conseils juridiques afin de rapprocher la justice des populations. Plusieurs membres de la communauté étaient assis sous un arbre feuillu, non loin de l'endroit où fonctionne la structure du parti Frelimo et du bureau du chef de poste administratif. Les personnes étaient là pour assister au jugements, d'autres pour recevoir des conseils sur les droits de l'homme, des conseils contre la violence

¹³²² Entretien avec Danilo Tiago, procureur à Cuamba, Malapa, le 15 décembre 2017.

domestique, d'autres pour être jugées. En fait, cette brigade ressemblait à une brigade de civilisation de ces populations, puisque la plupart des choses qui leur étaient proposées étaient étrangères à leurs manières de vivre. Cependant, bien qu'étranges, avec la force du secrétaire local du parti, le chef de poste, les gens se sont mobilisés pour participer à ces séances où le juge, les procureurs et autres acteurs, accompagnés des autorités traditionnelles locales ainsi que des autorités politiques administratives prêchaient le discours de l'État basé sur l'idée qu'il était important de respecter coûte que coûte les lois de la République.

Le juge et les procureurs parlaient en portugais. Mais, avec l'aide des structures politico-administratives, la traduction était faite. En effet, si les juges voulaient exercer leur fonction judiciaire, dans les faits ils étaient là plutôt comme des médiateurs ou encore comme des activistes de la propagation de la culture juridique. De plus, les rôles des structures politico-administratives et des juges et procureurs semblaient se confondre, car les premières participaient de manière active dans ce que les juges et procureurs faisaient. Dans les faits, ces derniers étaient dépendants des structures administratives et politiques locales dans la mesure où ils étaient respectés par la population grâce à la mobilisation faite par les structures locales. Dans ces brigades, il y a une redéfinition des protocoles pour que la seule marque de pouvoir des juges et procureurs soit la toge, mais la langue est la plus proche des pratiques linguistiques locales, par une simplification du droit et de la langue portugaise, parfois à outrance ouvrant assez souvent à des pratiques de mépris des procureurs et des juges à l'égard des populations, rappelant le *pretoguês* (petit-nègre) des colons portugais. Mais cette relation permet de consolider le rôle des structures politico-administratives locales vues comme celles qui ont permis la venue de ces fonctionnaires, et en même temps de faire prendre conscience qu'il existe une institution appelée tribunal, *procuradoria* ou IPAJ.

Ces brigades aux fonctions polyvalentes permettent à la fois de répondre aux objectifs de rapprochement des services de justice des populations et d'introduire des pratiques étatiques dans les régions plus habituées aux structures traditionnelles. Dans ces brigades, les gens parlent de tout, même de choses qui n'ont rien à voir avec la justice. Les structures administratives en profitent pour recenser les besoins des populations et pour faire des promesses politiques. Dans nos observations, les

populations étaient plus enclines à parler de questions plus sociales telles que les problèmes d'eau et d'énergie que de justice en tant que telle. À de nombreuses reprises, les juges et les procureurs ont été contraints de dire à certains administrés qu'ils ne sauraient pas comment répondre à leurs demandes de plus de services sociaux. Cette situation montre que même s'il y a des jugements, de l'éducation juridique, ce que font ces brigades, c'est contribuer à fortifier le rapport entre les populations et le parti-État Frelimo, dans la mesure où les populations ne font pas la distinction entre l'État, la justice et le Parti. Cette confusion profite immensément à l'implantation, à la légitimation et à la consolidation du parti Frelimo au niveau local, en faisant de celui-ci l'incarnation de tous les pouvoirs et institutions. Ces brigades mobiles de justice constituent l'axe fondamentale de la mise en œuvre des réformes de la justice ainsi que la projection de l'image de l'État et du parti dans ces régions plus reculées.

Conclusion du chapitre : de solutions palliatives à la mise en œuvre des réformes judiciaires : quels enjeux ?

Dans ce chapitre, la question fondamentale était d'analyser la dynamique du fonctionnement et de la mise en œuvre des réformes de la justice en milieu rural et en milieu pauvre. Cette analyse visait à analyser comment, dans un contexte de pénurie administrative, des réformes complexes de la justice sont mises en œuvre. La méthode a été la concentration sur les aspects matériels des organisations judiciaires dans l'objectif de voir comment ils étaient adaptés pour répondre aux problèmes locaux, mais aussi pour mettre en œuvre la réforme formulée par les entités centrales sans la déformer complètement. La question n'était pas seulement de voir les écarts entre la politique et les conditions matérielles existantes pour la mise en œuvre. Ce qui a semblé le plus utile à analyser, ce sont les stratégies mobilisées par les fonctionnaires locaux pour faire face aux difficultés rencontrées afin de mettre en œuvre, dans la mesure du possible, la réforme. Ainsi, on a été amené à analyser les stratégies palliatives comme partie intégrante du fonctionnement de ces institutions, faisant d'elles non pas une exception, mais une culture administrative locale quasi pérenne.

Dans ce secteur, contrairement à celui de la santé, les ONG sont quasi inexistantes dans le fonctionnement quotidien. Ce qui détermine le plus le fonctionnement de ces institutions est l'investissement des salariés dans la recherche de solutions pour donner sens et matérialité à leur intuitions ainsi que leur capacité à créer des réseaux externes permettant de mobiliser des ressources pour répondre aux besoins internes. Cet effort des fonctionnaires n'est pas tant un choix individuel, c'est au contraire une imposition implicite faite par l'État central dans la mesure où il exige qu'une réforme soit mise en œuvre sachant très bien qu'il n'y a pas les conditions pour cela. Le caractère autoritaire du régime mozambicain normalise cette pression sur les fonctionnaires. Mais l'idée d'être fonctionnaire joue aussi un rôle fondamental dans la compréhension des sacrifices qu'ils sont capables de faire pour répondre aux demandes des administrés. L'inexistence d'une culture administrative ou bureaucratique des responsables africains est donc contestable. Au contraire, si les institutions de la justice fonctionnent, c'est parce qu'il y a une certaine idée d'appartenance des fonctionnaires à leurs institutions, tout comme ils ont une

conception claire de ce qu'on attend d'eux en tant fonctionnaires. Il est donc nécessaire de placer les salariés dans une relation entre le regard qu'ils ont sur eux-mêmes et la volonté de répondre aux pressions extérieures.

Un autre aspect était de comprendre la place des réformes dans le processus de projection de l'Etat, de l'administration et du parti Frelimo.

Ce qui ressort, est que les réformes judiciaires répondent moins à la demande des citoyens pour plus de justice, qu'à l'objectif du Frelimo d'établir le contrôle politique et administratif des espaces périphériques de l'État. Cette obsession du parti fait que les juges et les procureurs sont considérés comme partie intégrante du personnel administratif. Ils sont vus comme ceux qui participent à la territorialisation du Frelimo et à la légitimation de sa présence en tant que force politique capable de gouverner le pays. On peut donc dire que ces réformes judiciaires au niveau local semblent avoir réussi à matérialiser la présence de l'État, tant symboliquement que matériellement.

Tout cela suggère que l'architecture judiciaire qui se met en place est un instrument efficace qui participe à la consolidation du parti-État Frelimo dans les vastes régions rurales du Mozambique. L'impression qui demeure est que les populations perçoivent l'État non pas comme une institution qui a un devoir de prestation de services dans la République, mais comme un maître auquel il faut faire allégeance pour en recevoir des faveurs sous forme de services publics. Il s'agit donc plus d'une relation d'État à sujets que d'États à citoyens.

Conclusion générale : la production de l'État par la négociation quotidienne de sa dépendance globale

« Si je devais donner une définition provisoire de ce que l'on appelle « l'État », je dirais que le secteur du champ du pouvoir, qu'on peut appeler « champ administratif » ou « champ de la fonction publique », ce secteur auquel on pense particulièrement quand on parle d'État sans plus de précision, se définit par la possession du monopole de la violence physique et symbolique légitime. J'ai fait, il y a déjà plusieurs années, une addition à la célèbre définition de Max Weber qui définit l'État comme le « monopole de la violence légitime », que je corrige en ajoutant : « monopole de la violence physique et symbolique » ; on pourrait même dire : 'monopole de la violence symbolique légitime', dans la mesure où le monopole de la violence symbolique est la condition de la possession de l'exercice du monopole de la violence physique elle-même »

Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012, p. 14-15.

Les réformes néolibérales en Afrique sont en cours depuis presque quarante ans. Celles des administrations et de la gouvernance ont aussi presque quarante ans ou plus. Les réformes néo-managériales, dont l'objectif est de faire des États des institutions plus efficaces, ont, en Afrique, plus de trente ans. Si les réformes connaissent plusieurs objectifs, tendances et orientations, elles se sont imposées comme faisant partie des stratégies structurelles des pays occidentaux dont l'un des objectifs principaux, en théorie, est la reconstruction des États post-crise, post-conflits ou encore postsocialistes. De plus, lié à cet objectif, on peut aussi ajouter que les réformes avaient pour but central la reconstruction et consolidation d'États considérée comme fragiles ou faibles¹³²³ et donc dangereux pour la sécurité mondiale.

¹³²³ OECD, « États de fragilité 2015 Réaliser les ambitions de l'après-2015 », UE, OECD, 2015, (« Points clé »), p. 16; OECD, « États de fragilité 2016: comprendre la violence », Éditions OECD, 2017; OECD, « State of Fragility 2018 », UE, OECD, 2018 (« Highlights »), p. 24.

L'Afrique en général et le Mozambique en particulier constituent des contextes surchargés de réformes, et plus largement de dispositifs de transformation de l'État et de son administration et de l'action publique. L'histoire post-coloniale du Mozambique a fait de ce pays l'un des exemples de l'intervention des organisations internationales dans le processus de construction et reconstruction de l'État en Afrique. L'histoire du Mozambique ne peut être comprise sans une véritable analyse du rôle que jouent la multitude des acteurs internationaux dans le processus de construction, de territorialisation et de projection de l'État mozambicain dans ses périphéries ainsi que dans le processus de formulation et de mise en oeuvre des principales politiques de développement. C'est la conclusion la plus générale que l'on a pu tirer. En Afrique les réformes, l'aide internationale, les politiques publiques, le fonctionnement et le dysfonctionnement des États ont suscité (et c'est encore le cas aujourd'hui) une vive discussion dans le milieu académique, intellectuel, de la société civile et du gouvernement. De ces discussions, deux tendances lourdes s'imposent lorsqu'il est question des rapports entre aide et construction des États.

La première voit dans l'aide publique au développement, dans l'action des acteurs internationaux, dans les recettes des organisations et agences de développement une explication de la situation dans laquelle se trouve la plupart des États africains. Ils considèrent donc que l'intervention de ces acteurs non seulement sape complètement la souveraineté de ces États, mais aussi que ces interventions participent à la fragilisation chronique des capacités des Africains à agir. C'est la position de Leonardo Simão, ancien ministre mozambicain des Affaires étrangères. Dans un article signé avec Johnny Fento, il soutient vivement que les donateurs, donc l'aide publique au développement, sape la souveraineté et remet question la poursuite des priorités nationales, notamment le processus de construction de l'État stable ¹³²⁴.

La deuxième position consiste à voir dans tous les aspects exposés précédemment, un effet positif. L'intervention des acteurs internationaux est alors perçue comme une aubaine pour le progrès de l'Afrique, le problème étant du côté des États ou sociétés récipiendaires.

¹³²⁴ Johnny Fento et Leonardo Simão, « Relações com doadores e soberania », Tokyo, United Nations University-UNU-WIDER, 2020.

Dans les deux cas, il est possible de constater qu'il y a une certaine vérité mais ce qui me semble problématique concernant le cas du Mozambique est que ces positions ne sont pas nécessairement accompagnées d'une étude approfondie sur les effets de l'aide publique au développement, sauf quelques analyses des économistes. Cette difficulté résulte d'une part d'une certaine absence de travaux théoriquement innovants – sauf quelques exceptions déjà citées tout au long de la thèse –, sur le processus de formation de l'État et d'autre part d'une faiblesse méthodologique sur la manière dont fonctionnent ces États sous régime d'aide. Et c'est à ce titre qu'on a pu constater une deuxième limite concernant les travaux sur l'État et l'action publique au Mozambique.

La plus grande partie des travaux concernant ces deux objets non seulement s'efforce de faire l'histoire de l'État en se concentrant sur la dimension idéologique qui a été valorisée par le Frelimo, mais aussi en travaillant sur les politiques publiques dans une démarche plutôt économique. Dans les deux cas, au long de mes recherches, j'ai pu constater que la sociologie et l'anthropologie de l'État restent peu développées. Une sociologie politique de l'action publique qui ne se limite pas à travailler sur un seul secteur d'action publique, mais étudie comparativement deux secteurs d'action publique dans leurs pratiques et leurs fonctionnements pour voir comment ils participent de manière différenciée à la formation de l'État, peut permettre de lire la formation de l'État sans accepter une lecture unilinéaire, et donc non complexifiée. Cette thèse, en constatant ces limites dans les travaux sur le Mozambique, fait du secteur de la justice et de la santé comme double entrée pour étudier le long et complexe processus de formation de réforme et de construction de l'État dans des sociétés à faible capacité ou encore sous forte pression de l'aide publique au développement. De ce fait, travailler sur les administrations concrètes, sur leurs matérialités ouvre la possibilité d'étudier inductivement les actes et les pratiques d'état qui créent des reflets d'état qui implantent un état de fait avec ses règles, valeurs et référentiels, notamment dans les périphéries du Mozambique. La question de l'étaticité, c'est dire l'énigme de l'État dans ses pratiques quotidiennes ou banales, dans sa matérialité qui est au centre de notre travail apportant une contribution aux travaux sur l'État, l'administration, les réformes et l'action publique.

J'ai ainsi pu constater un élément qui reste non-étudié, ou tout au moins pas de manière directe et approfondie. C'est la relation entre la nature du régime politique et la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Je me suis aperçu, lorsque j'étais sur le terrain, que les dynamiques de la formulation ainsi que de la mise en œuvre n'étaient guère indépendant des dynamiques du régime politique au Mozambique, que j'ai défini comme non ouvert ou non démocratique. Analyser les politiques et les réformes en articulation avec la nature politique du régime politique permet de comprendre comment et pourquoi les secteurs analysés fonctionnaient de manière différente et légitiment l'action administrative et partisane différemment, entre autres aspects, entre autres aspects. Cette approche s'est imposée dans la thèse pour contribuer aux travaux sur les aspects cités ci-dessus qui n'ont pas pris la question des politiques publiques dans une perspective permettant d'identifier par exemple, la capacité des acteurs internes, malgré leurs multiples faiblesses, d'avoir une certaine mainmise sur les processus de conception des réformes ainsi que sur les processus de mise en œuvre et de reformulation tout au long de leur confrontation aux terrains. En insistant sur cet aspect, il m'a semblé évident que la trajectoire du processus de formation de l'État ne s'expliquait pas seulement à partir d'une différence entre le secteur de la santé et de la justice, mais tenait aussi au fait que le Frelimo lui-même avait des conceptions spécifiques sur le rôle de chacun de ces secteurs dans sa quête d'hégémonie et d'expansion de l'État dans les périphéries, qui n'est autre chose que l'expansion du parti lui-même en brousse et dans les bourgades.

Ainsi, en articulant la sociologie et l'anthropologie de l'État, la sociologie politique de l'action publique et la sociologie politique, j'ai pu rendre compte des processus historiques, politiques, sociologiques, anthropologiques de notre objet. Il est évident que les démarches suivies dans cette thèse s'intègrent aux travaux préexistants. En faisant l'état de l'art, j'ai essayé de poursuivre les questionnements tout en essayant d'apporter une contribution supplémentaire. À partir du cas Mozambicain, je discute en effet la question générale des processus de formation et construction de l'État¹³²⁵, les processus de territorialisation et légitimation de celui-ci dans les espaces qu'il considère comme lui revenant.

¹³²⁵ Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État...*, op. cit.

De l'État aux pratiques, aux langages et aux images de l'État : contribuer au renouvellement de la sociologie de l'État en Afrique

Le but de cette recherche, entre autres, est de prendre l'action publique et les réformes dans le secteur de la justice et de la santé comme élément central pour interroger la formation de l'État dans les espaces périphériques administratives, processus de centralisation étatique. C'est en ce sens que la question générale qui a été posée est : comment l'État fragile se donne-t-il les moyens d'agir ? comment un projet, une entreprise imparfaite de domination se dote-t-il de capacités d'action ou de domination ?

Pour traiter de cette question, il faut revenir à la définition de l'Etat. Cette question, comme il ne pouvait en aller autrement, soulève de nombreuses discussions que j'ai essayé de d'aborder dans ce travail, ne serait-ce que de manière préliminaire. J'ai accepté les définitions proposées par Max Weber¹³²⁶, définition qui a inspiré depuis les années 1920 jusqu'à nos jours les travaux sociologiques sur l'État, dont ceux de Bourdieu¹³²⁷ qui, après avoir prolongé les réflexions de Weber, leur a apporté de nouveaux éléments. Ces deux définitions ont été longuement discutées ici, tant dans l'introduction que dans la problématisation et dans la partie méthodologique. La définition donnée par Weber et prolongé par Bourdieu reste une définition générale, que j'assume pleinement. Cependant, du fait qu'elle est générale, elle devient, heuristique mais peu opérationnelle pour répondre aux questions nées de notre propre travail de terrain, et de nos questions de recherche. Si au départ de mes recherches, j'avais pris ces deux conceptions de l'État comme centre de mon travail, mes enquêtes de terrain m'ont vite montré les limites de celles-ci : le contexte mozambicain ne se prêtait pas nécessairement à la définition de Weber sans une certaine distorsion, de même qu'il ne se laissait pas saisir totalement par la définition de Bourdieu. En dépit de ces réserves, une constatation semble irréfutable. L'État mozambicain entretient nombre des éléments avancés par ces sociologues. En outre, j'ai pris ces définitions

¹³²⁶ Max Weber, *Économie et Société...*, op. cit., p. 97.

¹³²⁷ Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 107; Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

avec précaution, avec prudence, avec lucidité critique, car fut-ce ma volonté d'ignorer les difficultés opérationnelles de celles-ci, le terrain m'aurait imposée de tout évidence

Il ne me paraît pas impertinent de rappeler que dans les années 1980, politistes et sociologues se sont engagés dans une réflexion profonde sur la nature de l'État, c'est-à-dire sur ce qui fait de l'État un État. Cette discussion a ainsi acté un désaccord profond entre eux qui se sont consacrés à son étude. Si les théoriciens proches des théories marxistes, avec lesquels j'ai pris certaines distances sans pour autant réfuter les analyses essentielles de leurs analyses, voulaient savoir dans quelle mesure l'État était consubstantiel au système capitaliste, d'autres politistes et sociologues, notamment les Américains de l'école pluraliste, voyaient l'État comme une extension des élites ou des intérêts collectifs, ce qui m'a semblé poser problème. Comme l'on voit, l'État est ici supposé être une institution qui existe par elle-même. Mes réticences à l'égard de ces deux perspectives s'expliquent, entre autres, parce qu'il est réducteur d'imaginer que l'État puisse être un pur instrument au service des capitalistes ainsi qu'à penser que l'État puisse être un pur prolongement des élites ou des intérêts des groupes¹³²⁸. C'est ce qu'on voit dans les travaux de l'économiste mozambicain Carlos Nuno Castelo-Branco¹³²⁹. Dans les deux, j'ai trouvé qu'ils ne prenaient suffisamment en compte ni ceux qui font les États dans vie quotidienne et ni ce qui font les agents d'État dans leurs activités quotidiennes. Ces démarches, surtout pour certains marxistes ayant étudié le cas mozambicain d'un point purement economiciste, n'ont pas pris en compte que l'État ne peut pas se réduire à être l'instrument du capitalisme sans prendre en compte ceux qui font l'État et ses fonctionnaires dans sa multiplicité.

¹³²⁸ L'État a une nature de classe, mais cela ne signifie pas qu'il va défendre partout et toujours les intérêts de chaque entreprise capitaliste. Celles-ci voient rarement le long terme, alors que l'État est un corps social (Meillassoux) procédant de la bourgeoisie, mais qui a son autonomie. Il n'est pas « au-dessus des classes » (en l'occurrence au-dessus de la bourgeoisie) ou indépendant d'elle(s), mais n'en est pas toujours le serviteur direct (dans certaines circonstances, cela peut arriver). Mais il défend les intérêts fondamentaux de la classe au pouvoir. Ceci, les pays du centre. Dans les pays de la périphérie, l'État ne défend même pas les intérêts des entrepreneurs locaux, mais d'avantage les impératifs de l'insertion au système-monde, au profit de ce dernier et d'une élite locale qui n'est pas une vraie bourgeoisie (à l'inverse de la semi-périphérie – Brésil, etc. – où existe historiquement une bourgeoisie nationale, même si dépendante

¹³²⁹ Voir ses contributions à la collection de l'Instituto de Estudos Sociais e Economicos du Mozambique « Desafios para Moçambique » depuis 2010.

Ils ignorent, d'une manière ou d'une autre, ceux qui décompressent le caractère capitaliste, les fonctionnaires, en trouvant les moyens à la fois d'intégrer concrètement les mécanismes d'adaptation ou simplement de contestation. Cela m'amène à dire, à partir de mes enquêtes, qu'aucun État ne peut être totalement au service du capitalisme, sauvage imposant soit-il comme le propose l'historien Michel Cahen le cas mozambicain. Je pense que nombre de marxistes ont pris excessivement au sérieux le capitalisme, ou toute autre idéologie, au point de confondre l'État et le capitalisme.

Je pense, au contraire, que cette démarche réduit les possibilités d'étudier la capacité d'action des fonctionnaires intermédiaires ou de la basse administration qui, dans le cas mozambicain, ne savent même pas ce qu'est le capitalisme ou toute autre idéologie. En outre, même si les fonctionnaires ne savent pas la théorie marxiste de l'État mais ils savent très bien qui est au pouvoir et d'où vient l'argent de l'élite prébendière. C'est rapport complexe à l'État est important pour comprendre que la question n'est de découvrir la nature de l'État mozambicain, mais de voir comment, en s'adaptant aux pressions des acteurs internationaux et autres non-étatiques, il maintient sa capacité d'action et d'exercice du pouvoir politique et administrative sur le territoire mozambicain.

Ayant enquêté longuement auprès des hauts fonctionnaires du ministère de la Santé et des institutions judiciaire, j'ai pu constater que définir ou donner une caractéristique substantielle à l'État limitait les possibilités de comprendre les enjeux qui sont les plus importants dans le cadre de cette thèse, à savoir les pratiques de ceux qui produisent l'État qu'ainsi le fabriquent. C'est pour cette raison que j'ai considéré que toute définition *a priori* de l'État¹³³⁰ ne serait utile que si elle pouvait servir de boussole, mais pas d'élément de clarification structurale du phénomène étatique, bien plus compliqué que ce qu'il donne à voir, par exemple lorsqu'on plonge dans les discours grandiloquents de l'État produit par leur élites politiques et gouvernementales. Toujours dans les années 1980, les néo-wébériens¹³³¹ ont

¹³³⁰ Pour plus de détails sur les conceptions de l'État voir le dossier « Conceptualiser l'État contemporain » introduit par Desmond Kink et Patrick Le Galès, *Revue Française de Sociologie*, vol.52, n°3, 2011.

¹³³¹ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

également développé une vision autonomiste de l'État, créant une institution hors de son contexte culturel et politique.

Ces regards sur l'État, encore persistants, comme je l'ai montré, dans de nombreux travaux sur le Mozambique, ne permettent pas nécessairement d'expliquer l'État et ses réformes, le processus de formation, les instruments ou dispositifs mobilisés pour qu'il affirme son autorité dans tous les espaces qu'il revendique. Les démarches citées ci-dessus n'ayant plus les mêmes forces d'expliquer le phénomène étatique. D'autres perspectives ont émergé pour donner une autre direction aux travaux sur l'État. C'est bien en ces termes que j'ai considéré les contributions d'Abrams¹³³² et Bourdieu¹³³³ sur le caractère idéologique de l'État ainsi que les réflexions culturelles proposées par Steinmtz¹³³⁴ et Mitchell¹³³⁵ utiles pour considérer l'État non pas simplement comme des structures physiques, mais aussi comme des artefacts symboliques qui impactent les imaginaires sociaux et politiques des populations dans leurs rapport au pouvoir politique. Au regard de mes propres analyses sur l'État dans les zones rurales, il fut possible de constater que malgré les problèmes d'infrastructures de l'État, les fonctionnaires et élites politiques locales concentraient l'essentiel de leur énergie aux rituels symboliques, comme les inaugurations d'hôpitaux, l'ouverture des sessions de jugements ou encore des brigades mobiles de santé et de justice. Cela suggère que travailler sur l'État dans ce contexte c'est aussi, et surtout, s'intéresser aux aspects symboliques qui contribuent, grandement, à mieux comprendre les processus de production de l'image de l'État, un aspect négligé dans les travaux sur l'État au Mozambique, ainsi que les processus d'intégration de l'État dans les pratiques et dans la vie des populations.

Ce qu'on a pu constater est que les populations comprennent très bien que, derrière ces aspects symboliques, il y a, si nécessaire, la violence « légitime » de la part

¹³³² Philip Abrams, « Notes on the Difficulty of Studying the State », *Journal of Historical Sociology*, vol. 1 / 1, 1977, p. 58_89.

¹³³³ Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques...*, op. cit.

¹³³⁴ George Steinmtz, *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn*, Ithaca: New York, Cornell University Press, 1999.

¹³³⁵ Timothy Mitchell, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics », *American Political Science Review*, vol. 85 / 1, 1991, p. 77-96.

de l'État. En insistant sur les perceptions des populations, sur les rapports des populations aux institutions judiciaires et sanitaires, j'ai pu comprendre la centralité des perceptions dans le processus de pénétration de l'État dans le tissu social local, car c'est en étudiant ces perceptions percevoir la capacité des « états » c'est-à-dire en réalité de représentations et de pratiques associées à cette « entreprise incertaine » disposant de faibles capacités financières, économiques et administrative à s'immiscer de manière inéluctable et erratique dans les structures sociales et mentales des populations. En outre, c'est en analysant les pratiques discursives des fonctionnaires de l'administration judiciaire et sanitaire et leurs effets en retour sur les attitudes et mots des « usagers » j'ai pu comprendre que l'importance de la définition wébérienne s'articule autant sur l'aspect autorité que sur l'aspect domination. « La chance de trouver des individus prêts à obéir à des injonctions déterminées » invalide ces catégories de telles que « État faible, fragile, mou... », que je considère sociologiquement et anthropologiquement problématique pour travailler sur l'État au Mozambique parce que purement formées sur un rapport de force physique.

C'est en analysant le fonctionnement des structures judiciaires et sanitaires que la difficulté s'est imposée comme presque irrémédiable lorsque j'ai voulu opérationnaliser le concept d'État. Ainsi, avant de m'engager dans une mise en perspective du concept de l'État, mes enquêtes m'ont orienté sur les pratiques, les savoir-faire quotidiens des bureaucrates, comme ses agents de diffusion, ses thuriféraires anonymes. C'est de là que je me suis intéressé à ce que Bourdieu appelle les « actes d'État »¹³³⁶. Les actes d'État « ce sont des actes autorisés, dotés d'une autorité qui, de proche en proche, par une série de délégation en chaîne, renvoie à un lieu ultime [...] : l'État »¹³³⁷ ou comme le dit Weller « ils désignent des décisions dotées d'une force légitimée par le droit et fondée à s'imposer quand bien même les intérêts qu'elles concernent ne le souhaitent pas »¹³³⁸. S'intéresser aux actes d'État, donc au travail bureaucratique au quotidien dans les deux secteurs, c'était se donner le moyen d'analyser le lien entre ces pratiques, ceux qui les produisent et l'institutionnalisation

¹³³⁶ Pierre Bourdieu, *Sur l'État...*, op. cit., p. 26-28.

¹³³⁷ *Ibidem*, p. 28.

¹³³⁸ Jean-Marc Weller, *Fabriquer les actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, 2018, 313 p., p. 288.

de l'État. En outre, lorsque je me suis intéressé aux actes d'État, j'ai pu poursuivre les travaux des sociologues, politistes et anthropologues qui se sont donnée comme objectif de parler de l'État dans ses états les plus concrets. La « dissection de l'État »¹³³⁹ permet de voir que les actes d'État, souvent mis en place par les agents de l'État, et les actes de l'État, mis en place par les acteurs non-étatiques, participent au processus à la fois de la production de l'image de l'État ainsi qu'à la légitimation de ses revendications du « monopole de la violence physique et symbolique ». À partir de mes observations, de mes propres lectures et des analyses des actes et pratiques des fonctionnaires et de ceux qui participent aux efforts de l'État, j'ai pu constater qu'il ne suffisait pas d'affirmer que les actes des agents étatiques produisaient ou faisaient l'État. Il était nécessaire d'aller plus loin.

S'il est vrai les que les travaux qui se sont intéressés aux fonctionnaires ayant des marques visibles d'État¹³⁴⁰ (les professionnels de la santé et de la justice dans cette thèse, les corps habillés ailleurs) ont suffisamment montré que ces marques d'État ont une force importante dans le processus d'imposition des actes d'État, la question qui semble se poser immédiatement suite à cette observation, c'est comment analyser alors la force des fonctionnaires qui n'ayant pas ces uniformes, ces appareils vestimentaires produisent aussi des actes d'État et de l'État. Dans cette orientation, j'ai analysé, il est vrai, ceux qui exercent les métiers de robe¹³⁴¹ et les effets de leurs actes, mais j'ai en même temps analysé plusieurs agents d'État et de l'État¹³⁴² qui n'ont pas d'uniforme par carence administrative ou simplement parce qu'ils n'ont pas le droit de le porter (comme les membres des ONG, des associations ou encore les usagers).

¹³³⁹ Olle Frôdin, « Dissecting the State: Towards a Relational Conceptualization of the States and States Failure », *Journal of International Development*, vol. 24 / 3, 2013, p. 271-286.

¹³⁴⁰ Giorgio Blundo et Jöel Glasman, « Bureaucrats in uniform », *Sociologus-Journal for Empirical Social Anthropology*, vol. 63 / 1-2, 2013, p. 1-9; Jöel Glasman, *Les corps habillés: genèse des métiers de police au Togo*, Paris, Karthala, 2014; Giorgio Blundo, « Seeing like a State Agent: The Ethnography of Reform in Senegal's Forestry Services », in Jean-Pierre Olivier Sardan, Thomas Bierschenk, *State at Work: Dynamics of African Bureaucracy*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 69-89.

¹³⁴¹ Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprits de corps*, Paris, Les éditions de minuit, 1989.

¹³⁴² Les agents de l'État sont dans cette tous ceux qui font partie des acteurs non-étatiques exerçant les rôles qui sont officiellement octroyés aux agents d'État.

C'est lors de mes analyses des gestes, des regards, des manières de parler de ceux qui n'ont pas d'uniforme en les comparant aux gestes, regards, pratiques langagières de ceux qui en ont un ou ont des insignes visibles de l'État ou d'une profession renvoyant à l'État, que j'ai bien compris que je ne pouvais pas me limiter à conclure que tout geste renvoyant à l'État produisait un effet étatique. Il m'a semblé important d'en tirer les conclusions plus avancées. C'est dans ces termes que je pense qu'il aussi important de s'interroger sur le contenu de éléments cités ci-dessus, c'est-à-dire, ce ne sont pas en soi les gestes des agents d'État que renvoient nécessairement à l'image ou à la force d'État. Eu regard de résultats de mes enquêtes, je considère que ce sont les propriétés, les significations de celles-ci qui permet à un moment spécifique des rapports entre agents et usager se produise la puissance étatique et une image spécifique de l'État. En analysant ces pratiques, j'ai pu conclure que les pratiques de ceux qui n'ont pas d'uniformes ou d'insignes étatiques ne tirent leur force étatique que dans la mesure où leurs pratiques sont chargées d'un contenu ou de propriétés étatiques. Si on se concentre sur cela, on peut dire que l'État au Mozambique n'est pas que l'ensemble d'actes émanant d'action de ses agents, mais aussi des actes ayant un contenu renvoyant à l'État mis en place par des agents de l'État.

Analyser les actes d'État dans les termes proposée par Bourdieu, « c'est-à-dire des actes politiques ayant des prétentions à avoir des effets dans le monde social »¹³⁴³ suggère, dans le cadre de ma thèse, que les rapports entre les usagers et les agents d'État et de l'État sont fondés sur des rapports compréhensibles si et seulement si on assume qu'il y a une certaine légitimité étatique qui fait qu'il y a des deux côté une matrice de communication qui fonde l'idée même de l'État en tant que cadre de régulation sociale. C'est en ces termes qu'une partie de nos analyses rejoignent les conclusions de Patrick Le Galès lorsqu'il dit que « l'État est une forme politique qui a vocation à exister de manière permanente, à gérer les contradictions de la société et tenter d'établir un ordre politique, à revendiquer l'exercice de l'autorité et le monopole de la violence légitime »¹³⁴⁴. J'ai beaucoup insisté tout au long de cette thèse, surtout à

¹³⁴³ Pierre Bourdieu, *Sur l'Bourd op.r l'B*, p. l'Bo

¹³⁴⁴ Patrick Le Galès, « Recomposition de l'État : changement d'échelle, normes extérieures, nouvelles organisations », in Nadège Vezinat, Patrick Le Galès, *L'État recomposé*, Paris, PUF, 2014, p. 5-30, p. 8.

partir du chapitre IV, sur les représentations et le langage de l'État pour montrer qu'il serait réducteur de ne pas prendre ces éléments pour déceler de l'État et sa substance verbale, classiques chez les anthropologues, pour analyser les États dans des contextes comme celui du Mozambique où le langage de l'État a une place importante dans les processus d'exercice de l'autorité publique. Dans mes analyses des rapports des usagers aux institutions ainsi qu'aux rapports des fonctionnaires aux usagers, j'ai constaté que, dans cet État à fragilité, les représentations et le langage d'État – ce que Hansen et Stepputat avaient nommé « *Language of stateness* »¹³⁴⁵ –, ont un rôle structurant, faute parfois d'autres moyens pour imposer la domination. Le parti Frelimo affecte de fait par ses discours et les pratiques plus ou moins fidèles auxquelles ils donnent lieu l'ordre social. Ces processus se déroulant, assez souvent, de manière incertaine, non volontaire, erratique, non linéaire et selon des temporalités variables de des territorialités socialement différenciées, l'État est à la fois présent partout et partout différent, omniprésent et jamais identique.

En observant et analysant les jugements, les consultations, les actes de vaccinations, les catégorisations dans les hôpitaux et institutions judiciaires, les décisions du juge ou des médecins, donc les actes d'État, j'ai pu constater que par ces actes, « ces identités de papier »¹³⁴⁶, l'État devenait dans la vie des population une institution instituante, celle qui structure les perceptions même du monde social des populations, mais de manière erratique et éclatée, une expression archipélagique qui structure le paysage mais ne le sature pas. Cela montre combien, dans une administration à pauvreté évidente, à moyens limités, l'existence de l'État ne peut pas se limiter aux analyses formalistes, encore persistante dans certains travaux sur l'État en Afrique, mais, comme le dit Olivier de Sardan¹³⁴⁷, mais se dévoile dans les modes concrets de gouvernance, et j'ajoute, les modes concrets d'action de l'État, au point,

¹³⁴⁵ Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat, *States of Imagination: Ethnographic explorations of the Post-Colonial State*, Durham, Duke University Press, 2001, P.5.

¹³⁴⁶ Séverine Awenengo Dalberto et Richard Banégas, *Identification and Citizenship in Africa: Biometrics, The Documentary State and Bureaucratic Writings of the Self*, Londres/New York, Routledge, 2021. Voir aussi le numéro dirigé par Séverine Awenengo Dalberto et Richard Banégas « citoyens de papier en Afrique ; Des écritures bureaucratique de soi en Afrique » *Genèses*, n°112, 2018.

¹³⁴⁷ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, p. 208-239.

pour utiliser Crozier et Friedberg¹³⁴⁸, de s'apparenter à leur « système d'action concret. Ces modes concrets de gouvernance associent l'inassociable, les règles formelles et les règles et normes informelles pour créer un espace partagé de vie commune. L'État au Mozambique est alors cet espace interactif de pratiques et d'usages orienté par l'autorité détentrice des symboles de la puissance et du pouvoir, ne serait-ce qu'en les empruntant aux bailleurs internationaux.

Comme Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat « de telles pratiques reproduisent le mythe d'État en l'implantant littéralement dans la vie des gens, comme des documents dûment vénérés, rangés ou fièrement déplacés sur les murs, comme des timbres, des permis, des titres d'où découlent certains droits, statuts sociaux et respect. Le maintien d'une certaine image de l'État en tant qu'objet et autorité vénérés est souvent vital pour le statut, les moyens de subsistance et l'identité de millions de personnes ». Il est évident que s'intéresser aux actes d'État, c'est s'intéresser à la matérialité de l'État, aux conditions dans lesquelles le travail bureaucratique refonde les identités individuelles et de groupes et les procédures sociales (mariage, naissance, entre autres), dans lesquelles se forment les actes d'État.

De cette conclusion découle une question de plus : comme expliquer le rôle des administrations périphériques, souvent sans conditions, dans le processus de mise en scène de l'image de l'État légitime ? Mes analyses m'amènent à la réponse suivante : les bureaucrates de la basse administration, *les street-level bureaucrats* « ne travaillent pas contre un État détesté ou faible. Au contraire, ils font partie d'une longue chaîne d'intermédiaires qui contribue (et participe) « à l'expansion capillaire de la raison bureaucratique à travers toutes les strates des sociétés *mozambicaines* »¹³⁴⁹.

De nombreux travaux ont insisté sur l'incompétence des fonctionnaires ou des agents d'État en Afrique, comme d'ailleurs ce fut montré dans cette thèse. Ces travaux insistaient beaucoup sur le caractère négatif ou pervers de ces fonctionnaires. Je ne m'attarderai pas à montrer que certaines affirmations concernant les fonctionnaires

¹³⁴⁸ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système...*, *op. cit.*

¹³⁴⁹ Séverine Awenengo Dalberto et Richard Banégas, *Identifications...*, *op. cit.* Mots soulignés ajoutés par nos soins.

africains ne sont pas propres aux caractéristiques des administrations africaines. Il n'est pas question ici de nier une partie de ces analyses mais d'insister sur le fait qu'en analysant et en observant le travail bureaucratique des fonctionnaires dans la basse administration, j'ai pu constater qu'une partie non négligeable de fonctionnaires avaient en eux un esprit d'État, ou tout au moins de fonctionnariat. C'est en grande partie cet esprit qui est exploité avec succès par le parti-État Frelimo, lui permet de se légitimer auprès de populations qui ne voient cela que comme des efforts du parti dans toute action touchant leur vie. Je pense qu'il est important de prendre à la fois le travail bureaucratique de ces fonctionnaires et le sens qu'ils lui pour prolonger encore d'avantage l'analyse du processus de formation de l'État au Mozambique, mais aussi ailleurs en Afrique.

Les acteurs non-étatiques au cœur de la projection et de la consolidation de l'État dans les périphéries

Tout au long de cette thèse, j'ai essayé de montrer que les acteurs non-étatiques participaient à l'entreprise étatique. Parfois, ils ne faisaient qu'un avec l'État. « L'État *au Mozambique* est 'en panne de moyens' »¹³⁵⁰. J'ai souligné à plusieurs reprises le caractère précaire de l'État et de l'administration ainsi que de sa dépendance à l'égard de l'aide au développement et aux associations et autres ONG locales et internationales. En soulignant cette précarité, en analysant les modes d'action des acteurs non-étatiques et des auxiliaires informels dans les deux secteurs analysés dans ce travail, j'ai pu montrer que l'État et l'administration mozambicaine ne sauraient exister sans eux, c'est-à-dire sans leurs environnements pertinents¹³⁵¹.

Si de nombreux critiques ont été formulées à l'égard des agences de développement et des ONG ont été faites tout au long de ce travail, j'ai aussi montré un leur rôle important. Comme l'a montré Michael Jennings dans son travail sur la

¹³⁵⁰ Veronica Gomez-Temesio, *L'État sourcier: Eau et politique au Sénégal*, Lyon, ENS Éditions, 2019, p. 314.

¹³⁵¹ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système...*, *op. cit.*

Tanzanie¹³⁵², au Mozambique non seulement ces acteurs agissent comme des supplétifs de l'État, mais l'État lui-même les considère comme son propre prolongement. Il serait donc réducteur de penser l'État au Mozambique sans intégrer ces acteurs que dans leurs multiples actions parlent au nom de l'État et font ce que les populations s'attendent de l'État. Eu égard à mes propres recherches, la thèse selon laquelle les ONG ou les agences de développement étaient en concurrence avec l'État n'est que partiellement vraie, surtout dans la mise en œuvre des politiques publiques ou des réformes. Ces acteurs cherchent leur légitimité dans l'infrastructure étatique sans laquelle ils n'auraient qu'une possibilité minime d'agir. La première limitation que j'ai pu constater dans le secteur de la santé est que les ONG y travaillant n'ont pas suffisamment de ressources humaines pour pénétrer dans les régions les plus reculées.

Dès lors faute de moyens, elles préfèrent s'intégrer au dispositif sanitaire étatique. Elles disposent de moyens financiers qui leur permettent de financer la plupart des activités de ces mêmes infrastructures sanitaires, mais elles dépendent des moyens de l'État pour matérialiser leurs propres objectifs. Si parfois ils ne sont pas les mêmes que ceux de l'État, l'ajustement consiste à intégrer, sans froisser le programme de ce dernier, leur propre personnel dans le convoi étatique pour pouvoir contrôler certaines activités. Pour les gestionnaires du système de santé central et local, ces acteurs sont importants dans la mesure où ils participent aux dépenses nécessaires à la mise en œuvre des programmes considérés stratégiques. Le gouvernement a mis en place tout un ensemble de dispositifs pour maîtriser les mouvements des ONG dans les zones rurales. Si entre 1990-2004, les ONG et les agences de développement agissaient sur tout le territoire avec une grande indépendance, aujourd'hui toute ONG, institution internationale ou encore nationale financée par des fonds étrangers doit obligatoirement travailler avec les services de santé du district. Sans l'homologation des autorités du district, il est aujourd'hui impossible de travailler sur quoi que ce soit sur le territoire mozambicain. Cela veut dire que ces acteurs non-étatiques dépendent des ressources humaines et des infrastructures de l'État pour pouvoir donner sens à leur existence et sont aujourd'hui sous fort étroit de l'État dans leurs actions. Cela montre selon moi un changement dans la manière dont certains États fonctionnent sur

¹³⁵² Michael Jennings, *Surrogates of the State: NGOs, Development and Ujamaa in Tanzania*, Boulder, Kumarian Press, 2008.

le continent. C'est à ce titre que je n'ai pas repris à mon compte toutes les classifications adjectivant l'État au Mozambique comme « faibles » ou « fragiles ».

Ces qualifications sont extrêmement formelles et refusent de considérer comme le fait l'essentiel de la littérature en politique et action publique, que l'État est inséré dans des logiques de réseaux qui renforcent considérablement ses capacités et lui permet de poursuivre son projet de contrôle hégémonique du territoire sans jamais perdre la capacité d'orienter le sens de activités et moins encore du contenu à transmettre aux populations. Le parti-État Frelimo, parvient à mettre tous ces acteurs à son service, au même titre que l'aide publique au développement participe à nourrir son clientélisme interne ainsi qu'externe, c'est-à-dire dans les milieux ruraux. Dans le domaine de la santé où les acteurs non-étatiques sont les plus nombreux et les plus actifs, on pourrait être tenté de dire que l'État se dilue dans la multitude d'acteurs. Mais cette multitude d'acteurs au niveau de la mise en œuvre participe, au contraire, de l'expansion et de l'intensification de son dispositif de territorialisation. Un cas archétypique eut être trouvé dans les campagnes contre la malaria.

L'État n'aurait pas les moyens de faire ces campagnes massives sans la participation des acteurs non-étatiques. Il apparaît donc dépendant et faible, weak, fragiles. Mais dans la pratique, l'État et ses représentants de haut niveau captent le pouvoir. Ils revendiquent la direction de ces campagnes dont il produit le narratif, ce qui explique qu'*in fine* la distribution des matériaux de protection contre la malaria réalisée pourtant par les agents des ONG est apparentée à une action de l'État par la population. Si au niveau central l'action des acteurs non-étatiques semble contribuer, parfois, à la fragmentation de l'action publique, au niveau local elle participe à la re-concentration de l'action publique dans les mains de l'État. Cela profite au Frelimo qui utilise ces ressources pour avoir la mainmise sur les bénéfices issues de ces types d'intervention. Cette situation s'explique, en grande partie, du fait qu'au Mozambique le fonctionnement de l'État n'est pas compréhensible sans la prise en compte de la nature du régime politique. Dans ce cas, les actions des acteurs non-étatiques permettent et participent à la consolidation du parti-État Frelimo, ce qui donne à administration une image plus affirmée de structure de redistribution et de services dans les zones rurales.

C'est bien ce dernier aspect qui participe au processus de la frémisation intense de ces zones. Il est aujourd'hui clair que l'étatité de l'État mozambicain progresse en accordéon avec les moyens qui lui sont fournis par des acteurs qui se définissent officiellement comme non-étatiques, mais se projettent en continuité de l'État. Les pratiques des agents polyvalents de santé, les *pontos focais* (*piint focaux*) des organisations de la société civile donnent à voir cette volonté d'agir et d'appartenir à l'État même si ce dernier n'est pas en mesure de payer pour leur service. Dans la continuité des travaux Christian Lund¹³⁵³, on peut dire qu'au Mozambique l'autorité du parti-État Frelimo s'exerce, en grande partie, dans les zones rurales en instrumentalisant les ressources financières et l'engagement des acteurs non-étatiques. L'État agit assez souvent en faisant agir ces acteurs qui, en agissant agissent pour le compte de l'État-parti.

L'État maîtrise le discours sur la présence de ces acteurs lorsque ceux-ci parlent à la population. L'administration à moyens limités confirme ses moyens « ajoutés » via son contrôle de la parole légitime c'est-à-dire à fois son monopole de la présentation des actions dont elle revendique les bénéfices et son monopole du pouvoir réglementaire, qui est mobilisé pour encadrer idéologiquement et professionnellement tout acteur qui se définit officiellement comme non-étatique. L'exercice du pouvoir souverain dans les aires périphériques se fait surtout par le biais du pouvoir d'encadrement de toute action qui ne relèverait pas directement de lui. S'il est vrai que l'État est cet ensemble d'acteurs qui participent à son entreprise de domination, cela ne veut pas dire que l'autorité s'exerce de manière éparpillée. Au contraire, il y a une forte centralisation de l'exercice de l'autorité étatique au point sans la présence d'un infirmier ou d'un officier de justice, aucune activité menée par une ONG n'est possible. L'État mozambicain, avec toutes ses fragilités, est bel et bien en mesure d'assurer l'exercice d'un pouvoir sans contestation dans les zones rurales. En résumé, on peut dire que le pouvoir étatique s'exerce par attraction autour de l'État qui parvient ainsi à réduire sa fragilité ce qui permet de comprendre le paradoxe de ces États formellement impuissants et donc on mesure année après année de poursuivre leur pénétration accrue dans les populations.

¹³⁵³ Christian Lund, *Twilight institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford, Blackwell publishing, 2007.

Peut-on alors continuer à penser l'État comme le centre d'exercice de l'autorité publique ou bien l'État a-t-il changé de *statut* ? Au Mozambique depuis 1990 dans le contexte du néolibéralisme, l'action ou l'autorité publique de l'État a été mise en péril, questionnée, relativisée et quelquefois défiée. Depuis lors, des acteurs privés, non-étatiques ont sans cesse acquis de nouvelles parts d'autorité publique, formant une sorte de réseau complexe et hétérogène où l'État en figurerait que comme une autorité parmi d'autres.

Ni au niveau central ni au niveau local les services de santé ne connaissent la présence unique de l'État. Les activités de santé sont soutenues presque totalement par des acteurs non-étatiques. Ils assurent non seulement le financement, mais participent aussi à la définition et à la mise en œuvre des stratégies dans le domaine de santé. Au Cabo Delgado et au Niassa, plus particulièrement à Montepuez et Cuamba, ils connaissent une participation importante de ces acteurs. Dans cette situation, les processus ne sont jamais faciles pour les agents ou autorités de l'État même si cela ne remet jamais en cause le fait qu'ils aient le dernier mot. Ils sont obligés, de négocier en permanence avec ces acteurs non-étatiques pour mettre en place un programme ou recevoir le financement pour une activité. Ainsi, l'autorité étatique est conditionnée par l'autorité de ces autres acteurs puisqu'apparemment ils ne dépendent pas de l'État pour mener leurs activités – mais dans les faits, c'est bien le contraire. Les activités de santé ne sont plus le monopole de l'État au Mozambique au sens où l'État financerait seul son système de santé. Nous assistons à un processus de « dénationalisation de l'autorité publique *dans ce secteur*, qui se trouve de nouveau partiellement assumée par des institutions non étatiques : internationales, transnationales ou privées »¹³⁵⁴.

Effectivement, le service national de santé est particulièrement dépendant. Mais il continue à être l'État dans la mesure où aucune de ces organisations ne peut fonctionner sans existence de l'État au sens strict, c'est-à-dire à la fois sans référence à l'État (État idée) et sans les pouvoirs d'authentification de l'État (État structure).

¹³⁵⁴ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 509-535, p. 510.

Cela peut montrer que si l'État n'a plus le pouvoir de décider totalement, les acteurs non-étatiques ont toujours besoin de lui pour mettre en place leurs programmes ou pour réaliser leurs activités. C'est ce que disent Philipp Genschel et Bernhard Zangl :

« Cette autorité dénationalisée ne rend pas l'État superflu car elle reste, du moins pour l'instant, fondamentalement dépendante de lui. La dénationalisation (*désétatisation*) (est elle-même devenue un champ d'action de l'État. Celui-ci reste absolument central, mais son rôle a changé : il n'exerce plus le monopole de l'autorité politique, il l'administre »¹³⁵⁵.

Si je suis d'accord, en partie, avec Genschel et Zangl, il me semblerait important de nuancer, pour le cas du Mozambique, la distinction qu'ils font entre l'exercice de l'autorité politique et l'administration du pouvoir. Cette distinction est factice au Mozambique. L'État conserve le monopole de l'autorité publique, c'est lui qui autorise les acteurs non-étatiques à agir et même dans cet « agir », il est toujours présent (cas des campagnes de vaccination, etc.). Certes, il a fait des concessions au niveau central (définition du projet, etc.), mais à la fin, c'est lui le gestionnaire de l'action. Les acteurs non-étatiques sont en réalité ses « agents », des agents qui acceptent cette dépendance politique grâce à leur supériorité financière. Ils s'y adaptent. L'État ne peut pas les chasser, donc il organise une gestion de cette situation de dépendance. Mais il est toujours là ! L'État dépendant, mais l'État quand même

L'autorité publique comprise comme la capacité de prendre des décisions qui s'imposent à la collectivité est au Mozambique administrée de manière monopolistique par l'État. L'histoire de la formation de l'État est aussi l'histoire de « l'expansion et monopolisation progressive de cette autorité et de cette entreprise de domination (autorité publique) »¹³⁵⁶.

De ce fait, la multiplication des acteurs dans le secteur de la santé permet aussi à cet État en « en panne de moyens » à :

¹³⁵⁵ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité... » *op. cit.*, p. 510. Le mot souligné fut ajouté par nos soins.

¹³⁵⁶ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité... », *op. cit.*, p. 511.

« en revanche, celui-ci peut satisfaire, avec l'aide de ces acteurs non étatiques, des demandes auxquelles il ne pourrait pas répondre par ses propres forces. En tant qu'administrateur de l'autorité politique, l'État est toujours supposé porter la responsabilité suprême de tout ce qui en relève. Si les fonctions qu'il est en mesure d'assumer seul ne cessent de diminuer, il reste le seul acteur impliqué dans quasiment tout acte d'autorité politique. Les structures d'autorité sont de plus en plus dénationalisées, mais c'est l'État qui les tient toutes ensemble¹³⁵⁷ ».

Cette citation témoigne que loin d'être simplement une multitude d'acteurs, l'État au Mozambique continue d'être le centre d'exercice de l'autorité publique même en négociant en permanence avec ces autres acteurs.

« Aucune autorité non étatique, qu'il s'agisse d'une institution internationale, d'une entreprise privée ou d'une organisation transnationale, n'est en mesure de supplanter l'État. En réalité, tous ces acteurs restent dépendants de lui, car lui seul peut leur fournir les ressources complémentaires dont ils manquent pour exercer efficacement et légitimement l'autorité dont ils sont investis. C'est pourquoi, en dépit de la dénationalisation, en dépit de l'accumulation d'autorité politique par des entités non étatiques, l'État reste l'organe central de l'autorité¹³⁵⁸ ».

Je peux résumer en disant que l'État au Mozambique « se refuse à quitter la scène »¹³⁵⁹ en exerçant sa domination par sa capacité de régulation des activités des autres.

¹³⁵⁷ Philipp Genschel et Bernhard Zangl, « L'État et l'exercice de l'autorité... », *op. cit.*, p. 530.

¹³⁵⁸ *Ibidem*, p. 530.

¹³⁵⁹ Desmond King et Robert C. Lieberman, « L'État aux États-Unis : nouvelles perspectives de politique comparée Pour en finir avec le mythe de l'État « faible » », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 481-507, p. 482.

Deux secteurs d'action publique : Quel État ?

Il y a de nombreux travaux sur les politiques publiques en Afrique. La plupart font le pari d'une analyse sectorielle. En outre, rares sont les travaux qui comparent deux secteurs d'action publique ou plus. C'est peut-être l'intérêt de mon travail.

La première raison qui m'a poussé à choisir l'étude de deux secteurs fut d'éviter une sectorisation pouvant fausser certains éléments de la compréhension de l'État en Afrique. Ses activités et formes d'action sont multiformes et obéissent à des logiques plurielles en fonction des secteurs d'action publique. Il est certes suffisamment démontré que les secteurs d'action publique en Afrique partagent tout un ensemble de problèmes structuraux similaires. Mais cela ne signifie pas qu'il suffise de prendre un secteur particulier d'action publique et expliquer ainsi le processus de formation de l'État. C'est en regardant du côté des travaux du LASDEL et du LAM, pour ne citer que ces deux institutions, dès 2016 que j'ai compris que la comparaison de secteurs d'action publique permettait de mieux saisir la complexité du phénomène étatique.

La deuxième raison qui m'a poussé à choisir deux secteurs d'action publique fut la constatation qu'au Mozambique, le secteur de la justice présentait des différences importantes avec celui de la santé dans son fonctionnement et son rapport aux bailleurs de fond et ONG. Elles représentaient pour moi un élément important pour lire différemment le processus de formation de l'État. Il était évident que l'État mozambicain était un État dépendant, à difficultés multiples et soumis aux aléas de l'aide publique au développement, mais il me semblait aussi que ces fragilités ne se manifestaient ni de la même manière ni, moins encore, avec la même intensité dans les deux secteurs. Ayant choisi un secteur régalien, le secteur judiciaire reposant essentiellement sur l'injonction, et un secteur social, celui de la santé reposant sur la distribution voire la redistribution, j'ai pu montrer tout au long de la thèse que dans deux domaines très différents, le souverain, le régalien et l'unilatéral pour l'un, et le social, le participatif et consensuel, pour l'autre, les pratiques sociales, professionnelles et administratives différenciées contribuaient à produire un État particulier. Ainsi, dans le secteur de la justice l'État mozambicain agit en toute souveraineté, maîtrise mieux ses programmes de réformes ainsi que d'action publique. Cela n'est nécessairement le cas dans le secteur de la santé où le volontarisme, l'activisme et l'interventionnisme des acteurs non-étatiques sont plus importants. C'est le même État

qui, en fonction des secteurs, manifeste différemment sa puissance. L'État est ainsi le produit de pratiques sociales éclatée et différenciées, qui s'institutionnalisent dans les interactions d'acteurs selon des lignes différentes d'actions.

En travaillant sur deux secteurs, j'évitais une surinterprétation des résultats d'un secteur pour parler de l'État au Mozambique. Ainsi, dans le secteur de la justice, l'action étatique est plus active, moins ouverte à l'intervention extérieure, plus verticale dans la relation avec les bailleurs de fonds, tandis que dans le secteur de la santé, l'action étatique s'exerce au sein d'une constellation d'acteurs qui façonnent la trajectoire de l'action de l'État lorsqu'il intervient dans les localités.

De l'analyse des deux secteurs, on déduit que le processus de formation de l'État au Mozambique est un processus différencié, multiple, chargé des contradictions typiques de chaque secteur. Mais on ne saurait ignorer les similitudes. Les conditions matérielles se ressemblent, mais la manière dont chacun des salariés vit son statut de salarié diffère fortement d'un secteur à l'autre. Par exemple, dans le secteur de la justice, les fonctionnaires se voient comme les gardiens de la loi, tandis que les agents de santé se voient comme un prolongement de l'action sociale de l'État. Ces deux attitudes psychologiques impactent fortement le type d'image que chacun se construit dans sa relation avec les usagers, les partenaires de coopération et la population en général.

Travailler sur les deux secteurs a montré deux faits : premièrement, il existe de nombreuses similitudes entre les secteurs de l'action publique au Mozambique et ces similitudes conduisent à certaines conclusions légitimement observables ; deuxièmement, il y a de nombreuses différences entre les deux secteurs, ce qui ponctue une nette différence que l'État aura selon les secteurs. On peut donc conclure que l'État au Mozambique est, d'une manière générale, un État qui conserve l'essentiel de sa capacité à exercer sa souveraineté, même s'il en va différemment dans deux secteurs. De même que l'État en Occident n'est pas linéaire, au Mozambique il obéit à la même loi sociologique, il cherche différentes sources de légitimation, des mécanismes multiformes pour pouvoir projeter son image et sa capacité d'exercice hégémonique de la violence.

La formulation comme manifestation de l'idée de l'État au Mozambique

De nombreux travaux sur l'État en Afrique tendent à affirmer qu'il a peu de capacité à s'imposer dans les processus d'élaboration des politiques publiques du fait de sa dépendance économique et financière, de ses faiblesses techniques et humaines et du fait de la capacité d'intervention des acteurs internationaux non étatiques. Cette affirmation n'est pas entièrement fausse, mais a des limites. L'une des questions qui semblent avoir été négligées dans ces analyses est la nature du régime politique actuel et les caractéristiques historiques de chaque État. Dans le cas du Mozambique, je montre que, malgré ses faiblesses, l'État parvient à imposer son pouvoir de régulation, il s'impose comme celui qui a le plus d'instruments pour qu'une politique donnée réussisse en accord avec l'opinion publique, surtout celle acquise au parti au pouvoir.

Ce qui m'a permis de voir le processus d'élaboration à la fois des réformes de justice et de santé, c'est que la formulation des politiques publiques est un moment privilégié où les acteurs étatiques, conscients de leurs faiblesses, cherchent par des moyens formels et informels à réduire au maximum l'action des acteurs non étatiques. Cela se fait souvent en contrôlant les arènes de la participation publique, la composition des groupes de travail techniques ainsi que les discours transmis au grand public. On peut donc dire que le processus de formulation, loin d'être un moment où les acteurs non étatiques imposent leur volonté ou déterminent l'essence de l'agenda gouvernemental, est un moment de plus en plus incertain pour ces acteurs dans leurs efforts d'imposer leurs propres priorités. Cela ne veut dire que ces acteurs perdent totalement leur capacité d'influence. Ces acteurs sont contraints d'agir dans un cadre où le parti-État prétend avoir le contrôle des processus qui participent à la construction de l'État. Donc, c'est le cadre de cette dépendance générale que l'État trouve les mécanismes de réduire l'emprise des acteurs non-étatique qui auraient tendance à nuire sa souveraineté. La dépendance est forte, mais elle se négocie dans chaque secteur, comme je le montré dans ce travail. L'État négocie sa subalternité dans le cadre de l'acceptation générale du néolibéralisme. Mes analyses au niveau micros permirent de voir que cet trouve les moyens pour échapper aux pressions des acteurs mentionnés ci-dessus, mais il reste globalement dépendant.

Aux raisons évoquées ci-dessus, il convient d'ajouter que de nombreux acteurs non étatiques font preuve d'une relative maîtrise du contexte dans lequel ils interviennent, dont profitent les acteurs nationaux qui savent que les premiers dépendent d'eux pour avancer dans n'importe quelle activité faisant partie du processus de formulation. Au Mozambique où règne le régime du parti-État, la formulation a souffert de la politisation partisane, instrumentalisée par le parti au pouvoir afin de mobiliser les groupes sociaux qui sont sous son contrôle. Du point de vue public, pour le parti Frelimo, la formulation est un moment de participation publique. Ainsi, chaque processus d'élaboration d'une politique est présenté comme un "moment démocratique", qui n'est pas contrôlé par les acteurs non étatiques, car ils sont dépassés par la multiplication des réunions, des manifestations de soutien, des tables rondes, entre autres dispositifs de participation, qui servent à consolider les acteurs étatiques dans les processus de formulation des politiques publiques au Mozambique. Cette « participation » est en fait une intégration non démocratique dans le projet du Frelimo. On ne discute pas le bienfondé du projet, seulement la manière de l'appliquer.

Ce qui se passe dans le processus de formulation, c'est que la configuration des acteurs ne se manifeste pas de la même manière dans toutes les phases des politiques publiques. Au Mozambique, il y a encore une mémoire qui consiste à voir dans l'État le centre des politiques publiques. Même s'il y a eu des réformes néolibérales, la mémoire historique de l'État mozambicain constitue toujours l'axe abyssal avec lequel les responsables des deux secteurs interprètent leur rôle dans ce processus. La manière dont les acteurs étatiques agissent dans ce processus de formulation révèle que les réformes n'ont pas profondément transformé la nature du régime politique mozambicain, qui considère les politiques de santé publique et de justice comme des éléments centraux de sa légitimité politique et sociale. Je pense que Le Mozambique appartient à cette catégorie d'États africains qui n'ont jamais complètement perdu leur centralité. L'État non seulement n'a jamais complètement perdu sa centralité, mais aussi n'a jamais conçu dans son programme de réforme un rôle plus actif des organisations non gouvernementales. Le Frelimo regarde avec suspicion tout rôle prépondérant des acteurs non étatiques, notamment étrangers, ce qui crée les conditions pour que ces derniers continuent à jouer un rôle de plus en plus réduit dans ces processus. Cela pose la question de la nature du régime politique mozambicain. Les

pratiques et les conditionnements de l'époque du parti-unique sont mobilisés en permanence lorsqu'il est question d'orienter les dynamiques des politiques publiques. Il ne serait exigé d'affirmer que l'obsession frelimienne d'avoir un contrôle absolu sur l'exercice du pouvoir impacte aujourd'hui de manière déterminante la manière dont se fabriquent les politiques dans le secteur de la santé et de la justice.

Certains travaux, et même des thèses de doctorat sur le Mozambique faits à LAM, ont tendance, avec raison à faire du fonctionnement actuel de l'État une simple continuité du passé. Personnellement, je suis plutôt à ce type de lecture, car, s'il est vrai que les pratiques et la mémoire du passé présente dans la manière dont le pouvoir est imaginé, il est important aussi d'insister sur le fait que le parti-État Frelimo est obligé d'alléger son obsession de contrôle hégémonique. Autrement dit, il est, aujourd'hui, obligé de faire avec des acteurs sans lesquels il ne peut prétendre agir de manière efficace sur la société mozambicaine. On peut ainsi dire que la phase de formulation a permis de voir que le passé reste fort, mais il s'articule assez souvent avec le contexte du présent. On dirait donc que la phase de la formulation est révélatrice des capacités d'adaptation d'un régime politique n'étant ouvert, trouve les moyens apparemment démocratiques pour continuer à avoir la mainmise sur l'essentiel des dispositifs d'exercice de la domination de la société.

Mes analyses sur la formulation des réformes dans les deux secteurs permirent de voir que les acteurs de cet État mobilisent assez les traces du passé pour faire valoir leur expérience dans la longue durée. La mobilisation des expériences du passé sert aussi comme révélateur de la perception que ces acteurs ont de leur rôle dans la fabrique de l'action publique. Cela s'intègre dans les travaux sur les idées sur l'État ainsi que les images de l'État et du pouvoir politiques dans les sociétés post-coloniales et post parti-unique. Je montrai avec plusieurs témoignages que les hauts fonctionnaires à Maputo avaient la perception qu'ils maîtrisent beaucoup mieux les problèmes à résoudre que n'importe quel expert étranger. Cette perception est assez souvent mobilisée par les élites dirigeant pour légitimer le contrôle des processus de formulation, contribuant ainsi à accroître le pouvoir des acteurs étatiques dans les négociations sur la direction d'une politique publique. Donc, les narratives renvoyant à l'expérience d'un passé, parfois imaginé, participe à faire de la formulation un moment structurant du déploiement des capacités d'un État en situation de

dépendance à l'égard des acteurs qui n'ont comme ressource de pression et de négociation les ressources financières et une certaine expertise technique, souvent déconnecté des réalités. Si certains travaux sur la fabrique des politiques publiques ont de la formulation un moment clé pour décrire les problèmes des capacités des États africains, je pense que le cas du Mozambique, comme bien d'autres pays à un for passé autoritaire, montre que l'État n'est lisible si on considère la phase de la formulation comme une articulation de narratives du passé autoritaires où l'État contrôlait tout et les narratives du présent où l'État doit s'ouvrir aux acteurs autres que ceux de l'État. C'est bien dans ce cas que la formulation permet de voir que l'État est l'extension des pratiques, des perceptions et des discours que les acteurs étatiques produisent sur tout ce que renvoie à l'image et pratique d'État.

La mise en œuvre comme méthode de spatialisation et territorialisation du parti-État

Cette thèse se veut une contribution au débat sur le processus de construction de l'État, les réformes de l'administration publique et leur relation avec les politiques publiques en Afrique en général et au Mozambique en particulier.

La question de la mise en œuvre des politiques publiques a déjà mérité une longue discussion dans cette thèse. Je veux maintenant rappeler que cette phase est fondamentale pour comprendre qu'au Mozambique le processus de territorialisation de l'État est indissociable de la mise en place du parti Frelimo. Il existe un consensus quasi général dans la littérature sur le Mozambique selon lequel le parti au pouvoir n'a pas changé sa logique de fonctionnement en ce qui concerne sa conception de l'État et son rôle dans la gestion de l'État. Dans les deux secteurs de l'action publique, j'ai étudié en détail la manière dont les réformes sont mises en œuvre et les perceptions des usagers. De ces analyses, j'ai constaté que la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes s'inscrit dans le projet du Frelimo de pénétrer les espaces ruraux par le biais d'acteurs non étatiques ainsi que par l'utilisation des tous les moyens mis à sa disposition par les partenaires de la Coopération. En d'autres termes, la phase de mise en œuvre montre que non seulement celle-ci ne se limite pas à un ensemble de décisions, elle est adoptée au Mozambique par les dirigeants comme un instrument qui

doit répondre à l'efficacité de l'objectif politique : faire en sorte que les populations conçoivent la présence de chaque service comme une faveur du parti.

Dans le processus de mise en œuvre, ce sont les catégories de l'État et les discours de ses dirigeants qui sont véhiculés. Ainsi, le processus de catégorisation sociale devient un processus d'inculcation des idées que se fait le parti du pays, car dans tous les services de santé et de justice, les limites entre discours politique et administratif sont toujours très minces, souvent inexistantes. J'ai essayé de montrer qu'il serait erroné de penser l'Etat mozambicain dans les zones rurales serait hors contrôle strict et non en totale fusion avec le parti Frelimo. Il est important de le dire, car c'est à partir de cet élément que l'on comprend pourquoi l'organisation judiciaire a été maintenue telle qu'elle existait en 1975. En d'autres termes, la manière dont la politique de la justice sera mise en œuvre coïncidera avec les multiples politiques qui donnent, dans l'imaginaire populaire, la perception que le Frelimo s'investit dans la transformation des espaces où ils vivent. Même dans les secteurs où le processus de politisation est moins ouvert, comme celui de la justice, on constate en milieu rural qu'ils participent activement à la projection et à la territorialisation du pouvoir du parti Frelimo. L'analyse de la mise en œuvre m'a montré que le champs administratif, juridique, sanitaire et politique ne font qu'un au Mozambique. Les politiques publiques sont ici au service du projet de contrôle et exercice hégémonique tenu par le Frelimo depuis 1975.

Si, dans l'acte de mise en œuvre des politiques dans les deux secteurs, il y a beaucoup d'acteurs, ces derniers sont intégrés dans les objectifs bien définis par les autorités politiques et administratives locales. L'État mozambicain ne se présente pas comme un État protéiforme et encore moins comme une simple combinaison des efforts de différents acteurs, il se manifeste comme une autorité centralisée qui mobilise de multiples ressources à sa disposition pour répondre à ses objectifs. Cette situation confirme que, même s'il y a eu diverses réformes dans le but de transformer l'État, celui-ci reste politiquement et hiérarchiquement centralisé et *partidarizado* dans toutes les sphères sociales mozambicaines. La mise en œuvre le révèle quand on voit que même dans les activités dites strictement étatiques, il est impossible de ne pas compter sur les services et la présence des membres du parti ou de ses bureaucrates qui se prennent eux aussi pour des fonctionnaires de l'État. De toutes mes analyses,

une conclusion me semble légitime concernant le cas Mozambicain c'est qu'il rejoint aux travaux bien établie en science politique et en sociologie de l'État : le processus de formation de l'État n'est jamais homogène, linéaire, il se présente, au contraire, comme un processus, parfois erratique, qui intègre plusieurs logiques contradictoires, en fonction des domaines d'action étatique, qui, peu à peu, contribuent, peut soit-il, à l'affirmation de l'autorité étatique. Le processus de formation de l'État est un processus d'apprentissage par les populations du langage de l'État, des narratives qui, à leur tour, participent à l'institutionnalisation de la domination hégémonique. C'est ainsi que la mise en œuvre des réformes et des politiques publiques dans les deux secteurs m'a permis de constater que l'État mozambicain, malgré toutes les insuffisances, reste un projet qui a réussi le pari d'être une référence d'interprétation de ce que veut dire être mozambicain et ce qui veut dire, pour les acteurs non-étatiques, agir et travailler au Mozambique au nom des populations. Il reste donc le cadre normatif presque hégémonique lorsque la question est la production des services étatiques, du moins dans les secteurs que j'ai étudiés.

Bibliographie

A

ABÉLÈS, Marc, *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Colin, 1990.

ABRAHAMSSON, Hans et NILSEN, Anders, *Mozambique: Troubled Transition: From Socialist Construction to Free Market Capitalism*, Londres, Zed Books, 1995, 304 p.

ABRAMS, Philip, « Notes on the Difficulty of Studying the State », *Journal of Historical Sociology*, vol. 1 / 1, 1977, p. 58_89.

ADU, Amishadai Larson, « The Administrator and Change », in Anthony. H. Rweyemanu, Goran Hyden, *A decade of public administration in Africa*, Nairobi, East Africa Literature Bureau, 1988, p. 21_29.

AFO SABI, Kasséré, *La transparence des élections en droit publique Africain, à partir du cas Beninois, Senegalais et Togolais*, Thèse, Université de Bordeaux, 2013, 538 p.

AKOUN, André, « Pouvoir sur scène », *Communication & Langages*, vol. 48, 1981, p. 117-118.

ALDEN, Chris, *Mozambique and the Construction of the New African State: From Negotiation to Nation Building*, New York, Palgrave, 2001.

ALFANE, Rufino, *Autoridade Tradicional em Moçambique. Educação Cívica na sociedade tradicional*, Maputo, MAE, 1996.

ALLINA, Eric, *Slavery by Any Other Name*, Charlottesville, University Press of Virginia, 2012.

ALMEIDA, Pedro Ramos de, *Historia do colonialismo português em Africa, cronologia do século XX*, Lisbonne, Editorial Estampa, 1979.

AMARAL, Diogo Freitas DO, *Curso de Direito administrativo*, Coimbra, Almedia, 2018.

ANDERS, Gerhard, « Good Governance as Technology: Towards an Ethnography of the Bretton Woods Institutions », in David Mosse, David Lewis, *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 37-60.

ANDERS, Gerhard, *In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*, Leiden/Boston, Brill, 2009.

ANDERSON, Jens, « Administrators' knowledge and state control in colonial Zimbabwe: the Invention of the Rural-urban Divides in Buhera District (1912-80) », *Journal of African Studies*, vol. 43, 2002, p. 119-143.

ARAUJO, Manuel, *O sistema de aldeias comunais em Moçambique : transformações do espaço residencial e produtivo*, Faculdade de Letras-Universidade de Lisboa, 1988.

ARAUJO, Sara, « O Estado e as instâncias comunitárias de resolução de conflitos em Moçambique : das diferentes políticas impostas à diversidade de respostas locais », *Administrer l'espace public africain*, Dakar, CODESRIA, 2008, p. 22.

AUDBERT, Myriam Soria et TREFFORT, Cécile, *Pouvoirs, eglise, société : conflits d'intérêts et convergence sacrée (IXe-XIe siècle)*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2009.

AVRIL, Christelle, CARTIER, Marie et SERRE, Delphine, *Enquête sur le travail: concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte, 2010.

AWORTWI, Nicholas, « Doter les administrateurs et gestionnaires publics de nouvelles compétences à l'époque des réformes du secteur public : le cas du Mozambique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 757-782.

AYEE, Joseph R. A., « Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problems in Africa. », *African Journal of Political Science*, vol. 6 / 1, 2001, p. 1-41.

AYEE, Joseph R. A., « Public Sector Management in Africa », African Developmental Bank, 2005.

B

BACH, Daniel C. et KIRK-GREENE, Anthony, *Etats et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993.

BACHELARD, Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, J Vrin, 1993.

BACKER, Carol, « Briinging Health Care to the People », in John Saul, *A difficult Road: The Transition to Socialism in Mozambique*, New York, Montly Review Press, 1985, p. 317-343.

BADIE, Bertrand, *Les deux États : pouvoir et socité en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986.

BADIE, Bertrand, *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, 332 p.

BADIE, Bertrand, *Quand le sud réivente le monde : essai sur la puissance de la faiblesse*, Paris, La Découverte, 2018.

BADIE, Bertrand et BIRNBAUM, Pierre, *Sociologie de l'État*, Paris, Pluriel, 2018.

BALANDIER, George, « La situation coloniale : approche théorique », *Cahiers de sociologie internationale*, vol. 11, 1951, p. 44-79.

BALANDIER, George, *Le pouvoir sur scène*, Paris, Fayard, 2016.

BALME, Richard, « L'état chinois en action », *Revue française d'administration publique*, vol. 150 / 2, 2014, p. 297-304.

BALTAZAR, Rui, « Discurso proferido no encerramento do curso de preparação das brigadas de justiça popular », *Revista Tempo*, 394, Maputo, 23 avril 1978, p. 31.

BANCAUD, Alain, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*, Paris, LGDJ, 1993.

BANDURA, Albert, *Social Learning Theory*, Englewood Cliffs-NJ, Prentice-Hall, 1977.

BANQUE MONDIALE, « Rapport sur le développement dans le monde 1997: l'État dans un monde en Mutation », Washington, D.C, Banque Mondiale, 1997, p. 290.

BARAK, Oren, « Lebanon, failure, collapse and resuscitation », in *State failure and state weakness in a time of terror*, Washington, D.C, Brookings Institution press, 2003, p. 305-339.

BARBER, M.P et STAGEY, R, *Public Administration*, Grea Britain, M&E Handbooks, 1983.

BARÉ, Jean-François, *Paroles d'experts : études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 2006.

BARRAULT-STELLA, Lorenzo, *Gouverner par accommodements : stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, 2013.

BARUCH, Marc Olivier et BEZES, Philippe, « Introduction : généalogies de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, vol. 120 / 4, 2006, p. 625-633.

BAUBY, Pierre, *Le marxisme et l'État stratège*, IEP-Paris, 1990.

BAUBY, Pierre, *Territorialiser l'action publique*, Paris, La Jondation Jean Jaurès, 2015.

BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006.

BAYART, Jean-François, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

BAYART, Jean-François, ELLIS, Stephen et HIBOU, Béatrice, *The Criminalization of the State in Africa*, Indiana, Indiana University Press, 1999.

BAYART, Jean-François, MBEMBE, Achille et TOULABOR, Comi, *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.

BAYART, Jean-François, POUDIOUGOU, Ibrahima et ZANOLETTI, Giovanni, *L'État de distorsion en Afrique de L'ouest : des empires à la nation*, Paris, Karthala-AFD, 2019.

BAYAT, Ase, *Life as Politics: how ordinary people change the meadle east*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

BEAUD, Stéphane et WEBER, Florence, *Guide d'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010.

BEAUD, Stéphane et WEBER, Florence, « Le raisonnement ethnographique », in Serge Paugam, *L'enquête sociologique*, Paris, Puf, 2010, p. 225-266.

BECKER, Howard, *Écrire les sciences sociales: commencer et terminer son, sa thèse ou son livre*, Paris, Economica, 2004.

BELLESCIZE, Ramu, *L'essentiel du droit administratif*, Paris, Gualino, 2017.

BELLINA, Séverine, DARBON, Dominique, ERIKSEN, Stein Sundstol, [et al.], *L'État en quête de légitimité: sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Charles Léopold Meyer, 2010.

BELORGEY, Nicolas, « De l'hôpital à l'état : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 9-40.

BERNIER, P., « L'organisation de la fonction administrative de l'État » », in N. Michaud, *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presse d'Université de Laval, 2011, p. 263-293.

BERNSTEIN, Anya et MERTZ, Elizabeth, « Introduction Bureaucracy: Ethnography of the State in Everyday Life », *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 34 / 1, p. 6-10.

BERTELSEN, Bjorn Enge, *Violent Becomings: State Formation, Sociality, and Power in Mozambique*, New York, Berghahn books, 2016.

BEZES, Philippe, « Agents publics et administrations », in Steve Jacob, Nathalie Schiffino, *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2021, p. 613-678.

BEZES, Philippe, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'Etat" en France dans les années 1990 », in Françoise Dreyfus, Jean-

Michel Eymeri, *Science Politique de l'administration: une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 236-252.

BEZES, Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, vol. 35 / 2, 2007, p. 9-29.

BEZES, Philippe, *Reinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

BEZES, Philippe, CHAUVIÈRE, Michel, CHEVALLIER, Jacques, [et al.], « Introduction », in *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, (« Recherches »), p. 7-20, [En ligne : <https://www.cairn.info/l-etat-a-l-epreuve-des-sciences-sociales--9782707147219-p-7.htm>].

BEZES, Philippe et JOIN-LAMBERT, Odile, « Comment se font les administrations : Analyser des actes administratifs constitutifs », *Sociologie du travail*, vol. 52 / 2, 2010, p. 133-150.

BEZES, Philippe et PIERRU, Frédéric, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 41-87.

BIERSCHENK, Thomas, « Doing the State: Ethnographic Explorations Among Primary School Teachers in the Republic of Benin », Mainz: Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2009.

BIERSCHENK, Thomas, « La justice et la police dans la République du Bénin : Un résumé des rapports de recherches », Mainz : Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2013.

BIERSCHENK, Thomas, « La police, la Bureaucratie et l'État », Mainz : Institut Für Ethnologie und Afrikastudien, 2019, 23 p.

BIERSCHENK, Thomas, « Police and State », in *Handbook of global policing*, Londres, Sage, 2016, p. 175-198.

BIERSCHENK, Thomas, « Sedimentations, Fragmentations and Normative Double-Bind in West-African Public Services », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier Sardan, *States at Work: dynamics of Africa Bureaucracies*, Leiden, Brill, 2014, p. 221-245.

BIERSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre et SARDAN, Jean-Pierre Olivier de, *Courties du développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala-APAD, 2000.

BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work: Dynamics of African Bureaucracy*, Leiden/Boston, Brill, 2014.

BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Studying the Dynamics of African Bureaucracies: An Introduction to States at Work », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *States at work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 3-33.

BIRNBAUM, Pierre, *La Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.

BLAU, Peter, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.

BLOCH, Maurice, *L'anthropologie cognitive à l'épreuve du terrain : l'exemple de la théorie de l'esprit*, Paris, Collège de France/Fayard, 2006.

BLUNDO, Giorgio, « Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-level Bureaucracies in Senegal », in Christian Lund, *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Malden/Oxford, Blackwell publishing, 2007, p. 123-142.

BLUNDO, Giorgio, « Seeing like a State Agent: The Ethnography of Reform in Senegal's Forestry Services », in Jean-Pierre Olivier Sardan, Thomas Bierschenk, *State at Work: Dynamics of African Bureaucracy*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 69-89.

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.

BLUNDO, Giorgio et GLASMAN, Jöel, « Bureaucrats in Uniform », *Sociologus-Journal for Empirical Social Anthropology*, vol. 63 / 1-2, 2013, p. 1-9.

BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol. 83 / 3, 2001, p. 8-37.

BODIGUEL, Jean-Luc, *Les magistrats, un corps sans âme ?* Paris, PUF, 1991.

BOEREKAMP, Elisa Samuel, PEDROSO, Joao, FUMO, Joaquim, [et al.], « Estudo etnografico das normas das populações locais para resolução de conflitos e a sua relação com acesso ao direito e à justiça em Moçambique : relatório exploratório do projecto piloto dos distritos das provincias de Cabo Delgado, Nampula e Niassa », Maputo, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2020, p. 340.

BOLAJI, Stephen D., CAMPBELL-EVANS, Glenda et RAY, Jan R., « Why Do Policies Fail in Nigeria? », *Journal of Education & Social Policy*, vol. 2 / 5, 2015, p. 57-66.

BOLTANSKI, Luc, *De la critique : précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.

BOLTANSKI, Luc, *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1990.

BONNIN, Charles-Jean, *Principes d'administration publique*, 3, Paris, Renaudiere, Imprimeur-librairie, 1829.

BOONE, Catherine, *Political Topographies of the African States: Territorial Authority and Institutional Choice*, New York-Cambridge, Cambridge university press, 2003.

BORGES COELHO, Joao Paulo, « Resettlement Policies in Post-Colonial Rural Mozambique: The Impact of Communal Village Programme on Tete Province (1977-1982) », *Journal of Souther African Sudies*, vol. 24 / 1, 1998, p. 61-91.

BORNOZ, Nathalie et KNOEPFLER, Julien, « La justice de proximité en Suisse. Vers une nécessaire redéfinition », in *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, ERES, 2001, (« Trajets »), p. 65-91, [En ligne : <https://www.cairn.info/la-justice-de-proximite-en-europe--9782865869527-p-65.htm>].

BOUCHERON, Patrick, *Ce que peut l'histoire*, Paris, Collège de France, 2016.

BOURDIEU, Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.

BOURDIEU, Pierre, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règle-ments » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, p. 86-96.

BOURDIEU, Pierre, « Espace social et champs du pouvoir », in *Raison pratique : sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 53-57.

BOURDIEU, Pierre, « Esprits d'État : Genèse et structure du champs bureaucratique », in *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 100-133.

BOURDIEU, Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Éditions du Seuil, 2000, 432 p.

BOURDIEU, Pierre, *Hommo academicus*, Paris, Éditions de minuit, 1984.

BOURDIEU, Pierre, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, p. 3-19.

BOURDIEU, Pierre, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprits de corps*, Paris, Les éditions de minuit, 1989.

BOURDIEU, Pierre, *Langage et Pouvoir symbolique*, Paris, Éditions du Seuil, 2001.

BOURDIEU, Pierre, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », in François Chazel, Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 95-126.

BOURDIEU, Pierre, « Participant objectivation », *Journal of Royal Anthropological Institute*, vol. 9, 2002, p. 281-294.

BOURDIEU, Pierre, *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

BOURDIEU, Pierre, *Sur l'État: cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

BOURDIEU, Pierre, « Sur l'objectivation participante : réponse à quelques objections », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2003, p. 43-58.

BOURDIEU, Pierre et WACQUANT, Loic, *Invitation à la sociologie réflexive*, Paris, Seuil, 2014.

BOURDIEU, Pierre et WACQUANT, Loic, « Neoliberal Newspeak : Notes on the New Planetary Vulgate », *Radical Philosophy*, 2001, p. 2-5.

BOURGOIS, Marine, *Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse, SciencesPo Paris, 2017, 679 p.

BOUSSAGUET, Laurie, « Forum : repérage et définitions », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2014, p. 283-289.

BRASS, Jennifer N., *Allies or adversaries: NGOs and the state in Africa*, Cambridge, Cambridge university press, 2016, 292 p.

BRITO, Luis, *A Frelimo, o Marxismo e a Construção do Estado Nacional 1962-1983*, Maputo, IESE/Kapicua, 2020, 168 p.

BRITO, Luis, *Le Frelimo et la construction de l'État national au Mozambique : le sens de la référence au marxisme (1962-1983)*, Thèse, Université de Paris VIII- Vincennes, 1991, 356 p.

BRITO, Luis de, « Une relecture nécessaire : la genèse du parti-État FRELIMO », *Politique africaine*, 1988, p. 15-27.

BRODKIN, Evelyn, « The Inside Story: Street-level Research in the US and Beyond », in Peter Hull, Michael Hill, Aurélien Buffat, *Understanding Street-level Bureaucracy*, Bristol, policy press-university of Bristol, 2016, p. 25-42.

BRODKIN, Evelyn Z., « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, vol. 72 / 6, 2012, p. 940-949.

BRODKIN, Evelyn Z. et MARSTON, Gregory, *Work and The Welfare State: Street-level Organisations and Workfare Politics*, Washington, D.C, Georgetown University, 2013.

BROYELLE, Camille, *Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2018.

BRUNO JOBERT et PIERRE MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

BUFFAT, Aurélien, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, vol. 17 / 1, 2009, p. 69-92.

BUR, Laars et KYED, Helene Maria, « State Recognition Authority in Mozambique: The Nexus of Community Representation and State Resistance », Nordiska afrikainstitutet, 2005.

BURDEAU, François, *Histoire de l'administration française : du 18 au 20 siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.

BUSH, Perry, « The political Education of Vietnam Christian Services », *Peace and Change*, vol. 27 / 2, 2002.

C

CABRITA, João M., *Mozambique: The Tortuous Road To Democracy.*, Basingstoke, Palgrave, 2000.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito administrativo*, Coimbra, Coimbra editora, 1947.

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, « De la guerre civile à la plèbe : la Renamo du Mozambique. Trajectoire singulière ou signal d'évolution continentale ? », in Yann Guillaud,

Frédéric Létang, *Du social hors la loi. L'anthropologie analytique de Christian Geffray*, Marseille, IRD Éditions, 2009, p. 73-88.

CAHEN, Michel, « État et pouvoir populaire dans le Mozambique indépendant », *Politique africaine*, 1985, p. 36-60.

CAHEN, Michel, « « État colonial » ... Quel État colonial ? », in Jodi Bernet, Albert Farré, Joan Gimeno, Jordi Tomàs, *Reis Negres, cabells blancs, terra vermella. Homenatge al professor d'història d'Àfrica Ferran Iniesta i Vernet*, Barcelonne, Bellaterra, 2016, p. 129-158.

CAHEN, Michel, « La crise du nationalisme », *Politique africaine*, mars 1988, p. 2-14.

CAHEN, Michel, *Mozambique : analyse politique de conjoncture 1990*, Paris, Indigo publications, 1990.

CAHEN, Michel, *Mozambique, la révolution implosée*, Paris, L'Harmattan, 1985, 170 p.

CAHEN, Michel, « Programas, sim, mas para fazer o quê ? Uma analise dos manifestos eleitorais dos partidos politicos para a eleições moçambicanas de 15 de outubro de 2019 », in Salvador Cadete Forquilha, *Desafios para Moçambique 2020*, Maputo, IESE, 2020, p. 97-120.

CAHEN, Michel, « Seis teses sobre o trabalho forçado no império português continental em Africa », *Africa*, 2015, p. 129-155.

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

CAMERON, Robert, « L'administration publique en Afrique. Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 637-643.

CAMPBELL, C. et WILSON, G.K, *The End of Whiteball: Death of a Paradigm?* Oxford, Blackwell, 1995.

CARASSUS, David, *Le pilotage des politiques publiques locales : de la planification à l'évaluation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020.

CARPENTER, Daniel, *The Forging of Bureaucratic Autonomy*, Princeton-New York, Princeton University Press, 2001.

CARTUYVELS, Yves et MARY, Philippe, « Justice de proximité ou proximité de la justice ? États des lieux en Belgique », in *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, ERES, 2001, (« Trajets »), p. 101-130.

CASTELO-BRANCO, Carlos Nuno, « Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View. », Maputo, 2008.

CASTORIADIS, Cornelius, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Éditions du Seuil, 1975.

CENTRO DE FORMAÇÃO JURÍDICA E JUDICIÁRIA, « Exposição de motivos da anteposta da lei de bases do sistema de administração da Justiça », Maputo, UTREL, 2005.

CENTRO DE FORMAÇÃO JURÍDICA E JUDICIÁRIA, « Exposição de motivos da anteposta da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça », Maputo, UTREL, 2005.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA, « Governação e integridade em Moçambique », Maputo, Centro de Integridade Pública, 2020.

CERTEAU, Michel de, *L'invention du quotidien : arts de faire*, Paris, Gallimard (folio), 1990.

CHABAL, Patrick, « Un regard historique sur le devenir de l'Afrique lusophone Australe », in Dominique Darbon, *L'après Mandela : enjeux sud-africain régionaux*, Paris, Karthala-MSHA, 1999, p. 222-240.

CHABAL, Patrick, « "Who Speaks for Africa?" », *Cahiers d'études africaines*, vol. 204 / 4, 2011, p. 979-988.

CHABAL, Patrick et DALOZ, Jean-Paul, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1998.

CHAMPY, Florent, *La sociologie des professions*, Paris, Puf, 2009.

CHANIE, Paulos, « The Trajectory of Public Administration in Africa: Background », in Paulos Chanie, Paschal Mihyos, *Thirty Years of Public Sector Reforms in Africa: Selected Countries Experiences*, Kampala, Fountain Publishers, 2013, p. 1-22.

CHARLES-JEAN, Bonnin, *Principes de l'administration publique*, Paris, Aux archives du droit Français, chez Clament frères, libraires, 1812.

CHÂTAIGNER, Jean-Marc et MAGRO, Hervé, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007.

HAZEL, François et COMMAILLE, Jacques, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991.

CHEVALLER, Jacques, « Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel », in *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993.

CHEVALLER, Jacques, *Science administrative*, 5, Paris, PUF, 2013.

CHEVALLER, Jacques et LOSCHAK, Danièle, *La science administrative*, Paris, PUF, 1980.

CHEVALLIER, Jacques, *La science administrative*, Paris, PUF, 1986.

CHEVALLIER, Jacques, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », in Nicole Belloubet-Frier, Spyridon Flogaitis, Pascale Godon, Etienne Picard, *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 267-292.

CHEVALLIER, Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDT, 2014, 265 p.

CHEVALLIER, Jacques, « L'ordre juridique », in Jacques Chevallier, Danièle Loschak, Raphaël Draï, Angèle Kremer-Marietti, Philippe Dupire, Danièle Bourcier, Sylvie Bruxelles, Théodore Ivainer, Alain Fenet, Cao-Huy Thuan, Douc Rasy, *Le Droit en procès*, Paris, PUF, 1984.

CHEVRIER, Yves, « Tenants of the house : privatisation de l'État et construction politique », in Béatrice Hibou, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, p. 321-393.

CHICHAVA, Sérgio, *Le « vieux Mozambique » : une étude sur l'identité politique de la Zambézie*, Thèse, Université de Bordeaux, 2007.

CHIKOZHO, Claudious, « Public Sector Reform Amid Adversity and Un Uncertainty: The Zimbabwean Experience », in Paulos Chanie, Paschal Mihyos, *Thirty Years of Public Sector Reforms in Africa: Selected Experiences*, Nairobi, Fountain Publishers, 2013, p. 55-79.

CIATTONI, Annette et VEYRET, Yvette, *Les fondamentaux de la géographie*, Paris, Armand Colin, 2003.

CISTAC, Gilles, *Contributo para o Debate da Revisão da Constituição*, Maputo, Imprensa Universitária, 2004.

CISTAC, Gilles, « O anteprojecto de lei dos órgãos locais do Estado e o processo de autarcização », *Revista Jurídica. Faculdade de Direito*, V, 2002, p. 1-45.

CLOCHEC, Pauline, « Le jeune Marx et la question de l'origine du droit », *Droit & Philosophie*, 2018, p. 41-53.

COLEBATCH, Hal K., « How Do You Do IT », in Hal K. Colebatch, *Policy*, New York, Open University Press, 2006, p. 110-121.

COLEBATCH, Hal K., « What Does It Look Like on the Ground », in Hal K. Colebatch, *Policy*, New York, Open University Press, 2006, p. 99-109.

COLEBATCH, Hal K. et HOPPE, Robert, *Handbook on Policy, Process and Government*, New York, Edward Elgar Pub, 2018.

COLEBATCH, H.K., *Policy*, UK, Open University Press, 2006.

COLLINS, Robert et HERZOG, Richard, « Early British Administration in the Southern Sudan », *Journal of African History*, vol. 2 / 1, 2009, p. 119-135.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO, « Estratégia global da reforma do sector público (2001-2011) », Imprensa Nacional, 2001.

COMMAILLE, Jacques, *À quoi nous sert le droit ?* Paris, Gallimard, 2015.

COMMAILLE, Jacques, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in François Ost, Mark Van Hoecke, *Temps et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

COMMAILLE, Jacques, « L'architecture judiciaire comme analyse du statut politique de la justice dans la cité », in Jacques Poumarède, *Territoires et lieux de justice*, Paris, La documentation Française, 2011, p. 227-235.

COMMAILLE, Jacques, « Les nouveaux enjeux épistémologiques : de la mise en contexte du droit », *revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 70 / 1, 2013, p. 62-69.

COMMAILLE, Jacques, « Les réformes de la justice entre commissions et missions : les "rapports" sur la justice », in Loïc Cadiet, Laurent Richer, *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 83-89.

COMMAILLE, Jacques, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.

COMMAILLE, Jacques, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.

COMMAILLE, Jacques et DURAN, Patrice, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, vol. 59 / 1, 2009, p. 11-28.

COMMAILLE, Jacques, ROBERTS, Cécile et DUMOULIN, Laurence, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000.

CONRADO, Régio, *Le pouvoir de l'hôpital, légitimation, domination et formation de l'État au Mozambique post-colonial : une analyse par les politiques de santé*, Mémoire de Master, Science Po Bordeaux, 2016, 188 p.

COPANS, Jean, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, vol. 20 / 4, 2001, p. 11-26.

COUTINHO, *Do Nyassa à Pemba: os territorios da Companhia do Nyassa*, Lisbonne, Imprensa Nacional, 1983.

CRAMER, Christopher J., « Privatisation and Adjustment in Mozambique: a “Hospital Pass”? », *Journal of Southern African Studies*, vol. 27 / 1, 2010, p. 79-103.

CROZIER, Michel, *Le monde des employés de bureau*, Paris, Seuil, 1965.

CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963.

CROZIER, Michel, « Pour une sociologie de l’administration publique », *Revue française de science politique*, vol. 6 / 4, 1956, p. 750-769.

CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L’acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.

CUIN, Charles-Henry et DURAN, Patrice, *Le travail sociologique, du concept à l’analyse : mélanges en hommage à François Chazel*, Paris, Pups, 2011.

D

DADMEHR, Nasrin, « Tajikistan: Regionalism and Weakness », in Robert. I Rotberg, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C, Brookings Institution press, 2003, p. 245-262.

DALBERTO, Séverine Awenengo et BANÉGAS, Richard, *Identification and Citizenship in Africa: Biometrics, The Documentary State and Bureaucratic Wrtings of the Self*, Londres/New York, Routledge, 2021.

DANAPOULOS, Constantine P., KONG, Dongsung et SYLVIA, Ronald D., « Administrative reform difficulties and the role of religion: Greece, South Korea, and Thailand », in Aly Farazmand, *Administratifs reforms in developing countries*, USA, Praegar publisher, 2002, p. 237-258.

DARBON, Dominique, « Administration, États et Sociétés », in Daniel C. Bach, Anthony Kirk-Greene, *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993, p. 53-69.

DARBON, Dominique, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », in Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Espaces du Services Public : mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Pessac, Presse 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. 20 / 4, 2001, p. 27-42.

DARBON, Dominique, « État, pouvoir et sociétés dans la gouvernance des sociétés projetées », in Séverine Bellina, Hervé Magro, Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique : un nouvel paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008, p. 135-152.

DARBON, Dominique, « La Culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du "phénomène bureaucratique" », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2002, p. 1-25.

DARBON, Dominique, *L'administration et le paysan en Casamance : essai d'anthropologie administrative*, Paris, Pedone, 1988, 222 p.

DARBON, Dominique, « L'État prédateur », *Politique africaine*, 1990, p. 37-45.

DARBON, Dominique, « Pour une socio-anthropologie administrative », *Revue française d'administration publique*, 1985.

DARBON, Dominique, « "Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II". Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique africaine*, vol. 96 / 4, 2004, p. 163-176.

DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106 / 1-2, 2003, p. 135-152.

DARBON, Dominique, « “Un royaume divisé contre lui-même”: la régulation défaillante de la production du droit dans les États d’Afrique », in Dominique Darbon, Jean du Bois De Gaudusson, *La création du Droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 101-129.

DARBON, Dominique, CROUZEL, Ivan, GAZIBO, Mamadou, [et al.], « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in *Le politique en Afrique*, Paris, Editions Karthala, 2009, (« Hommes et sociétés »), p. 71-101, [En ligne : <https://www.cairn.info/le-politique-en-afrique--9782811102418-p-71.htm>].

DARBON, Dominique, DIALLO, Rozenn Nakanabo, PROVINI, Olivier, [et al.], « Un état de la littérature sur l’analyse des politiques publiques en Afrique », *Papiers de Recherche AFD*, 2019, p. 1-36.

DARBON, Dominique et QUANTIN, Patrick, « États fragile : des États à historicités décalées », in Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro, *État et sociétés Fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 475-492.

DARCH, colin et HEDGES, David, *Samora Machel: retorica politica e independência em Moçambique*, Salvador, Edufba, 2018, 149 p.

DAS, Veena et POOLE, Deborah, *Anthropology in the Margins of the State*, USA, School of American Research Press, 2004.

DAS, Veena et POOLE, Deborah, « Sates and Its Margins: Comparative Ethnographies », in Veena Das, Deborah Poole, *Anthropology in the Margins of The State*, Santa Fe-New Mexixo, School of American Research Press, 2008, p. 3-34.

DAVIDSON, Basil, *The Black Man’s Burden: Africa and the Curse of the Sation-State*, Washington, D.C, Library of Congress, 1992.

DE MOURA, Carneiro, *Administração colonial*, Lisbonne, Livraria classica Editora A.M. Teixeira, 1910.

DEAN, Mtchell, *Governmentality: Power and Rule in Western Society*, Londres, Sage, 1999.

DEARLOVE, John, *The politics of Policy in Local Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

DEGENNE, Alain et FORSÉ, Michel, *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, 2004.

DELE, Olowu, « Public Administration in Africa: Deepening Crisis Despite Reforms Efforts », in B. Guy Peters, Jon Pierre, *The Sage Handbook of Public Administration*, 2, Californie, Sage, 2012, p. 609-627.

DELPEUCH, Thierry, DUMOULIN, Laurence et GALEMBERT, Claire de, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin, 2014.

DELVILLE, Philippe Lavigne, *La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'*, Marseille, APAD éditions, 2016.

DELVILLE, Philippe Lavigne, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie et développement*, 2016, p. 33-64.

DESMOND KING et ROBERT C. LIEBERMAN, « L'État aux États-Unis : nouvelles perspectives de politique comparée Pour en finir avec le mythe de l'État « faible » », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 481-507.

DESROSIÈRES, Alain, *Gouverner par les nombres : l'argument statistique*, Paris, Presses de Mines, 2008.

DIAGNE, Souleymane Bachir, « *En quête d'Afrique(s)* » (Jean-Loup Amselle et Souleymane Bachir Diagne, 2018) *En quête d'Afrique(s) : universalisme et pensée décoloniale*, 2018.

DIAGNE, Souleymane Bachir et AMSELLE, Jean-Loup, *En quête d'Afrique(s): universalisme et pensée décoloniale*, Paris, Albin Michel, 2018.

DIALLO, Rozenn N., « Élités administratives, aide international et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 126 / 2, 2012, p. 143-161.

DIALLO, Rozenn N., « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales : le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, vol. 165 / 1, 2014, p. 51-63.

DIALLO, Rozenn Nakanabo, *Politiques de la nature et nature de l'Etat : (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique*, enceo Po-Bordeaux, 2013.

DIMAGGIO, Paul et POWELL, Walter, *The New Institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

DIMIER, Véronique, *The Invention of an European Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

DIRECÇÃO DE PLANIFICAÇÃO E COOPERAÇÃO, « Plano estratégico do sector da saúde (PESS) 2014-2019 », Maputo, MISAU, 2013, p. 156.

DO ROSÁRIO, Domingos Manuel, *Les mairies « des autres »: une analyse politique, socio-historique et culturelle des trajectoires locales: le cas d'Angoche, de l'Île du Mozambique et de Nacala Porto*, Thèse, Université de Bordeaux, 2009.

DOMINIQUE DARBON, « L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regards croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains », *Axe-en-Province*, 2015.

DREYFUS, Françoise, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique : à propos de Notre Etat », *Poltix*, vol. 77 / 59, 2002, p. 171-194.

DREYFUS, Françoise, « Introduction », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 1-6.

DREYFUS, Françoise, *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grand-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.

DREYFUS, Françoise et EYMERI, Jean-Michel, *Science Politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

DUBAR, Claude, TRIPIER, Pierre et BOUSSARD, Valérie, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2015.

DUBOIS, Vincent, « Action publique et processus d'institutionnalisation : sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère », Université Paris 1-Pathéon-Sorbonne, 2001, 267 p.

DUBOIS, Vincent, « Ethnographier l'action publique : les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, vol. 1 / 1, 2012, p. 83-101.

DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

DUBOIS, Vincent, « Le rôle des street level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France », in Jean-Michel Eyemeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations : un état des savoirs* : Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

DUBOIS, Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, *Politiques publiques : changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 265-286.

DUBOIS, Vincent, « The State, Legal Rigor, and the Poor: the Daily Practice of Welfare Control », in Tatjana Thelen, Larrisa Vettters, Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*, New York, Berghahn books, 2018, p. 38-55.

DUBOIS, Vincent, « Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons From field Work on Welfare Control in France. », *Critical Policy Studies*, vol. 2 / 3, 2009, p. 219-237.

DUBOIS, Vincent et DULONG, Delphine, *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999.

DUCHESNE, Sophie, « Pratique de l'entretien "non-directif" », in M. Bachir, *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Puf, 2000, p. 9-30.

DUCHESNE, Sophie et MULLER, Pierre, « Représentation croisée de l'État et des citoyens », in Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil, *Être gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 35-50.

DUEZ, Paul, *Les actes du gouvernement*, Paris, Dalloz, 2006.

DUGUIT, Léon, *L'État : les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 2005.

DUJARDIN, Bruno, *Politiques de santé et attentes des patients : vers un nouveau dialogue*, Paris, Karthala/ Éditions Charles Léopold Mayer, 2003.

DULONG, Renaud, « "On n'a pas le droit" : sur les formes d'appropriation du droit dans les interactions ordinaires », in François Chazel, Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulations sociales*, Paris, LGDJ, 1991, p. 257-264.

DUPRET, Badouin, *Au nom de quel Droit*, Paris, LGDJ, 2000.

DUPUY, Jean et THOENIG, Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, 316 p.

DURAN, Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010.

DURKHEIM, Émile, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 2010.

DURKHEIM, Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, 2010.

E

EASTERLY, William, *The Tyranny of Experts: Economist, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor*, New York, Basic Books, 2013.

EBOKO, Fred, *Repenser l'action publique en afrique: du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015.

EBOKO, Fred et AWONDO, Patrick, « L'État stationnaire, entre chaos e renaissance », vol. 2 / 150, 2018, p. 5-27.

EGEBERG, Morten, « Bureaucrats as public policy-makers and their self-interest », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 7 / 2, 1995, p. 157-67.

ELIAS, Norbert, *La dynamique de l'occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

ELLEN, R.F, *Ethnographic Research: A Guide to General Conduct*, Londres/New York, Academic Press, 1984.

EVANS, Peter, « Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence On synergy », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1119-1132.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

EYEMERI-DOUZANS, « L'État au concret : éléments d'observation ethnographique du travail des énarques en administration centrale », in Geert Bouckaert, Jean-Michel Eyemeri-Douzans, *La France et ses administrations: un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

EYMERI, Jean-Michel et BOUCKAERT, Geert, *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013, 701 p.

F

FAGET, Jacques, « Justice de proximité et modernisation des services publics », in *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, ERES, 2001, (« Trajets »), p. 145-153, [En ligne : <https://www.cairn.info/la-justice-de-proximite-en-europe--9782865869527-p-145.htm>].

FAGET, Jacques et WYVEKENS, Anne, *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, ERES, 2001, 176 p., (« Trajets »), [En ligne : <https://www.cairn.info/la-justice-de-proximite-en-europe--9782865869527.htm>].

FARAZMAND, Aly, *Administrative reform in developing nations*, USA, Praegar publisher, 2002.

FASSIN, Didier, *La force de l'ordre : une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Éditions du Seuil, 2015.

FELDMAN, Ilana, *Governing Gaza: Bureaucracy, Authority, and the Work of Rule*, Chapel Hill, NC, Duke University Press, 2008.

FERGUSON, James et GUPTA, Akhil, « Spatializing states: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality », *American Ethnologist*, vol. 29 / 4, 2002, p. 981-1002.

FERNANDES, Tiago Matos, *Processo de descentralização em Moçambique: unidade do Estado e desenvolvimento local no contexto do pluralismo administrativo: Estudo de caso no município da ilha de Moçambique*, Mémoire de Master, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2006.

FERNANDO, Ana, JOSÉ, André Cristiano, SOARES, Carla, [et al.], « Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique », Coimbra, Associação Moçambicana de Juízes, 2019, p. 380.

FERRINHO, Paulo et OMAR, Carolina, « Recursos Humanos da Saúde em Moçambique : ponto de situação », Washington, D.C, Banque Mondiale, 2005, (« Desenvolvimento humano na Região de África »), p. 79.

FESSLER, James, *Area and administration*, Birmingham, University of Alabama Press, 1949.

FISCHER, Bénédicte, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Université de Grenoble, 2011, 479 p.

FLENTO, Johnny et SIMAO, Leonardo, « Relações com doadores e soberania », United Nations University-UNU-WIDER, 2020.

FLEUTÔT, François-Marin, *Les rois de France excommuniés : aux origines de la laïcité*, Paris, Éditions du Cerf, 2019, 534 p.

FORQUILHA, Salvador Cadete, *Das autoridades g ntilicas aux autoridades comunitarias, le processus de mobilisation de la chefferie comme ressource politique, état, ch efferie et dd mocratisation au Mozambique : le cas du district de Cheringoma*, Université de Bordeaux, 2016, 547 p.

FORQUILHA, Salvador Cadete, « Do discurso da “historia de sucesso”  s dinamicas politicas internas : o desafio da transi o politica em Moçambique », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, Salvador Cadete Forquilha, *Desafios para Moçambique 2014*, Maputo, IESE/Kapicua, 2014, p. 61-68.

FOUCAULT, Michel, « Histoire de la médicalisation », Université Rio de Janeiro, 1974, 15 p.

FOUCAULT, Michel, *Histoire de la sexualité : la volonté du savoir*, Paris,  dition Gallimard, 1971.

FOUCAULT, Michel, « La politique de la santé au VXIII siècle », in *Dites et écrits II (1976-1988)*, Paris, Quarto Gallimard, 1976, p. 13.

FOUCAULT, Michel, « L’incorporation de l’hôpital dans la technologie moderne », in *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994.

FOUCAULT, Michel, *Naissance de la clinique*, Paris, PUF, 2015.

FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

FOUILLEUX, E., «   Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 2, 2000, p. 277-306.

FOUILLEUX, Ève, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, vol. 50 / 1, 2000, p. 277-305.

FOURCHARD, Laurent, *Trier, exclure et policer. Vies urbaines en Afrique du Sud et au Nigeria*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, 368 p., (« Académique »), [En ligne : <https://www.cairn.info/trier-exclure-et-policer--9782724623208.htm>].

FRASER, A. et WHITFIELD, L., « « Understanding Contemporary Aid Relationship », in L. Whitfield, *The politic of aid*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 74-107.

FRASER, A. et WHITFIELD, Lindsay, « Introduction: Aid and Sovereignty » », in Lindsay Whitefiel, *The politics of aid: the strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 1-26.

FRIEDBERG, Erhard, *Le pouvoir et la règle : la dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.

FRIER, Pierre-Laurent et PETIT, Jacques, *Droit Adminstratif*, Paris, LGDJ, 2018.

FRÔDIN, Olle, « Dissecting the State: Towards a Relational Conceptualization of the States and States Failure », *Journal of International Development*, vol. 24 / 3, 2013, p. 271-286.

FUEL, Tomas Herodoto, *Metamorfoses ideologicas na administraçao publica moçambicana 1930-2004*, Maputo, CIEDIMA, 2015, 123 p.

G

G. MAJONE, « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », *Jounal of public policy*, vol. 17 / 2, 1997, p. 139-167.

GANNA, Aaron, «G The State in Africa: Yesterday, Today and Tomorrow », *International Political Science Review*, vol. 6 / 1, 1985, p. 115-132.

GARAPON, Antoine, *Bien juger : essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2010.

GARDINER, R.K.A, « From Colonial Rule to Local Administration », in Anthony. H. Rweyemanu, *A decade of Public Administration in Africa*, Nairobi, East Africa Literature Bureau, 1988, p. 76-99.

GARFINKEL, Harold, *Studies in Ethnomethodology*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1967.

GARNOT, Benoît, *Histoire de la Justice : XVI-XXI*, Paris, Gallimard, 2009.

GARNOT, Benoît, *Histoire de la Justice : XVI-XXIe siècle*, Paris, Gallimard, 2009.

GAUDEMET, Yves, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2005.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999.

GEERTZ, Clifford, « La description dense : vers une théorie interprétative de la culture », *Enquête*, 1998, p. 73-105.

GEFFRAY, Christian, *A causa das armas : antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*, Porto, Ed. Afrontamento, 1991.

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

GÉLIN-ADAMS, Marlye et MALONE, David M., « Haiti: a case of endemic weakness », in Robert. I Rotberg, *State failure and state weakness in a time of terror*, Washington, D.C, Brookings Institution press, 2003, p. 287-304.

GENSCHEL, Philipp et ZANGL, Bernhard, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue Française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 509-535.

GHASARIAN, Christian, « Sur les chemins de l'ethnographie réflexive », in Christian Ghasarian, *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive : nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 5-33.

GIAUQUE, David et EMERY, Yves, *L'acteur et la bureaucratie au XXI siècle*, Québec, Presse d'Université de Laval, 2016.

GIDDENS, Anthony, *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presse universitaire de France, 2012.

GLASMAN, Jöel, *Les corps habillés : genèse des métiers de police au Togo*, Paris, Karthala, 2014.

GOFFMAN, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne : la présentation de soi*, vol. 1, Paris, Éditions de minuit, 1973.

GOFFMAN, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne : les relations publiques*, vol. 2, Paris, Éditions de minuit, 1979.

GOLSORKHI, Damon et HUAULT, Isabelle, « Pierre Bourdieu : critique et réflexivité comme attitude analytique », *Revue française de gestion*, vol. 165 / 6, 2006, p. 15-34.

GOMEZ-TEMESIO, Veronica, « Feeling Like a Caiman: Bodily Experiences of Corruption », *Critique of Anthropology*, vol. 39 / 2, 2019, p. 172-187.

GOMEZ-TÉMESIO, Veronica, *L'État sourcier : Eau et politique au Sénégal*, Lyon, ENS Éditions, 2019.

GOODY, Jack, « The Myth of a State », *Journal of Modern African Studies*, vol. 6 / 4, 1968, p. 461-473.

GOULD, Jeremy, « Les juristes, le politique et la fabrique de la légalité postcoloniale. Un cas d'étude zambien », *Politique africaine*, vol. 138 / 2, trad. Hélène Charton, Paris, Karthala, 2015, p. 71-92.

GOURGUES, Guillaume et MAZEAUD, Alice, « Politiques publiques locales », in Steve Jacob, Nathalie Schiffino, *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 719-771.

GOURISSE, Benjamin, *L'Etat en jeu Captation des ressources et désobjectivation de l'Etat en Turquie (1975 - 1980)*, Thèse, Université Paris 1- Pateon Sorbonne, 2010, 529 p.

GRAEBER, David, *Bureaucratie*, Paris, Babel, 2017.

GRANDGUILLAUME, Nicolas, *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1996.

GRÉMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GRINGNON., Philipe, « P., « L'État, structure traditionnelle ou forme culturelle ? Retour à Hobbes », *Incidence*, 7, p.177, 2011. », *Incidente*, 2011, p. 177.

GRODOS, Daniel et TONGLET, René, « Maitriser un espace sanitaire cohérent et performant dans les villes d'Afrique subsaharienne : le district de santé à l'épreuve », *Tropical medicine and international health*, vol. 7 / 11, 2002, p. 977-992.

GRUÉNAIS, Marc-Éric, « Les formations des personnels de santé en Afrique, un marché nécessaire ? »:, in Sophia Mappa, *Le savoir occidental au défis des cultures africaines, former pour échanger*, Paris, Karthala, 2005, p. 325-350.

GRUÉNAIS, Marc-Éric, *Un système de santé en mutation*, Hambourg, APAD Bulletin, 2001.

GRUÉNAIS, Marc-Éric et VIDAL, Laurent, « Médecins, malades et structures sanitaires : témoignages des praticiens à Abidjan et Brazzaville », *Psychopathologie africaine*, vol. 26 / 2, 1994, p. 247-263.

GRZYMALA-BUSSE, Anna, *Rebuilding Leviathan: party competition and state exploitation in post-comunist democracies*, New York, Cambridge university press, 2007.

GUAMBE, Egidio, *Réformer l'administration pour renégocier la centralité de l'Etat : une analyse à partir du cas des municipalités de Beira, Mueda et Quissico (Mozambique)*, Thèse, Université de Bordeaux, 2016, 496 p.

GUPTA, Akhil, *Red Tape Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, Duke University Press, 2012.

GUTHRIE, Zachary Kagan, *Labor, Mobility and Coercion in Central Mozambique, 1942-1961*, Princeton University, 2014, 367 p.

HAENEL, Hubert et FRISSON-ROCHE, Marie-Anne, *Le Juge et le politique*, Paris, PUF, 1998.

H

HAGMANN, Tobias et PÉCLARD, Didier, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », in Tobias Hadmann, Didier Péclard, *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

HAGMANN, Tobias et PÉCLARD, Didier, *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

HALL, Margaret et YOUNG, Tom, *Mozambique Since Independence: Confronting Leviathan*, Athen-Ohio, Ohio University Press, 1997.

HALPERM, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les presses SciencePo, 2014.

HANEKOM, S.X. et THORNIHIL, C., *Public Administration in contemporary society: a South Africa perspective*, Pretoria, Southern Books publisher, 1988.

HANLON, Joseph, « Mozambique: 'The War Ended 17 Years Ago, But We are Still Poor' », *Conflict, Security & Development*, vol. 10 / 1, 2010, p. 76-102.

HANLON, Joseph, *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*, Oxford, James Currey, 1996.

HANSEN, Thomas Blom et STEPPUTAT, FinnD, *States of Imagination: Ethnographic explorations of the Post-Colonial State*, Durham, Duke University Press, 2001.

HARMAND, Jules, *Domination et colonisation*, Paris, Ernest Flammarion, 1910.

HARRISON, Stephen, « Street-Level Bureaucracy and Professionalism in Health Services », in Peter Hull, Michael Hill, Aurélien Buffat, *Understanding Street-level Bureaucracy*, Bristol, Policy Press-University of Bristol, 2016, p. 61-77.

HARVEY, Penelope, « The Materiality of the State-effects: An Ethnography of a Road in the Peruvian Andes », in Christian Krohn-Hansen, Knut G. Nustad, *State Formation: Antropological Perspectives*, Sidmouth-England, Pluto Press, 2005, p. 132-141.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Les médecins face à l'État : une comparaison européenne*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie olitique : L'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014.

HATTING, Jan, *Governmental Relations: An Introduction*, Pretoria, University of Pretoria, 1988.

HAVIK, Philip, KEESE, Alexander et SANTOS, Maciel, « Introduction », in *Administration and taxation in former portuguese Africa (1900-1945)*, Cambridge, Cambrige Scholars Publishing, 2015, p. 1-27.

HAWTHORNE, Walter, « State and Statelessness », in John Parker, Richard Reid, *The Oxford Handbook of Modern African History*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 77-93.

HECLO, H., « Issue network and the eecutive establishment », in Anthong King, *The New American Political System*, Washington, D.C, American Enterprise Institute, 1978.

HELLMAN, Joel, JONES, Geraint et KAUFMANN, Daniel, « Seize the State, Seize the Day », Washington, D.C, 2000, 42 p.

HERBEST, Jeffrey, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, New Jersey, Princeton University Press, 2000.

HERZFELD, Michael, *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic roots of Western Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011, 300 p.

HIBOU, Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation des États : une analyse de la formation continue de l'État », in Béatrice Hibou, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, p. 11-67.

HIBOU, Béatrice, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

HILGERS, Mathieu, « Observation participante et comparaison : contribution à un usage interdisciplinaire de l'anthropologie », *Anthropologie et Société*, vol. 37 / 1, 2013, p. 97-115.

HILL, Michael, *The Public Policy Process*, Edimburgh, Pearson Longman, 2005.

HILL, Michael, *The Sociology of Public Administration*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1972.

HILL, Michael et HULL, Peter, *Implementing Public Policy*, Californie, Sage publication, 2014.

HOAG, Collin et HULL, Matthew, « A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service », Washington, D.C, 2017, 35 p.

HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Paris, Sirey, 1971.

HODGES, Tony et TIBANA, Roberto, « The Political Economy of the Budget in Mozambique. », *Oxford Policy Management*, 2004.

HOGGART, Richard, *La culture du pauvre : étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*, Paris, Les éditions de minuit, 1970.

HOOD, Chistopher, « Contemporary Public Management: a New Global Paradigm », *Public policy and administration*, vol. 10 / 2, 1995, p. 104-117.

HOURS, B., *L'État sourcier : santé publique et société au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1985.

HOWLETT, Michael, « Policy Design : What, Who, How and Why ? », in Charlotte Halperm, Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les presses Science Po, 2014, p. 281-315.

HUET, Valérie, « Images, rituel sacrificiel et pouvoir dans le monde romain », *Pallas-Revue d'études antiques*, 2019, p. 199-225.

HUGHES, Everett C., « Institutionnal Office and the Person », *American Journal of Sociology*, vol. 43 / 3, 1937, p. 404-413.

HULL, Michael, *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*, Los Angeles-Londres, University of California Press, 2012.

HUPE, Peter, HILL, Michael et BUFFAT, Aurélien, *Understanding Street-level Bureucracy*, Bristol, policy press-university of Bristol, 2016.

HYDEN, Goran, « The Changing Role of Rhe African Administrator », in Anthony. H. Rweyemanu, Goran Hyden, *A Decade of Public Administration in Africa*, Nairobi/Kampala/Dar es Salaam, East Africa Literature Bureau, 1975, p. 1-12.

I

IMF, « Country Focus Mozambique », *Finance and Development*, vol. 43 / 1, 2006.

IMURANA, Braimah Awaisu, HARUNA, Rufai Kilu et NANA KOFI, Annin-Bonsu, « The Politics of Public policy and Problems of Implementation in Africa: An Appraisal of Ghana's National Health Insurance Scheme in Ga East District », *International Journal of Humanities and Social Science*, vol. 4 / 4, 2014, p. 196-207.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISITICA, « Estatísticas do distrito de Cuamba », Maputo, Instituto Nacional de Estatística, 2013, p. 34.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISITICA, « Estatísticas do Distrito de Montepuez », Maputo, Instituto Nacional de Estatística, 2013, p. 23.

ISAACMAN, Allen F. et ISAACMAN, Barbara, *A tradição de resitência em Moçambique : o vale do Zambeze (1850-1921)*, Porto, Afrontamento, 1979.

J

JAFFRÉ, Yannick et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Une médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003.

JAQUES, Elliott, *A general theory of bureaucracy*, Ann Arbor, University of Michingan Press, 1976.

JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, 2004, p. 139-162.

JENNINGS, Michael, *Surrogates of the State : NGOs, Development and Ujamaa in Tanzania*, Boulder, Kumarian Press, 2008.

JENSEN, Steffen, « The battlefield and the prize: ANC's bid to reform the South African State », in Thomas Blom Hansen, Finn Stepputat, *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham, Duke University Press, 2001, p. 97-122.

JOBERT, Bruno, « Le retour du politique », in Bruno Jobert, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

JOSÉ, André Cristiano, « Avaliação do Impacto do PARPA II no acesso à justiça em Moçambique », Maputo, CIP, 2010.

JOSÉ, André Cristiano, FUMO, Joaquim, ARAUJO, Sara, [et al.], *Retratos da justiça moçambicana : redes informais de resolução de conflitos em espaços urbanos e rurais*, Maputo, CFJJ, 2014.

JOSEPH, Gilbert M. et NUGENT, Daniel, *Every Day Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham/Caroline du Nord, Duke University Press, 1994.

JOUNIN, Nicolas, *Chantier interdit au public : enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris, La Découverte, 2008.

JREISAT, Jamil, « L'administration publique comparée et l'Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 645-664.

K

KATZ, Daniel, GUTEK, Barbara A., KAHN, Robert L., [et al.], *Bureaucratic Encounters: A Pilot Study in the Evaluation of Government Services*, Michigan, Institute for social Research-The University of Michigan, 1975.

KATZ, Pearl, « Ritual in the Operating Room », *Ethnology*, vol. 20 / 4, 1981, p. 335-350.

KAUFMANN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Édition Nathan, 1996.

KAY, Rebecca, « Relationship, Practices, and Images of the Local State in Rural », in Tatjana Thelen, Larrisa Vettters, Keebet Von Benda-Beckmann, *Stategraphy: Toward relational Anthropology of The State*, New York, Berghahn books, 2018, p. 56-72.

KIEH, JR., George Klay et AGBESE, Pita Ogaba, *Reconstructing the Authoritarian State in Africa*, New York, Routledge, 2014.

KING, Desmond et LIEBERMAN, Robert, « L'État aux États-Unis : nouvelles perspectives de politique comparée pour en finir avec le mythe de l'État "faible" », *Revue Française de sociologie*, vol. 53 / 2, 2011, p. 481-507.

KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Green, Colchester, TBS, 1984.

KLINE, Harvey F., « Colombia: lawlessness, Drug Trafficking, and Carrying in the State », in Robert. I Rotberg, *State failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C, Brookings Institution press, 2003, p. 161-183.

KNILL, Christoph Knill et TOSUN, Jale, *Public Policy : A New Introduction*, New York, Palgrave, 2012.

KNOKE, David et KOSTIUCHENKO, Tetiana, « Power Structures of Policy Networks », in Jennifer N. Victor, Alexander H. Montgomery, Mark Lubell, *The Oxford Handbook of Political Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

KORTEN, David C., *Getting to 21st century: Voluntary Action and Global Agenda*, West Hartford, Kumarian press, 1990.

KOTSONIS, Yannis, « Taxes and the Two faces of the State Since the Eighteenth Century », in John L. Brook, Julia C. Strauss, Greg Anderson, *State Formations, Global histories and cultures of statehood*, Cambridge, Cambridge university press, 2018, p. 229-243.

KROHN-HANSEN, Christian et NUSTAD, Knut G., *State formation: Antropological Perspectives*, Londres, Pluto Press, 2005.

KRUKS-WISNER, Gabrielle, *Claiming the state: active citizenship and social welfare in rural India*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

KYED, Helene Maria, « The Politics of Legal Pluralism: State Policies on Legal Pluralism and Their Local Dynamics in Mozambique », *journal of Legal Pluralism*, 2009, p. 87-121.

L

LABORIER, Pascale, « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État », in Pascale Laborier, Frédéric Audren, Paolo Napoli, Jakob Vogel, *Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011, p. 81-101.

LAGROYE, Jacques, *Sociologie Politique*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique et Dalloz, 1991.

LAHIRE, Bernad, *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte, 2007.

LAM, Wai Fung, « Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: a Study of Irrigation Associations in Taiwan », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1039-1054.

LASCOUMES, Pierre, « Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 37-71.

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

LASCOUMES, Pierre, « Traduction », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2014, (« Références »), p. 632-640, [En ligne : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-p-632.htm>].

LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses SciencePo, 2004.

LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, 128 p.

LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, « Instrument », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses SciencePo, , p. 325-335.

LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascaumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses SciencePo, 2004, p. 11-44.

LASSWELL, Harold D., *A Pre-view of the policy sciences*, New York, American Elsevier publisher, 1971.

LASSWELL, Harold D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College park, University of Maryland press, 1956.

LATOUR, Bruno, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004, 320 p.

LATOUR, Bruno, AKRICH, Madeleine et CALLON, Michel, *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Paris, Presses de Mines, 2006, 401 p.

LAURENT, Sylvain, « Une sociologie de la note administrative : notations sur un instrument du pouvoir administratif », in Jean-Michel Eyemeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations: un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

LE GALÈS, Patrick, « Recomposition de l'État : changement d'échelle, normes extérieures, nouvelles organisations », in Nadège Vezinat, Patrick Le Galès, *L'État recomposé*, PUF, 2014, p. 5-30.

LE GALÈS, Patrick, « Recomposition de l'État : changement d'échelle, normes extérieures, nouvelles organisations », in Nadège Vezinat, Patrick Le Galès, *L'État recomposé*, PUF, 2014, p. 5-30.

LE GALÈS, Patrick et THATCHER, Mark, *Les réseaux des politiques publiques : les débats autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995.

LE MEUR, Yves, « State Making and the Politics of the Frontier in Central Benin », in Christian Lund, *Twilight Institutions: Public Authority and Local in Africa*, Oxford-UK, Blackwell publishing, 2007, p. 193-221.

LE ROY, Étienne, *Le jeu des lois : une anthropologie dynamique du droit*, Paris, LGDJ, 1999.

LECA, Jean, « État », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 5, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 22§ - 239.

LECA, Jean, « La gouvernance de la France sous la Ve République : une perspective de sociologie comparative », in François D'Arcy, Luc Rouban, *De la Ve République à l'Europe : hommage à J.L. Quermone*, Paris, Presse de la FNSP, 1996, p. 329-365.

LECLERC-OLIVE, Michèle, « State building ou refondation de l'État : enjeux théorique ou politiques », in Séverine Bellina, Hervé Magro, Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique : un nouvel paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008, p. 153-168.

LECOMTE, Bernad et NAUDET, Jean-David, « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, 2000, p. 5-23.

LEGENDRE, Pierre, *Jouir du pouvoir : traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Les éditions de minuit, 1976.

LEGENDRE, Pierre, *Les fantômes de l'État en France*, Paris, Fayard, 2015.

LENZT, Carola, « "I Take an Oath to the State, not the Government": Career Trajectories and Professional Ethics of Ghanaian Public Servants », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill, 2014, p. 175-219.

LEPONT, Ulrike, « Les conditions préalable au "tournant néo-libéral": les ca de la protection maladie aux États-unis », *Poltix*, 2016, p. 193-220.

LLAZU, V.C, *Colonisation : droit d'inventaire*, Paris, Armand Colln, 2004.

LIPSKY, Michael, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel sage foundation, 1980.

LIPSKY, Michael, « The paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy », in M. Adler, *The Sociology of Social Security*, Edimburgh, Edimburgh University Press, 1991.

LOCHAK, Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montechrestien, 2005.

LODGE, Martin, « Administrative Patterns and National Politics », in B. Guy Peters, Jon Pierre, *The sage handbook of public administration*, 2, California, Sage, 2012, p. 545-560.

LUND, Christian, *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford, Blackwell publishing, 2007.

M

MABANCKOU, Alain, *Penser et écrire l'Afrique aujourd'hui*, Paris, Éditions le Seuil, 2017.

MACAMO, Elisio, « Political Governance In Mozambique », Maputo, DFID-Mozambique, 2006, p. 28.

MACHEL, Samora, « Estabelecer o poder popular para servir as massas », in *A nossa luta*, Maputo, Imprensa Nacional, 1975.

MACHEL, Samora, « O Poder popular garante a legalidade », Edição do Partido Frelimo, 1984.

MACHEL, Samora Moisés, *A Nossa luta*, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, 1975.

MAGALHAES, Albano, *Estudos coloniais : legislação colonial, seu espirito, sua formação e seus defeitos*, Coimbra, P. França Amado, 1907.

MAGODE, José, « La domination Coloniale: quelle société », in José Magode, *Pouvoir et réseaux sociaux au mozambique: appartenances, interactivité du social et du politique (1933-1994)*, Paris, Connaissances et savoir, 2005, p. 75-213.

MALINOWSKI, Bronislaw, *Journal d'ethnologue*, Paris, Recherches anthropologiques/Seuil, 1985.

MANNING, Carrie, *The politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992-2000.*, Westport-Connecticut, Praeger publisher, 2002.

MAREN, Michael, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, Free Press, 2002.

MARQUES, Maria Manuel Leitao, JOSÉ, André Cristiano et PEDROSO, Joao, « A justiça cível nos tribunais provinciais », in Boaventura de Sousa Santos, Joao Carlos

Trindade, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 1, Coimbra, Edições Afrontamento, 2003, p. 351-403.

MARTIN, R.C, « Political Science and Public Administration: A Note on the State of the Union », *American Political Science Review*, 1952, p. 660-676.

MARX, Karl, *Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel*, Paris, Édition la Dispute, 2018.

MASSARDIER, Gilles, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

MASSICARD, Élise, *Gouverner par la proximité : une sociologie politique de quartier en Turquie*, Paris, Karthala, 2019.

MATLAND, R.E., « Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity Conflict Model of Policy Implementation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5 / 2, 1995, p. 145-174.

MAURICE ENGUELEGUELE, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Société*, vol. 27 / 1, 2008, p. 3-28.

MAUSS, Marcel, *Manuel d'ethnologue*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 2002.

MAYNARD-MOODY, Steven et MUSHENO, Michael Craig, *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service: Narratives of Street-level Judgement*, Michigan, University of Michigan Press, 2003.

MBEMBE, Achille, *Afrique indociles : christianisme, pouvoir et État en société post-coloniale*, Paris, Karthala, 1988.

MBEMBE, Achille, *Critique de la raison nègre*, Paris, La Découverte, 2013.

MBEMBE, Achille, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.

MBEMBE, Achille, *Sortir de la grande nuit : essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, La Découverte, 2010.

MCKAY, Ramah, *Medicine in the meantime: the work of care in Mozambique*, Durham, Duke University Press, 2018.

MÉDARD, Jean-Fraçois, *États d'Afrique noire, formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.

MÉDARD, Jean-François, « L'État partimonialisé », *Politique africaine*, 1990, p. 25.

MÉDARD, Jean-François, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, 1990, p. 25-36.

MÉDARD, J.F., « L'État clientéliste transcendé », *Politique africaine*, 1981, p. 120-124.

MÉGIE, Antoine, « Mise en oeuvre », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses SciencePo, 2014, p. 343-349.

MELLOUL, Karene, « La démocratie participative peut-elle reconstruire le contrat social dans les États fragiles », in Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 269-290.

MENESES, Maria Paula, « Xiconhoca, o inimigo : narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique », *Revista Critica de Ciências Sociais*, 2015, p. 9-52.

MENESES, Paula, « O “indígena” Africano e o colono “Europeu”: a construção da diferença por processos legais », *e-cadernos/CES*, 2010, p. 68-93.

MERCIER, Jean, *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Québec, Presse d'Université de Laval, 2002.

MERTON, Robert, « Bureaucratic structure and personality », *Social force*, 1940, p. 560-568.

MEYER, B, « Recommendations for a Medium-Term Salary Reform Strategy in Mozambique », UTRESP., 2004.

MEYER, John et ROWAN, Brian, « Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83 / 2, 1977, p. 340-363.

MEYER, Ursula, *Foncier périurbain, citoyenneté et formation de l'État au Niger : une analyse ethnographique de Niamey*, Berlin, Lit, 2018.

MICHEL CROZIER et ERHARD FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, points, 2014, (« Points essais »).

MILBURN, Philip, KOSTULSKI, Katia et SALAS, Denis, *Les procureurs : entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, Paris, 2010.

MINDOSO, André Vitorino, *Os Assimilados de Moçambique : da situação colonial à experiência socialista*, Universidade Federal do Paraná., 2017, 256 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ, « Direcção de Direcção de Recursos Humanos, Relatório Anual 2003 », Ministère de la Santé, 2003.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ, « Manual Técnico sobre Assistência ao Parto, ao Recém-nascido e às principais Complicações Obstétricas e Neonatais », Ministère de la Santé, 2011.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ, « Plano estratégico do sector da Saude 2007-2012 », Ministère de la Santé, 2007.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ, « Relatório da primeira e segunda reunião nacional de Balanço e partilha de experiências em qualidade e humanização », Maputo, Ministère de la santé, 2012.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, « Estratégia de casas de espera para mulheres grávidas », Ministério da Saúde, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, « Estratégia e plano de acção para a saúde mental », Ministério da Saúde, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, « Estratégia nacional para a melhoria da qualidade e humanização dos cuidados de saúde (2017-2013) », Ministério da Saúde, 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, « Estratégia para o fortalecimento das intervenções da parteira tradicional », Ministério da Saúde, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, « Parceria Nacional para a promoção da Saúde Materna, Neonatal e Infantil », Ministério da Saúde, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, CENTRO DE FORMAÇÃO E PESQUISA, et REDE REGIONAL DA EQUIDADE EM SAÚDE, « Observatorio de equidade : avaliação da do progresso da equidade na saude », Maputo, Ministério da Saúde de Moçambique, 2010.

MITCHELL, Timothy, « Society, Economy and the State Effect », in George Steinmtz, *State/culture: state formation after the cultural turn*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 1999.

MITCHELL, Timothy, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics », *American Political Science Review*, vol. 85 / 1, 1991, p. 77-96.

MONDLANE, Eduardo, *Lutar por Moçambique*, Maputo, Mozambique, CEA, 1969, 199 p.

MOREIRA, Adriano, *Administração da justiça aos indigenas*, Lisbon, Agencia Geral do Ultramar, 1955, 70-71 p.

MORGAN, Gareth, *Les images de l'organisation*, Bruxelles, De Boek, 1999.

MORSTEIN-MARX, F., *Elements of public administration*, Englewood Cliffs-NJ, Printice Hall, 1946.

MOSCA, Joao, *A experiência « socialista » em Moçambique (1975-1986)*, Lisbonne, Instituto Piaget, 1999.

MOUZELIS, Nicos P., *Organisation and Bureaucracy: an a analaysis of Modern Theories*, Londres, Routeledge & Kegan Paul, 1971.

MOVIK, Synne, « The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors », *Forum for Development Studies*, vol. 38 / 2, 2011, p. 213-222.

MUDIMBE, Valentin Yves, *The Invention of Africa: Philosophy and the Order of Knowledge*, Bloomington-Indianapolis, Indiana University Press, 1988.

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*, 2000, p. 189-208.

MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2013.

MULLER, Pierre, « Réféntiel », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses SciencePo, 2014, p. 555-562.

MULLER, Pierre, PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. Présentation », *Revue française de science politique*, vol. 55 / 1, 2005, p. 5-6.

N

NABLI, Beligh, *L'État : droit et politique*, Paris, Armand Colin, 2017, 236 p.

NARSIAH, Sagie, « Neoliberalism and Privatisation in South Africa. », *Geojournal*, vol. 57 / 3, 2002, p. 3-13.

NARSIAH, Sagie, « The Neoliberalisation of the Local State in Durban, South Africa », *Antipode*, vol. 42 / 2, 2010, p. 374-403.

N'DIAYE, Marième, *La politique constitutive au Sud : refonder le droit de la famille au Senegal et au Maroc*, Thèse, Université de Bordeaux 4, 2012, 640 p.

NEIL-TOMLINSON, Barry, « The Nyassa chartered company (1891-1929) », *Journal of African History*, vol. 18 / 1, 1979, p. 109-128.

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

NEWITT, Malyn, *Historia de Moçambique*, Lisbon, Publicações Europa-America, 1997, 509 p.

NEWITT, Malyn, *A short history of Mozambique*, UK, C. Hurst&Co. Publishers, 2017.

NEWITT, Malyn, *Historia de Moçambique*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1997.

NEWMAN, R.D., GLOYDS, S., NYANGEZI, J.M., [et al.], « Satisfaction with Outpatient Health Care Services in Manica Province, Mozambique », *Health Policy Plan*, vol. 13 / 2, 1998, p. 174-180.

NIPASSA, Orlando Júlio A. André, *Autonomia e dependência da sociedade civil no processo de desenvolvimento humano em Moçambique*, Thèse, Instituto Universitario de Lisboa, 2016, 287 p.

NIZARD, Lucien, « Administration et société : planification et régulation bureaucratique », *Revue française de science politique*, vol. 23 / 2, 1973, p. 199-229.

NOIRIEL, Gérard, *La tyrannie du national : le droit d'asile en Europe, 1793-1993*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

NOIRIEL, Gérard, *L'identification : genèse d'un travail d'État*, Paris, Belin, 2007.

NORTH, Douglass, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge university press, 1990.

NYAKADA, Vasco Pedro, *Lógica Administrativa do Estado Moçambicano* (1975-2006), Mémoire de Master, Université de Brasília, 2008, 162 p.

O

OBARRIO, Juan, *The Spirit of the Law in Mozambique*, Chicago, The University of Chicago Press, 2014.

OECD, « États de fragilité 2015 Réaliser les ambitions de l'après-2015 », UE, OECD, 2015, (« Points clé »), p. 16.

OECD, « États de fragilité 2016 : comprendre la violence », Éditions OECD, 2017.

OECD, « State of Fragility 2018 », UE, OECD, 2018, (« Highlights »), p. 24.

OFFE, C. *Contradiction of the Welfare State?*, Londres, Hutchinson, 1979.

O'LAUGHLIN, B., « Class and the Customary: The Ambiguous Legacy of the Indigenato in Mozambique », *African Affairs*, 2000, p. 5-42.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, vol. 96 / 4, 2004, p. 139-162.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, vol. 20 / 4, 2001, p. 61-73.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Le culturalisme traditionaliste africaniste. Analyse d'une idéologie scientifique », *Cahiers d'études africaines*, vol. 198-199-200 / 2-3-4, 2010, p. 419-453.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Le "je" méthodologique : implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, vol. 41 / 3, 2000, p. 423-425.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Practical Norms: Informal Regulations within Public Bureaucracies (in Africa and Beyond) », in Tom De Herdt, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The Game of the Rules*, Londres/New York, Routledge, 2015, p. 19-62.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « State Bureaucracy and Governance in Francophone West Africa: An Empirical Diagnosis and Historical Perspective », in Giorgio Blundo, Yves Le Meur, *The Governance of daily in Africa: Ethnographies Explorations of Public and Collective Services*, Leiden/Boston, Brill, 2008, p. 39-72.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre et JAFFRÉ, Yannick, « Un diagnostic socio-anthropologique : des centres de santé malades... », in Yannick Jaffré, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Une médecine inhospitalière : les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003, p. 52-102.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre Olivier de, « Le soignant face au soigné anonyme en Afrique », *Santé publique et sciences sociales*, 2002, p. 91-118.

OMGBA, Jean-Fidèle, *Re-penser l'administration publique en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2018.

OPEN SOCIETY INITIATIVE FOR SOUTHERN AFRICA., « Moçambique: o sector da justiça, estado de direito », Maputo, Open Society Initiative for Southern Africa., 2006, p. 131.

ORDEM DOS ADVOGADO DE MOÇAMBIQUES, « Termos de referência do Instituto do acesso à justiça », ODM, 2013.

OSBORNE, Thomas, « Bureaucracy as a vocation: governmentality and administration in nineteenth century britain », *Journal of historical sociology*, vol. 7 / 3, 1994, p. 289-313.

OSTROM, Elionor, « Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. » », *World Development*, vol. 24 / 6, 1996, p. 1703-1087.

OTTAWAY, Marina, « Mozambique: From Symbolic Socialism to Symbolic Reform », *The journal of Modern Africa Studies*, vol. 26 / 2, 1988, p. 211-226.

P

PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

PAINTER, Martin et PIERRE, Jon, « Unpacking Policy Capacity: i Isue and Themes », in Martin Painter, Jon Pierre, *Challenges to State Policy Capacity: global Trends and Comparative Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, p. 1-18.

PAQUIN, Stéphane, BERNIER, Luc et LACHAPALLE, Guy, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presse de l'université de Montréal, 2010.

PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique : un espace non-popperien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, 2006.

PATRÍCIO, Ana Maria Esteves, *Dinâmicas do pluralismo jurídico em Moçambique : estudo de caso do distrito de Mossurize*, Thèse, ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa, 2016, 281 p.

PATRICK LE GALÈS, « Les réseaux d'action publique entre outil, passe-partout et théorie de moyenne portée », in Patrick Le Galès, Mark Thathcher, (éds.). *Les réseaux de politiques publiques: debat autour des policy networks*, éds. Patrick Le Galès et Mark Thathcher, Paris, L'Harmattan, 1995.

PAUGAM, Serge, « Conclusion : la réflexivité du sociologue », in Serge Paugam, *L'enquête sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, p. 441-445.

PAUGAM, Serge, « La posture de l'enquêteur », in Serge Paugam, *La pratique de la sociologie*, Paris, Puf, 2008, p. 77-105.

PAUGAM, Serge, *La pratique de la sociologie*, Paris, Puf, 2008.

PAULINO, Augusto Raul, *O rugido da toga: lições do juiz Paulino*, vol. 1, Maputo, Alcance editores, 2018.

PAVIGNANI, Enrico et DURAO, Joaquim, « Managing External Resources in Mozambique: Building New Aid Relationships on Shifting Sands », *Health Policy and Planning*, vol. 14 / 3, 1999.

PAYRE, Renaud, « L'Etat vu d'en haut : la réforme de l'Etat au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, vol. 120 / 4, 2006, p. 651-666.

PEDROSO, Joao et TRINDADE, Joao Carlos, « A justiça nos tribunais distritais », in André Cristiano José, Boaventura de Sousa Santos, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Coimbra, Afrontamento, 2003, p. 475-517.

PEDROSO, Joao, TRINDADE, Joao Carlos, JOSÉ, André Cristiano, [et al.], « Caracterização do desemepnho dos tribunais : um roteiro dos bloqueios do sistema judicial », in Boaventura de Sousa Santos, Joao Carlos Trindade, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, 2003, p. 519-612.

PENEFF, Jean, *Le goût de l'observation : comprendre et pratiquer l'observation participante en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2009.

PERETZ, Henri, *Les méthodes en sociologie : l'observation*, Paris, La Découverte, 1998.

PÉRON, Madeleine, « La bureaucratie est-elle efficace ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 18 / 1, 2016, p. 119-122.

PÉROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, « La face cachée de l'aide internationale », *Politique internationale*, 2005.

PERRIER, Gwenaëlle, « “Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif” ? Regards croisés sur quatre maisons départementales des personnes handicapées », *Terrains & travaux*, vol. 23 / 2, 2013, p. 93-112.

PETERS, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, Londres/New York, Longman, 1989.

PETERS, G.B. et PIERRE, J., *Handbook of Public Administration*, Californie, Sage publication, 2012.

PETIT, Jacques-Guy, « La justice en France, 1789-1939 : une étatisation modèle ? », *Crimes, Histoire et Sociétés*, vol. 6 / 1, 2002, p. 85-103.

PETRUCCIANI, Stefano, « Les multiples dimensions de la critique marxienne du droit », *Droit & Philosophie*, 2018, p. 11-20.

PFEIFFER, James, « International NGOs and primary health care in Mozambique: the need for a new model of collaboration », *Social Science & Medicine*, vol. 56 / 4, 2003, p. 725-738.

PFEIFFER, James et CHAPMAN, Rachel, « An anthropology of aid in Africa. », *The Lancet*, vol. 385 / 9983, 2015, p. 2144-2145.

PHILIP ABRAMS, « Notes on the Difficulty of Studying the State », *Journal of historical sociology*, vol. 1 / 1, 1977-1988, p. 58-89.

PHILIPP GENSCHER et BERNHARD ZANGL, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 509-535.

PITCHER, Anne, « Recreating colonialism or reconstructing the state? Privatisation and Politics in Mozambique », *Journal of Southern African Studies*, vol. 22 / 1, 1996, p. 49-74.

PITCHER, Anne, *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge university Press, 2002.

POSSE, Lucio, « Descentralização no sector da saúde em Moçambique: “um processo sinuoso” », Maputo, 2018, 4 p.

POUMARÈLE, Jacques, *Territoire et lieux de justice*, Paris, La documentation Française, 2011.

PRESSMAN, Jeffrey et WILDAVSKY, Aaron, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, Why It's amazing that Federal Programs Work at all...*, Californie, University of California Press, 1984.

PUMAIN, Denise et SAINT-JULIEN, Thérèse, *L'analyse spatiale : localisations dans l'espace*, Paris, Armand Colin, 1997.

PUMAIN, Denise et SAINT-JULIEN, Thérèse, *Les interactions spatiales*, Paris, Armand Colin, 2001.

Q

QUANTIN, Patrick, *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Paris, Karthala-CEAN, 2005.

R

R.H. JACKSON et C.G. ROSBERG, « Why Africa's weak States persist: the empirical and juridical in statehood », *World politics*, vol. 1 / 35, 1982, p. 1-24.

R.I. ROTEBERG, « The failure and the collapse of Nations-States: Breakdown, prevention and repair », in R.I. Roteberg, (éd.). *When States Fail: causes and consequences*, éd. R.I. Roteberg, Princeton (N.J.), Princetown University press, 2004.

RIMBERT-PIROT, Anne-Gaëlle, *Analyse du processus de territorialisation de l'action publique : construction d'un territoire et appropriation d'un outil pour agir collectivement, cas des programmes territoriaux de Santé*, Aix-Marseille Université, 2015, 333 p.

RISSE, Thomas, *Governance Without a State: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press, 2011.

ROBERTS, Richard, « Law, Crime, and Punishment in Colonial Africa », in John Parker, Richard Reid, *The Oxford Handbook of Modern African History*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 171-188.

ROBERTS, Richard, *Litigants and Households: African Disputes and Colonial Courts in the French Soudan, 1895-1912*, Portsmouth, N.H.: Heinemann., 2005.

ROBISON, David Alexander, *Curse on the land: a history of the Mozambican Civil War*, Thèse, University of Western Australia, 2006, 373 p.

ROSANVALLON, Pierre, *La Crise de l'Etat-providence*, Paris, Le Seuil, 1984, 194 p.

ROSENBLOOM, David, O'LEARY, Rosemary et CHANIN, Joshua, *Public Administration and Law*, Londres, Routledge, 2010.

ROSSER, Christian, « Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory », *Public Administration Review*, vol. 70 / 4, 2010, p. 547-556.

ROTBURG, Robert. I, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C, Brookings Institution press, 2003.

ROTBURG, Robert. I, *When States fail: Causes and Consequences*, New Jersey, Princeton University Press, 2004.

ROUBAN, Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996.

ROUBAN, Luc, *Le pouvoir anonyme : les mutations de l'État à la française*, Paris, Presse de la Fondation Nationale de Science Politique, 1993, 337 p.

ROUSSEAU, Xavier, « Introduction : vers une histoire post-coloniale de la justice en situation coloniale », in Bérengère Piret, Charlotte Braillon, Laurence Montel, Pierre-Luc Plasman, *Droit et Justice en Afrique coloniale: traditions, productions et réformes*, Bruxelles, Publications de l'Université de Saint-Louis-Bruxelles, 2013, p. 9-25.

ROUSSELET, Marcel, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Paris, Plon, 1957.

ROWELL, Jay, « Historicités de l'action publique », *Critique internationale*, vol. 22 / 1, 2004, p. 157-160.

S

SABARATNAM, Meera, *Decolonising intervention: international statebuilding in Mozambique*, Londres/New York, Rowman/Littlefield International, 2018.

SABARATNAM, Meera, « History Repeating? Colonial, Socialist and Liberal Statebuilding in Mozambique », Londres, 2012, 19 p.

SABATIER, Paul, « Top-down and Botton-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Sythensis », *Journal of Public Policy*, vol. 6 / 1, 1986, p. 21-48.

SABATIER, Paul et MAZMANIAN, Daniel, « Conceptual framework the implementation of public policy: a framework of analysis », *Policy Journal Studies*, vol. 8 / 4, 1980, p. 538-560.

SACHS, Albie et WELCH, Gita Honwana, *Liberating the Law: Creating Popular Justice in Mozambique*, London, Zedbooks, 1990.

SAINT-MARTIN, Denis, *Buiding the managerialist State: Consultants and the Politics of Public Reform in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2000.

SANDRINE, Rui, « Réflexivité », in Serge Paugam, *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa, « Estado heterogéneo e o pluralismo juridico », in *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto, Edições Afrontamento, 2003, p. 47-95.

SANTOS, Boaventura de Sousa, « The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique », *Law & Society Review*; vol. 40 / 1, 2006, p. 39-76.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de, « La politique de terrain : sur la production des données en anthropologie. », *Enquête*, vol. 1, 1995, p. 71-109.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de, *La rigueur du qualitatif : les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2008.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de, « Pourquoi le malade anonyme est si "maltraité" : culture bureaucratique commune et culture professionnelle de la santé », in Yannick Jaffré, Jean-Pierre Olivier Sardan, *La médecine inhospitalière: les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2003, p. 165-184.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de et BIERSCHEK, Thomas, « How to Study Bureaucracies Ethnographically ? », *Critique of Anthropology*, vol. 39 / 2, 2019, p. 243-257.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de et BLUNDO, Giorgio, *État et corruption en Afrique: une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala, 2007.

SARR, Felwine, *Afrotopia*, Paris, Édition Philippe Rey, 2016.

SATRE, Jean-Paul, *L'être et le néant*, Paris, Gallimard, 2008, 675 p.

SCHLICHTTE, Klaus, *The Dynamics of States: the Formation and Crises of State Domination*, Londres, Routledge, 2005.

SCOTT, James C., *Domination and the Art of Resistance: Hidden Transcripts*, New haven, Yale University Press, 1990.

SELZNICK, Philip, *TVA and Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, New Orleans/Louisiana, Quid Pro, 2011.

SELZNICK, Philip, *TVA and the Grass Root*, Berkeley, Quid Pro, 2011.

SERRA, Carlos, *Historia de Moçambique*, vol. 1, Maputo, Imprensa Universitaria, 2000.

SERRA, Carlos, *Para a historia da arte militar em Moçambique (1505-1920)*, Maputo, Cadernos Tempo, 1983, 166 p.

SHAPIRO, Martin Fredrich, *Medicine in the Service of Colonialism: Medical care in the Portuguese Africa 1885-1974*, Los Angeles, University Press of Virginia, 1990.

SHARKEY, Heather, « African colonial States », in John Parker, Richard Reid, *The Oxford book of Modern African History*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 151-170.

SIBLOT, Yasmine, « Conclusion : les rapports à l'administration en pratiques », in Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 305-309, [En ligne : <https://www.cairn.info/faire-valoir-ses-droits-au-quotidien--9782724609867-p-305.htm>].

SIBLOT, Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

SILVA, Cristina Nogueira da, *Constitucionalismo e Império : a cidadania no Ultramar português*, Coimbra, Coimbra : Almedina, 2009.

SIMMIE, James et KING, Roger, *The State in Action: Public Policy and Politics*, Londres/New York, Pinter Publisher, 1990.

SIMON, Herbert A., *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, The Free Press, 1997.

SIMON, Herbert A., THOMPSON, Victor A. et SMITHBURG, Donald W., *Public Administration*, New Brunswick/Londres, Transaction publisher, 1991.

SINDJOUN, Luc, *L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.

SINDJOUN, Luc, *L'État ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002, 338 p., (« Vie Du Droit En Afrique »).

SINDJOUN, Luc et NGUINI, Mathias Eric Owona, « Politisation du droit et juridicisation de la politique : l'esprit sociopolitique du droit de la transition démocratique au Cameroun », in Dominique Darbon, Jean du Bois De Gaudusson, *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1996, p. 217-245.

SINTOMER, Yves, « 2. Le règne de la bureaucratie », in *La démocratie impossible ?* Paris, La Découverte, 1999, (« Armillaire »), p. 56-82, [En ligne : <https://www.cairn.info/la-democratie-impossible--9782707130891-p-56.htm>].

SKINNER, Quentin, « A Genealogy of the modern state », *Proceedings of the British Academy*, 2008, p. 325-370.

SKINNER, Quentin, « On the Person of the State », in John L. Brook, Julia C. Strauss, Greg Anderson, *State Formations: Global Histories and Cultures of Statehood*, Cambridge, Cambridge university press, 2018, p. 25-44.

SOUSA SANTOS, Boaventura de et TRINDADE, Joao Carlos, *Conflito e transformacao social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 1, Porto, Edições Afrontamento, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de et TRINDADE, Joao Carlos, *Conflito e transformacao social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, vol. 2, Porto, Edições Afrontamento, 2003.

SPANOU, Calliope, *Citoyens et administration : les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Hartman, 2003.

SPIRE, Alexis, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

STEINMTZ, George, *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn*, Ithaca: New York, Cornell University Press, 1999.

STRANGE, Susan, *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

STRAYER, Joseph R., *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Klincksieck, 2018.

SUMICH, Jason, *The Middle Class in Mozambique: The State and the Politics of Transformation in Southern Africa*, Cambridge, Cambridge university press, 2018.

SUMICH, Jason et HONWANA, João, « Strong Party, Weak State? Frelimo and State Survival Through the Mozambican Civil War an Analytical Narrative on State-Making », London School of Economics, 2007, 28 p.

SUPIOT, Alain, *Homo Juridicus : essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Paris, Éditions du Seuil, 2005.

T

TANTCHOU, Josiane et GRUÉNAIS, Marc-Éric, « Quand les frontières du stérile et du non stérile s'évanouissent : de l'usage du bloc opératoire dans le contexte de crise du système de santé au Cameroun », *Révue d'Anthropologie des connaissances*, vol. 3 / 3, 2009, p. 458-484.

THELEN, Kathleen, *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

THELEN, Tatjana, VETTERS, Larrisa et BENDA-BECKMANN, Keebet Von, *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of The State*, New York, Berghahn books, 2018.

THÉMINES, Jean-François, *Savoir et savoir enseigner : le territoire*, Toulouse, Presses Universitaire du Mirail, 2011.

THOENIG, Jean-Claude, « Vues rétrospectives sur l'État et le juridique », in F. Chazel, Jacques Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 171-173.

THOENIG, Jean-Claude et CROZIER, Michel, *Où va l'administration française ?* Paris, Éditions d'Organisation, 1974.

THOENIG, Jean-Claude et DUPUY, François, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

THOENIG, Jean-Claude et DUPUY, François, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983.

THUAL, François, *Le désir de territoire*, Paris, Ellipses, 1999, 190 p.

TIRERA, Lamine, *L'État stratège*, Paris, L'Harmattan, 2018.

TOONEN, « Administrative reforms: Analytics », in B. Guy Peters, Jon Pierre, *Sage Handbook of public administration*, 2, Californie, Sage, 2012, p. 566-576.

TREFON, Théodore, « Introduction : réformes et désilution, la réhabilitation d'un État : une véritable alchimie », in *Réforme au Congo (RDC): attentes et désilutions*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 15-48.

TREFON, Théodore, « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76 / 4, 2010, p. 735-755.

TREFON, Théodore, *Reforme au Congo (RDC): attentes et désilusion*, Paris, L'Harmattan, 2009.

TREIBER, Hubert, « État moderne et bureaucratie moderne chez Weber », *Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales*, 2010, p. 7-34.

TRINDADE, Joao Carlos, « Constituição e reforma da justiça : um projecto por realizar », in Luis Brito, Nuno Castelo-Branco, Sérgio Chichava, Antonio Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo, IESE, 2010, p. 243-255.

TRINDADE, Joao Carlos, « Estado de Direito e independência judicial », Helsinki, UN-WIDER, 2020, p. 25.

TRINDADE, Joao Carlos, « Rupturas e continuidades nos processos politicos e juridicos em Moçambique », in Boaventura de Sousa Santos, Joao Carlos Trindade, *Conflito e transformação social : uma paisagem das justiças em Moçambique*, Porto, Afrontamento, 2003, p. 97-128.

TROSA, Sylvie, « Les réformes vues d'en bas », *Pyramides*, vol. 1 / 17, 2009, p. 111-140.

TULLOCK, Gordon, *The politics of Bureucracy*, Washington, D.C, Public affairs press, 1965.

TURNER, Thomas et YOUNG, Crawford, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison, University of Washington Press, 1985.

TVEDTEN, Inge et ORRE, Aslak, « Mozambique », Oslo, NORAD, 2016, p. 38.

Twilight institutions: public authority and local politics in Africa, UK, Blackwell publishing, 2002.

U

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, « Relatório nacional de desenvolvimento humanos (national human development report) », Maputo, UNDP, 2001.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, « The Health Sector Human Resource crisis in Africa: an Issues Paper », Washington, D.C, 2003, 46 p.

V

VALETTE, Héroïse, GANGNERON, Fabrice et BONNASSIEUX, Alain, « L'intégration et la mise en œuvre des principes marchands dans le secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain béninois », *Anthropologie et développement*, 2017.

VAN METER, D.S. et VAN HORNS, C.E., « The policy Implementation Process: a conceptual framework », *Administration and society*, vol. 6 / 4, 1975, p. 445-448.

VAUCHEZ, Antoine, « La justice comme « institution politique » : retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », *Droit et société*, vol. 2 / 63_64, 2006, p. 491_506.

VIGOUR, Cécile, « Les recompositions de l'institution judiciaire », in Jacques Commaille, Martine Kaluszynski, *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 47-67, [En ligne : <https://www.cairn.info/la-fonction-politique-de-la-justice--9782707152473-p-47.htm>].

VIGOUR, Cécile, *Réformes de la justice en Europe : entre politique et gestion*, Paris, De Boek, 2018, 336 p.

VINES, Alexis, *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?*, Londres, James Currey, 1995.

VIRCOULON, Thierry, « Réforme de la justice, réalisation, limites et questionnements, une justice entre fragilité structurelle et transition institutionnelle : Faillite et errance de la justice congolaise », in *Réformes au Congo (RDC): Attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 87-102.

W

WAGENAAR, Hendrick, « “Knowing” the Rules: Administrative Work as Practice », *Public Administration Review*, vol. 64, 2004, p. 643-656.

WALT, Gil et MELAMED, A., *The Evolution of the Health Policy in Mozambique: Mozambique towards People's Health Service*, Londres, Zedbooks, 1983.

WARIN, Philippe, *Les dépanneurs de justice, Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité.*, Paris, LGDJ, 2002.

WARIN, Philippe, « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, vol. 1 / 34, 1993, p. 69-95.

WEBER, Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, 410 p.

WEBER, Max, *Économie et société : les catégories de la sociologie*, vol. 1, Paris, Plon, 1971.

WEBER, Max, *Économie et société : l'organisation et les puissances dans leur rapport avec l'économie*, vol. 2, Paris, Plon, 1971.

WEBER, Max, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket, 1992.

WEBER, Max, *La domination*, Paris, La Découverte, 2013.

WEBER, Max, « La domination bureaucratique », in *La domination*, Paris, La Découverte, 2013, p. 62-118.

WEBER, Max, *Le savant et le politique*, Paris, Éditions 10/18, 1963.

WEBER, Max, « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales », in Max Weber, *Essaie sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket, 1992, p. 117-201.

WEBER, Max, *Sociologie du Droit*, Paris, PUF, 2007, 242 p.

WEIMER, Bernard, *Moçambique : descentralizar o centralismo – economia politica, recursos, resultados*, Maputo, IESE, 2012.

WEIMER, Bernard, MACUANE, José Jaime et BUR, Laars, « A Economia Política do Political Settlement em Moçambique : contexto e implicações da Descentralização », in Bernard Weimer, *Moçambique : Descentralizar o Centralismo – Economia politica, recursos, resultados*, Maputo, IESE, 2012, p. 31-66.

WELLER, Jean-Marc, « 27. Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », in Charles Gadéa, Didier Demazière, *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, 2009, (« Recherches »), p. 321-331, [En ligne :

<https://www.cairn.info/sociologie-des-groupes-professionnels--9782707152145-p-321.htm>].

WELLER, Jean-Marc, « Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert, *La France et ses administrations : un état de savoirs*, Bruxelles, Bruylant Editions, 2013.

WELLER, Jean-Marc, *Fabriquer les actes d'État : une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, 2018, 313 p.

WELLER, Jean-Marc, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de littérature (1986–1996). », *Sociologie du travail*, vol. 40 / 2, 1998, p. 365–392.

WELLER, Jean-Marc, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science Politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006, p. 253–268.

WELLER, Jean-Marc, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, vol. 53 / 2, 2003, p. 431–458.

WELLER, Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

WHITE, J., *Islamist mobilization in Turkey: a study in vernacular politics*, Seattle, University of Washington Press, 2002.

WILSON, Woodrow, « The Study of Administration », vol. 2 / 2, 1887, p. 197–222.

WIREDU, Kwasi, « Toward Decolonizing African Philosophy and Religion », *African Studies Quarterly*, vol. 1 / 4, 1998, p. 17–46.

WYVEKENS, Anne, « La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice », in Anne Wyvekens, Jacques Faget, *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, ERES, 2001, (« Trajets »), p. 17–36.

Y

YANAGISAKO, Sylvia et DELANEY, Carol, *Naturalizing Power*, New York et Londres, Routledge, 1995.

YOUNG, Crawford, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New haven, Yale University Press, 1997.

YOUNG, Crawford, *The Postcolonial State in Africa: Fifty Years of Independence, 1960–2010*, Madison/Wisconsin, University of Wisconsin Press, 2012.

ZAMAN, Shahaduz, « L'hôpital comme microcosme de la société : Ethnographie d'un hôpital du Bangladesh Shahaduz Zaman », *Anthropologie et Société*, vol. 37 / 3, 2013, p. 45-62.

ZAN, Stefano et FERRANTE, Massimo, *Le phénomène organisationnel*, Paris, L'Harmattan, 1996.

ZARTMAN, Willian, *Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

Annexes 1 : Liste des entretiens

Prénoms, noms	Statuts	Dates	Lieux
Alberto Domingos	Huissier	10 novembre et 4 décembre 2017	Cuamba, Province du Niassa.
Acácio Mitilage	Juge et Juge-président du tribunal de Balama et Montepuez	5 et 27 septembre 2017	Montepuez, Province de Cabo Delgado
Jorge Fernando Tomo	Ancien directeur de la Direction Nationale des Ressources humaines au ministère de la Santé	22 août 2017	Maputo, Ville de Maputo.
Ana Lurdes Cala	Cheffe du département pour la qualité et humanisation au ministère de la Santé.	15 août 2017, 14 août 2018, 20 février 2019	Maputo, Ville de Maputo.
Rosa Marlene Cuco	directrice de la Direction Nationale de Santé Publique	12 août 2017 e 06 mars 2019	Maputo, Ville de Maputo.
Abdul Carrimo	Ancien juge et président de l'unité technique des reformes legales, avocat et consultant.	03 août 2017, 25 janvier et 10 février 2018 et 02/3 juin 2020 (par Skype)	Maputo, Ville de Maputo.

Associação dos Combatentes pela Luta de Libertação Nacional	Ancien combattants	18 septembre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Anita Chitamba	usager	17 septembre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Argentito Franscisco	Greffier	7 et 14 septembre	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Deolinda Francisco	Infirmière	06 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Ussene Hilario Isse	Directeur Nationale d'Assistance Médicale au Ministère de la Santé	07 e 17 aout 2017 et 02 aout 2018	Maputo, Ville de Maputo.
Elisa Dimba	Directrice clinique de la maternité de l'hôpital rural de Montepuez	11 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Francico Jei	Infirmier et ancien directeur de l'Hôpital Rural de Montepuez,	24 septembre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Manuel Macebe	Directeur-adjoint de la Direction nationale de Ressources humaines	28 aout 2018	Maputo, Ville de Maputo.
Nuno Macheca	Médecin	12 aout 2018	Maputo, Ville de Maputo.
Graça Matsinhe	Médecin et chef du Programme Élargi	03 septembre et 22 septembre 2017	Maputo et par téléphone.

	de Vaccination Au ministère de la santé		
Chavo Daca	Chef du Département de la Coopération du ministère de la santé	11 juillet, 16 et 21 septembre 2018	Maputo, ville de Maputo.
Mateus Katupa	Député et membre senior du Frelimo	8 août et 18 novembre 2017	Maputo, ville de Maputo
Luc Van Der Veken	Directeur Pathfinder International- Mozambique	27 janvier 2019	Maputo, ville de Maputo
Alexandre Manguele	Ancien ministre ey Directeur de l'Institut Supérieur de Sciences de Santé	16 août et 3 septembre 2017	Maputo, ville de Maputo
Francisco Mbofana	Ancien directeur de la Direction Nationale de Santé Publique- ministère de la Santé	22 septembre 2017	Maputo, ville de Maputo
Zenaida Francisco	Infirmière	27 septembre 2017	Montepuez, Province de Cabo Delgado
Francisco Mazile	Greffier	20 décembre 2017	Cuamba, Province du Niassa
Célia Gonçalves	Directrice de l'Unité des réformes du ministère de la Santé	3 août 2017 et 15 septembre 2018	Maputo, ville de Maputo

Arcénio Cuco	Collaborateur de l'USAID	14 août 2018	Maputo, ville de Maputo
José Manuel	Directeur provincial de la Santé de la Province du Niassa	10 janvier 2018 et 2 septembre 2018	Lichinga, Niassa et Maputo, Ville de Maputo
Hortência Gabriel	Infirmière	15 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Umaro Idalêncio	Responsable des services de laboratoire	04 février 2019	Maputo, ville de Maputo
Ancien ministre de la Santé	Ancien ministre de la Santé	21 février 2019	Maputo, ville de Maputo
Angelina Guilemo	Cheffe de la maternité dans un centre de santé à Montepuez	Plusieurs jours en août 2015 et en octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado.
Paulo Antunes	Expert d'une organisation financés par l'USAID	7 octobre 2017	Pemba, Province de Cabo Delgado
Jorge Arroz	Président de l'association des médecins du Mozambique	Plusieurs fois dans le mois d'août 2017 et le 21 juillet 2018	Maputo, ville de Maputo
N.C	Médecin et bureaucrate au ministère de la Santé	7 juillet 2017	Maputo, ville de Maputo
Maria Matavel	Présidente de l'association des infirmiers	25 février 2019	Maputo, ville de Maputo
Carlos Mondlane	Juge et Président de l'Association	21 juillet 2017	Maputo, ville de Maputo

	des juges de Mozambique		
João Carlos Trindade	Ancien juge du Tribunal Suprême du Mozambique	5 novembre 2017 et 7 mai (par Skype)	Maputo, ville de Maputo
Lester Manhamanha	Juge à Métarica et puis à la Ville de Lichinga	Plusieurs conversations entre Novembre 2017 et Janvier 2018 et Jullet 2019	Cuamba et Lichinga, Province du Niassa, Maputo
Raul Domingos	Ancien haut cadre de la Renamo, député et actuel président du Parti pour la démocratie et le développement et membre du Conseil d'État	Plusieurs conversations entre juillet et août 2017, et 19 juillet 2019.	Maputo, Ville de Maputo
Catia Mussambi	Assistante juridique à l'PAJ	19 juillet et 26 juillet 2017	Maputo, Ville de Maputo
Venâncio Mondlane	Député à l'Assemblée de la République du MDM et puis de la Renamo	18 juillet 2017	
Benjamim Duce	Magistrat du ministère Public	22 et 26 décembre 2017	Cuamba et Metarica, Province du Niassa
Haut cadre du Frelimo	Membre du comité central du Frelimo	19 juillet 2017	Maputo, Ville de Maputo
Hermenegildo Gamito,	Président du conseil Constitutionnel	27 juillet 2017	Maputo, Ville de Maputo
R.S	Haut cadre du Frelimo	27 juillet 2019	23 janvier 2018 Maputo

Acacio Mitilage	Juge à Montepuez et Juge-président du tribunal de Balama	10 octobre 2017	Montepuez, Province de Cabo Delgado
Didier Malunga	, Inspecteur Général au Ministère de la Justice, aujourd'hui (2021) Secrétaire permanent au Ministère de la Justice	15 juillet 2017	Maputo
Bartolomeu Alexandre	Ancien avocat et juge	26 juillet 2017	Maputo
Firosa Gani	Directrice National de la Direction Nationale de l'Administration de la Justice au ministère de la Justice	22 septembre 2017 et 22 février 2019	Maputo
Justino Ernesto Tonela	Directeur de Institut de parrainage et d'assistance juridique-IPAJ	20 juillet 2017.	Maputo
Entretien avec Norberto CArrilho	Juge à la cour suprême du Mozambique	18 et 20 janvier 2018	Maputo
Adelino Laice	Directeur-adjoint National de l'Assistance Juridique à IPAJ,	16 et 17 août 2017	Maputo
Benjamim Bequenino	Avocat et juriste	23 février 2019	Maputo

Judite José	Infirmière-cheffe au Centro Urbano de Saude	17 septembre 2017	Montepuez, Province de Cabo Delgado
Alberto Rupava	Infimier Centro de Saude urbano de Cuamba	02 décembre 2017	Cuamba, province du Niassa
S. Toya,	Infirmière à l'hôpital rural de Cuamba	10 décembre 2017	Cuamba, province du Niassa
A. M. Manuel	Technicien d'instrument à l'hôpital rural de Cuamba	15 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Emilio Chiambe	Directeur de l'hôpital rural de Cuamba	8 décembre	Cuamba, province du Niassa
Ernesto Nihoma	Spécialiste des instruments et chef du bloc opératoire à l'hôpital Rural de Cuamba,	27 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Luísa Januário	Infirmière de santé maternelle-infantile à la Maternité de l'Hôpital Rural de Cuamba et Adinne III	7 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Anastácia Mohamade,	Usager/patiente	11 ocotbre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado
Hortência Gabriel	Infimière hôpital rural de Cuamba	07 décembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Gracinda Sarafino	infirmière au centre de santé Adinne III	08 décembre 2017	Cuamba, province du Niassa

Alina Antonio	Volontaire dans le centre de saude de Niula	13 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado
Claudia Orlando Texeira	Usagère	12 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado
Angêla Alberto	Stagiaire à la maternité à l'hôpital rural de Cuamba	13 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Abiba Sabihi	Femme de ménage à l'Hôpital Rural de Montepuez,	15 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado
Entretien avec Arminda Viante	Femme de ménage au centre de santé Adine III	28 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
Wilson Manjate	Médecin, Montepuez	10 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado
Atanasio Romao Magunga	Directeur de santé de Montepuez,	10 octobre 2018 11 juillet 2020 (par zoom).	Montepuez, province de Cabo Delgado
Fernando Régulez Munoz	Chef de la Coopération espagnole au Mozambique	28 janvier 2018	Maputo
Fernando Tomas Natal	Ancien administrateur de Montepuez	1 février 2019	Maputo
Isaura Delmina Conceição Zacarias Maquina	Administratrice du district de Montepuez	11 octobre 2017	Montepuez, province de Cabo Delgado
Alexandre Namucova	Agent polyvalent	27 novembre 2017	Cuamba, province du Niassa
José Carimo	Ancien directeur des services de santé Montepuez	10 octobre 2017	Montepuez, Province de Cabo Delgado

Arlindo Fernando Zunguza	Usager d'IPAJ	19 juillet 2017	Maputo
Remigio Naife	Usager IPAJ	14 août 2017	Maputo
Odete Grégorio	Avocate d'office à l'IPAJ	16 août 2017	Maputo
Emilia Ventura	stagiaire	19 juillet 2017	Maputo
Paulo Manjate	Usager	24 juillet 2017	Maputo
Armando Nhassane	Usager	19 juillet 2019	Maputo
Abilio Chume	Usager	9 août 2017	Maputo
Adelino de Assis Laice	Directeur National d'Assistance Juridique à l'IPAJ, Maputo	Plusieurs entretiens entre juillet et août 2017	Maputo
Marta Uamusse	Assistante Juridique	20 juillet 2017	Maputo
Ernesto Juma Tembe	Usager	18 juillet 2017	Maputo
Jaime Mussanhane	Usagr	2 août 2017	Maputo
Victor Vilanculos	juge-président du Tribunal du district de Cuamba	10 novembre 2017	Cuamba
Cipriano Muahivilive Nipele	greffier au tribunal de Montepuez	13 septembre 2017	Montepuez
Valério Gilberto	officier de justice au tribunal de Montepuez	15 septembre 2017	Montepuez
Agostinho Francisco	huissier au Tribunal de Montepuez	14 septembre 2017	Montepuez
Saide Augusto Navaio	Greffier au Tribunal de Montepuez	26 septembre 2017	Montepuez
Danilo Tiago	Procureur à Cuamba	Plusieurs entretiens entre novembre 2017/janvier 2018 et juillet 2019.	Cuamba et Lichinga

Palmira Evaristo	Greffière au tribunal de Montepuez	13 septembre et 5 octobre 2017	Montepuez
Alberto Domingos	huissier de justice à la <i>procuradoria</i> de Cuamba	4 décembre 2017	Cuamba
Vanessa Charas,	Procureure à Montepuez	Plusieurs entretiens/conversations entre septembre et octobre 2017	Montepuez
Manuel António Mpula	Agent de servisse à la <i>procuradoria</i> de Cuamba	4 décembre 2017	Cuamba
Arlete José Cabral Tembe	Secrétaire judiciaire du Tribunal Suprême (officier de justice) et présidente de l'association mozambicaine des officiers de justice	31 juillet 2017 et 15 février 2019	Maputo
Acacio Mitilage	juge de Montepuez et Balama	Plusieurs entretiens entre septembre et octobre 2017	Montepuez
Valério Gilberto	Huissier de justice au tribunal de Montepuez	13/15 septembre 2017	Montepuez
Francisco Faria	Huissier de justice au tribunal de Cuamba	7 décembre 2017	Cuamba
Agostinho Francisco	Huissier au tribunal de Montepuez	14 septembre 2017	Montepuez
Inácio Sambo	Procureur-chef à Cuamba	Plusieurs entretiens et conversation tout au long du mois de décembre 2017.	Cuamba

Sandine Amarildo	Usager au tribunal de Montepuez	15 septembre 2017	Montepuez

Annexes 2 : Photos prise sur le terrain (Montepuez et Cuamba)



Figure 27: Greffière organisant les documents au tribunal de Montepuez.



Figure 28: Une greffière dans le cartorio (bureau où travaillent les officiers de justice) dans le tribunal de Montepuez.



Figure 29: Archives du tribunal de Cuamba.



Figure 30: Deux motos du tribunal de Montepuez en panne et sans essence.



Figure 31: Greffier au tribunal de Montepuez.



Figure 32: Archives du tribunal de Montepuez



Figure 33: Usagers dans un hôpital à Montepuez.



Figure 34: Usagers dans un hôpital à Montepuez.



Figure 35: Femme dans une consultation post-natale à Montepuez.



Figure 36: Usagers dans un hôpital à Montepuez.



Figure 37: Salle de consultation dans un hôpital à Montepuez.



Figure 38: Pharmacie au centre de santé de Nihula.



Figure 39: Ma maison à Montepuez.



Figure 40: Femmes attendant d'être appelées par une infirmière au centro urbano de saude de Montepuez



Figure 41: L'infirmier-chef du centre de santé de Nihula dans salle de consultation.



Figure 42: Avec mon traducteur pendant l'enquête a Montepuez.



Figure 43: Femmes attendant d'être reçues par un infirmier, Nihula.



Figure 44: Toilette dans une maternité humanisée, Montepuez.



Figure 45: Une mère prenant soin de son enfant dans une salle d'hospitalisation au Centre de santé de Nihula, Montepuez.

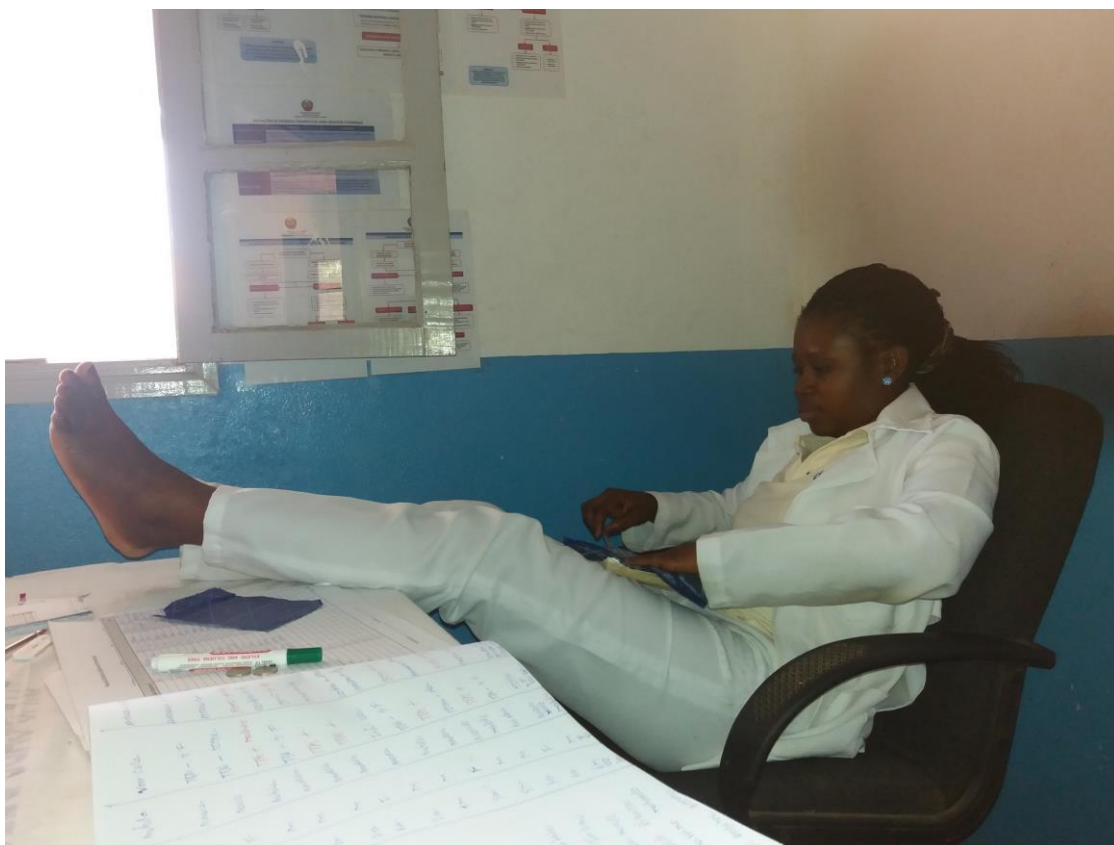


Figure 46: Une infirmière pendant son travail (vers 13h) au Centre de santé de Nihula, Montepuez.



Figure 47: Salle d'hospitalisation à l'hôpital rural de Montepuez.



Figure 48: Femmes dans une salle post-partum à l'hôpital rural de Montepuez.



Figure 49: Deux femmes dans un même lit dans la salle d'accouchement à l'hôpital rural de Montepuez.



Figure 50: Une conversation dans une barraca (bar) avec deux officiers de justice du tribunal de Montepuez.



Figure 51: Tribunal communautaire qui fonctionne aussi comme tribunal de justice étatique dans le cadres des brigades mobiles de justice.



Figure 52: Officiers de justice du tribunal de Cuamba dans le cartório (secretariat).



Figure 53: Greffière à la procudoria de Cuamba.



Figure 54: Salle d'opération à l'hôpital rural de Cuamba.

Annexe 3 : Cartes du Mozambique

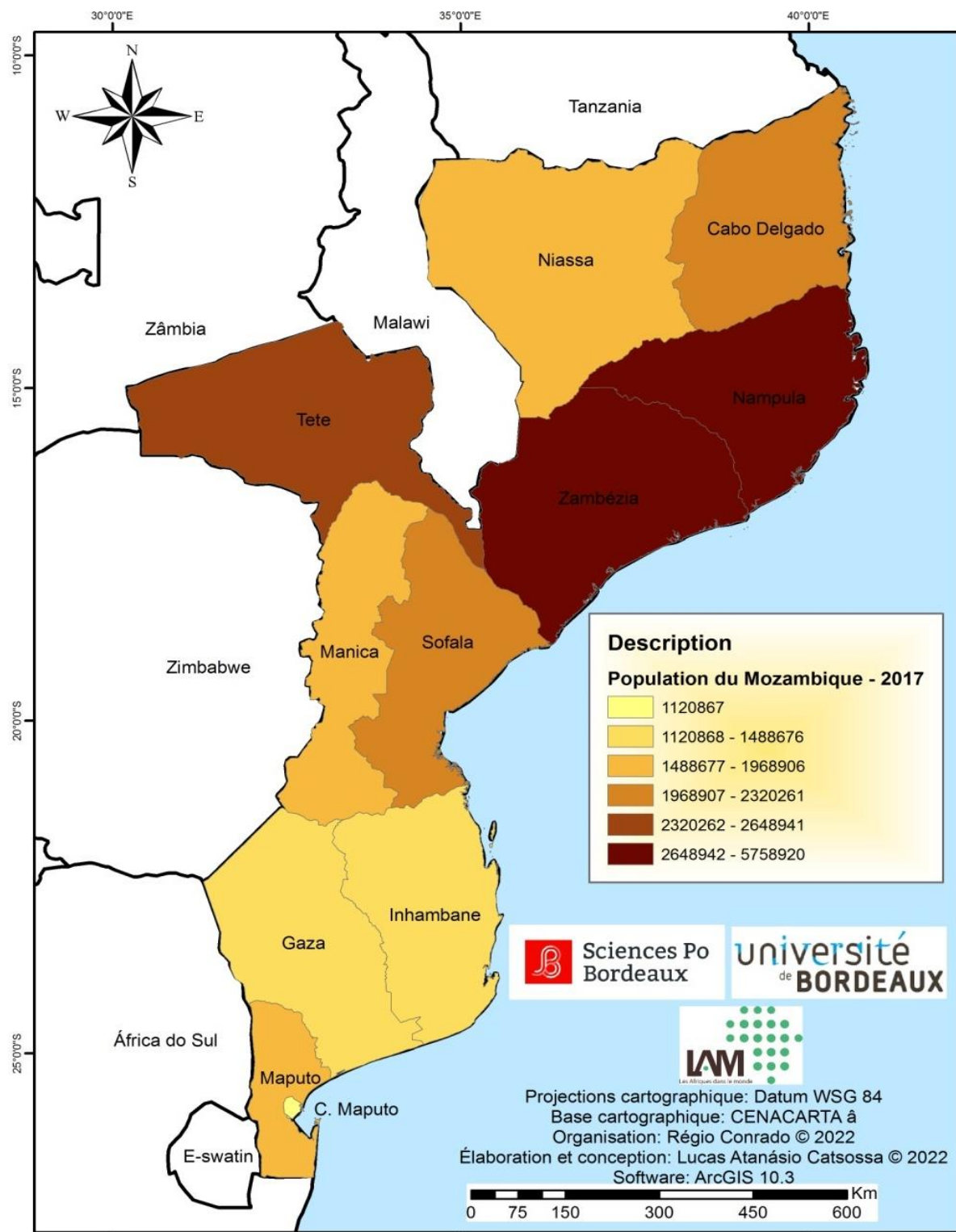


Figure 55: Carte du Mozambique avec la distribution par province.