

UNIVERSITE DE BORDEAUX
SCIENCES PO BORDEAUX
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX

LAM – Les Afriques dans le Monde (UMR 5115 CNRS)

**POLITIQUES DE LA NATURE ET NATURE DE L’ETAT.
(RE)DEPLOIEMENT DE LA SOUVERAINETÉ DE L’ETAT ET
ACTION PUBLIQUE TRANSNATIONALE AU MOZAMBIQUE.**

Thèse pour le Doctorat en science politique

Sous la direction de M. le Professeur Dominique DARBON

Présentée et soutenue publiquement par

Rozenn NAKANABO DIALLO

Le 17 mai 2013

Membres du jury

M. Daniel COMPAGNON, Professeur des Universités, Sciences Po Bordeaux.

M. Dominique DARBON, Professeur des Universités, Sciences Po Bordeaux ;
directeur de thèse.

M. Gilles MASSARDIER, Directeur de recherche, CIRAD ; *rapporteur.*

Mme Marie-Emmanuelle POMMEROLLE, Maître de conférence, Paris I.

M. Estienne RODARY, Chargé de recherches, IRD-Montpellier, UMR GRED.

M. Ricardo SOARES DE OLIVEIRA, University Lecturer, Université d’Oxford ;
rapporteur.

Sommaire

SOMMAIRE.....	2
TABLE DES CARTES, ORGANIGRAMMES ET TABLEAUX.....	10
REMERCIEMENTS	12
LISTE DES SIGLES.	14
INTRODUCTION	18
<i>Etat(-parti), conservation de la nature et aide au développement : contexte de l'analyse et hypothèses.</i>	<i>25</i>
Régime de l'aide et néolibéralisation.	25
Aide, pouvoir et souveraineté.	31
Elites nationales et gouvernance hybride.....	35
<i>Problématique et thèse.....</i>	<i>39</i>
Echelles de l'analyse et problématique.....	39
Thèse.	42
Démarche et terrains.....	45
Annonce du plan.	51
1. CHAPITRE PREMIER. L'ACTION PUBLIQUE DANS UN ETAT SOUS REGIME D'AIDE : GRILLE D'ANALYSE.	56
1.1. Section première. Etat en Afrique et aide internationale : construire l'Etat sur ses faiblesses.	62
1.1.1. Fragilité, dépolitisation et politisation.	63
1.1.1.1. Les quiproquos de l'Etat « fragile ».....	64
1.1.1.2. Dépolitisation et politisation.	70
1.1.2. Circulation des idées et sociologie des élites : une approche par les transferts et le transcodage.	74
1.1.2.1. Circulation des idées : une approche par les transferts de solutions d'action publique.	75

1.1.2.2. Une sociologie des élites pour interpréter la transnationalisation.....	84
1.1.2.3. Une sociologie de la traduction et du transcodage.	89
1.2. Section seconde. Une action publique de l'enchevêtrement.	91
1.2.1. Une approche cognitive de l'action publique : processus d'ajustements entre représentations du monde différenciées.	92
1.2.1.1. Glissement de référentiels de l'international au national et poids de l'Etat.	93
1.2.1.2. Visions du monde différenciées et processus d'ajustement des représentations.....	96
1.2.2. Une approche processuelle et relationnelle de l'action publique.	99
1.2.2.1. Un « espace de jugement » restreint.	100
1.2.2.2. Une approche multi-niveaux et la constitution de réseaux. ...	104
1.3. Conclusion. Processus d'affirmation de la souveraineté étatique dans un régime d'aide.	107
1^{ERE} PARTIE TRANSNATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU SOMMET DE L'ETAT.	112
1. CHAPITRE PREMIER. CONSERVATION DE LA NATURE ET REGLEMENTATION DEPUIS L'EPOQUE COLONIALE : UN ETAT DES LIEUX.....	116
1.1. Section première. Trajectoires réglementaires et découverte de régularités.	117
1.1.1. Réglementation et organisation institutionnelle à l'époque coloniale.	118
1.1.2. La législation de la période postindépendance : histoire d'une dépendance institutionnelle accrue vis à vis des injonctions internationales.	125
1.2. Section seconde. Histoire des injonctions internationales en matière de conservation de la nature depuis l'indépendance : une continuité inattendue avec les grands mots d'ordre de la période coloniale.	138
1.2.1. Panorama des grands mots d'ordre promus par les bailleurs depuis l'indépendance.	140

1.2.2.	Leitmotivs et échos avec l'époque coloniale et postindépendance.	146
1.3.	<i>Conclusion.</i>	154
2.	CHAPITRE DEUXIEME. LA FABRIQUE OPPORTUNISTE DE L'ACTION PUBLIQUE SOUS REGIME D'AIDE.	158
2.1.	<i>Section première. Processus de cadrage et concertation multi-acteurs.</i>	161
2.1.1.	L'unité TFCA du ministère du tourisme et la feuille de route de la Banque mondiale : une refonte du paysage réglementaire en matière de conservation de la nature.	162
2.1.2.	Le groupe de conservation : une forte implication des bailleurs et une administration mozambicaine représentée par l'unité TFCA.	168
2.1.3.	Elaboration de la Politique et du fonds fiduciaire.	174
2.1.3.1.	La genèse de l'élaboration, l'évolution du texte.	174
2.1.3.2.	Luttes et controverses ministérielles, et la question du fonds fiduciaire.	187
2.1.4.	Une action publique déployée autour de nombreux acteurs : le poids des bailleurs dans les processus de cadrage de la politique publique.	198
2.1.4.1.	Un fort poids des bailleurs dans les processus de cadrage, autour du groupe de conservation.	198
2.1.4.2.	Une fabrique contractualisée de la réglementation et une relative absence de l'Etat.	203
2.2.	<i>Section seconde. L'authentification des choix : la confrontation des possibles à l'injonction politique.</i>	206
2.2.1.	Les statuts de l'administration paraétatique : des injonctions internationales à l'évolution du texte.	208
2.2.1.1.	Injonctions internationales.	208
2.2.1.2.	L'évolution du texte des statuts de l'agence paraétatique.	211
2.2.2.	Dans la machine à produire de l'injonction légitime, ou comment l'Etat aux faibles capacités fabrique <i>in fine</i> les statuts de l'agence paraétatique et la loi de conservation.	217

2.3.	<i>Conclusion.....</i>	227
3.	CHAPITRE TROISIEME. SOCIOLOGIE DES MEDiateURS AU SOMMET DE L'ETAT.	
	230	
3.1.	<i>Section première. L'unité TFCA, une enclave bureaucratique.</i>	234
3.1.1.	L'unité TFCA, « îlot de prospérité et d'efficacité » (Blundo, 2011/2).	235
3.1.1.1.	La création d'administrations de projets et le cas de l'unité TFCA.	237
3.1.1.2.	Une conflictualité profitable à l'enclave.	242
3.1.2.	Une culture et une trajectoire professionnelle particulière, un esprit de corps aux visions du monde spécifiques.	244
3.1.2.1.	Trajectoires et visions du monde.	244
3.1.2.2.	Des élites de l'entre-deux, au cœur de la gouvernance hybride.	247
3.2.	<i>Section seconde. Des élites administratives et expertes, entre technicisation et politisation de l'action publique.</i>	252
3.2.1.	Carrière professionnelle et positionnement : un jeu sur l'entre-deux.	254
3.2.2.	Des élites présentes dans les processus de cadrage et d'authentification des orientations : politisation de l'action publique mais une liberté de l'Etat qui reste sous contrainte.	260
3.3.	<i>Conclusion.....</i>	263
2^{EME}	PARTIE : PARCS NATIONAUX ET ACTION PUBLIQUE	
	TRANSNATIONALE.....	266
	GRANDES TENDANCES HISTORIQUES ET POLITIQUES : L'ENJEU DU GOUVERNEMENT DE L'HINTERLAND AU MOZAMBIQUE.	271
	<i>L'enjeu du ralliement des populations rurales.</i>	271
	<i>L'enjeu du contrôle du territoire.</i>	274
	ENJEUX DE L'ANALYSE ET HYPOTHESES : LA QUESTION DE LA 'SOVEREIGN FRONTIER'	275

1. CHAPITRE PREMIER. LE PARC NATIONAL DE GORONGOSA : DE LA CONSERVATION PHILANTHROPIQUE AU SERVICE DE L'ENTREPRISE DE DOMINATION ETATIQUE.....	280
1.1. <i>Section Première. Histoire de la « perle du Mozambique » : des politiques de la nature réactivées dans un projet de conservation philanthropique.</i>	283
1.1.1. Histoire de la construction intellectuelle d'un parc et d'un partenariat public-privé autour de narrations exogènes.	284
1.1.1.1. Histoire d'un parc national : mémoires de la conservation et poids du conflit armé.	284
1.1.1.2. Le Gorongosa Restoration Project : un projet de développement et de conservation couplé à des narrations philanthropiques et entrepreneuriales.	295
1.1.2. Montage institutionnel et poids de l'aide.	313
1.1.2.1. Le montage institutionnel du GRP : une équipe de gestion transnationale, un fort poids des bailleurs.	313
1.1.2.2. Sociologie des acteurs de l'entre-deux.....	321
1.2. <i>Section seconde. La 'sovereign frontier', entre délégation à un appareil transnational et entreprise de domination étatique.</i>	324
1.2.1. Une relative autonomie du GRP : vers une privatisation de l'action publique.	326
1.2.1.1. Autonomie de l'appareil transnational et intermittences de l'Etat central et local.....	326
1.2.1.2. Privatisation et perceptions locales.	334
1.2.2. La ' <i>shadow of state power</i> ' : l'omniprésence du contexte politique et partisan.	340
1.2.2.1. Perceptions relatives à la Renamo et présence du Frelimo. ...	341
1.2.2.2. Association entre GRP et Etat local.	345
1.3. <i>Conclusion.</i>	354
2. CHAPITRE SECOND. LE PARC NATIONAL DU LIMPOPO : DE LA CONSERVATION TRANSFRONTALIERE 'EN PANNE' VECTEUR D'UNE AFFIRMATION TERRITORIALE DE L'ETAT.	360

2.1.	<i>Section première. Histoire ancienne d'un parc récent.</i>	364
2.1.1.	Etat des lieux : Conservation à travers les frontières, cas du PNL et intermittences de la présence de l'Etat.	365
2.1.1.1.	Conservation transfrontalière et parcs de la paix : les narrations en présence.	365
2.1.1.2.	La Peace Park Foundation et le GLTP : paix, philanthropie et capitalisme.	372
2.1.1.3.	Le Parc national du Limpopo : un parc nouveau, une présence de l'Etat ancienne mais par intermittences.	386
2.1.2.	Montage institutionnel, poids de l'aide et rivalités de leadership.	394
2.1.2.1.	Le montage institutionnel du PNL, entre poids de l'aide et de la PPF.	395
2.1.2.2.	Rivalités de leadership dans l'administration du PNL.	404
2.2.	<i>Section seconde. Conservation et action publique « nécessairement vague ».</i>	408
2.2.1.	Floutage de l'entité parc national autour d'un projet de développement au ralenti.	409
2.2.1.1.	Un parc national perçu comme une entité privée, un Etat local qui en sort renforcé.	409
2.2.1.2.	Un projet de développement au ralenti ; la controverse de la relocation des populations.	415
2.2.2.	Blocages institutionnels et centralisation du pouvoir : jeu sur le vague, jeu sur le temps.	421
2.2.2.1.	Blocages institutionnels et politique des non-décisions au sommet de l'Etat.	421
2.2.2.2.	L'Etat central et local comme interlocuteurs de référence.	427
2.3.	<i>Conclusion.</i>	430
	CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE : APPAREILS TRANSNATIONAUX DE DEVELOPPEMENT/CONSERVATION ET PROCESSUS DE DOMINATION ETATIQUE, ENTRE DECONNEXION ET ASSOCIATION.	434

<i>De la comparabilité (1) : contrastes des trajectoires des deux parcs nationaux.....</i>	434
<i>De la comparabilité (2) : des convergences dans les dissemblances.</i>	436
CONCLUSION : POLITIQUES DE LA NATURE ET NATURE DE L'ETAT.	
.....	442
<i>Prémices de l'analyse.</i>	443
<i>Gouvernance hybride et gains de souveraineté.</i>	446
<i>Fragilité et souveraineté sous tutelle.</i>	447
<i>D'une souveraineté déléguée à une entreprise légitime de domination. ...</i>	451
<i>Nature et construction étatique : une lecture par la territorialisation de l'action publique.....</i>	454
<i>L'Etat au Mozambique : une entreprise de domination en cours de réalisation.</i>	459
BIBLIOGRAPHIE.	464
TABLE DES ANNEXES	508

Table des cartes, organigrammes et tableaux

Figure 1. Carte générale du Mozambique.....	17
Figure 2. Genèse des idées et pratiques dans le domaine de la conservation de la nature en Afrique.	80
Figure 3. Participation au groupe de conservation.....	171
Figure 4. Evolution du texte de la Politique de conservation.	185
Figure 5. Evolution des statuts de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation.	216
Figure 6. Actes de la rencontre du groupe technique interministériel concernant l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation.	222
Figure 7. Parcs nationaux et réserves nationales au Mozambique.	270
Figure 8. Parc national de Gorongosa.	283
Figure 9. Revue de presse sur le parc national de Gorongosa.....	299
Figure 10. Départements administratifs du PRG.	315
Figure 11. L'organisation administrative de l'Etat mozambicain.	328
Figure 12. Parc national du Limpopo.	363
Figure 13. Les parcs de la paix en Afrique australe	371
Figure 14. Montage institutionnel du GLTP.	383
Figure 15. Zonage du parc national du Limpopo.	393
Figure 16. Montage institutionnel du PNL (1).....	399
Figure 17. Montage institutionnel du PNL (2).....	403
Figure 18. Le parc national du Limpopo et les trois districts qui s'y superposent.	412

Remerciements

Si le travail de thèse est un parcours souvent solitaire, ces quatre années doivent beaucoup à de nombreuses personnes, sans lesquelles il aurait été bien difficile de mener cette entreprise.

Je pense d'abord à mon directeur de thèse Dominique Darbon, qui a toujours fait preuve d'une grande confiance dans la façon dont j'ai mené mes travaux, et avec qui les discussions ont toujours été très riches en idées nouvelles – et sources de reprise d'optimisme.

Je pense ensuite à Michel Cahen, qui m'a accompagnée tout au long de ces quatre années. Sa connaissance du Mozambique, et son intérêt toujours vif pour mes aventures m'ont régulièrement portée ; je lui dois beaucoup.

À Sciences Po Bordeaux, le soutien de mes compagnons de thèse et amis a été très précieux. Je pense d'abord à ma binôme Marième, dont les encouragements ont toujours été indéfectibles – et je pense aussi à Hélène et à Elise, qui m'ont particulièrement soutenue dans les débuts de ma vie de doctorante. Je pense également à tous les moniteurs et aters avec qui les échanges ont souvent été riches ; je pense en particulier à Audrey, Yves, Amandine, Jean-Nicolas et Perrine.

Je pense enfin à l'équipe de LAM, dont la chaleur a été précieuse – j'ai ici une pensée particulière pour Karine.

Je remercie très sincèrement Violaine Jurie pour l'élaboration des cartes, ainsi que Monique Dollin du Fresnel pour son aide à la mise en page.

Au Mozambique, les portes se sont ouvertes en grande partie grâce à Madyo Couto, à qui je dois beaucoup. Je remercie chaleureusement la disponibilité des équipes de l'unité TFCA du ministère du tourisme à Maputo (en particulier Afonso et Samiro), ainsi que les équipes des parcs nationaux de Gorongosa (en particulier

Greg, Carlos et Mateus) et du Limpopo (en particulier Karen et Baldeu), pour le temps qu'elles ont consacré à mes recherches.

Je remercie Domingos et Lina Sara pour leur hospitalité – ainsi que Rozenn et Manu, Emilie et Lionel, Lisa et Dany, et Suzan. C'est grâce à eux que je me suis sentie accueillie au Mozambique.

En Angleterre, je remercie le bon accueil de la Maison Française d'Oxford, et en particulier la bonne humeur de Florence, Anna, Patrica et Claire. Un grand merci également à mon superviseur Ricardo Soares de Oliveira, pour sa disponibilité et son écoute attentive.

Mes pensées se tournent vers mes amis, qui m'ont beaucoup portée, notamment dans les (nombreux) moments de doute. Je pense particulièrement à Anne-Sophie, Eva, Isabelle, Violaine et Romain. Un grand merci à Agathe et Estienne, qui ont été d'excellents compagnons de terrain.

Cette thèse repose pour beaucoup sur le soutien de ma famille, et en premier lieu de mes parents. C'est sur l'enthousiasme de mon père que je me suis bien souvent appuyée, et c'est de sa foi en la recherche en Afrique dont je me suis inspirée. C'est sur l'appui constant de ma mère que j'ai pu compter, et dont j'ai tant puisé de réconfort.

Alessandro a accompagné quotidiennement la réalisation de ce travail, ce qui a rendu ce dernier considérablement plus joyeux et serein – à l'image de la vie avec lui. Cette thèse lui est dédiée.

Liste des sigles.

AC	Aire(s) de Conservation
ACOFAB	Agencia de áreas de conservação e fauna bravia de Moçambique – Agence des aires de conservation et de la faune sauvage du Mozambique
AFD	Agence Française de Développement
ADMADE	Administrative Management Design Programme for Game Management Areas
APD	Aide Publique au Développement
ANAC	Administração Nacional para as Áreas de Conservação – Administration nationale des aires de conservation
BPM	Biens Publics Mondiaux
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAMPFIRE	Communal Areas Management Program for Indigenous Resources
CBNRM	Community-Based Natural Resource Management
CCR	Comité consultivo para o reassentamento – Comité consultatif pour la relocation des populations
CESVI	Cooperazione e Sviluppo (ONG italienne)
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.
CGAC	Conselhos de Gestão das Áreas de Conservação – Conseils de gestion des aires de conservation
CNAC	Conselho Nacional para as Áreas de Conservação - Conseil national pour les aires de conservation
CONDES	Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável – Conseil national pour le développement durable
CTV	Centro Terra Viva (ONG mozambicaine)
DNAC	Direcção Nacional das Áreas de Conservação – Direction Nationale des Aires de Conservation
DNFFB	Direcção Nacional das Florestas e da Fauna Bravia – Direction nationale des forêts et de la faune sauvage
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
FAM	Forças Armadas Moçambicanas – Forces Armées du Mozambique
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fonds Monétaire International
FNC	Fundo Nacional para a Conservação – Fonds National pour la Conservation
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GEF	Global Environment Facility
GLTP	Great Limpopo Transfrontier Park
GRP	Gorongosa Restoration Project
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

HoCs	Heads of Cooperation
HoMs	Heads of missions'
IDA	Association Internationale de Développement
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique – Institut de recherche agraire du Mozambique
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento – Institut Portugais d'Appui du Développement
IGF	Fondation Internationale pour la Gestion de la Faune
IPP	Instituto de Investigação Pesqueira – Institut de recherche sur la Pêche
JMB	Joint Management Board
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LTA	Long Term Agreement
MICOA	Ministério da coordenação da acção ambiental – Ministère de la coordination de l'action environnementale
MINAG	Ministério da agricultura – Ministère de l'agriculture
MINPESCAS	Ministério das pescas – Ministère des pêches
MITUR	Ministério do turismo – Ministère du tourisme
MoU	Memorandum of Understanding
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento – Ministère de la planification et du développement
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODA	Official Development Aid
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORAM	Organização Rural de Ajuda Mutua – Organisation rurale d'aide mutuelle (ONG mozambicaine)
PAF	Performance Assessment Framework
PAP	Programme Aid Partners
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – Plan pour la réduction de la pauvreté absolue
PHRD	Policy and Human Resources Development Fund
PIU	Project Implementation Unit
PNL	Parc National du Limpopo
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPF	Peace Park Foundation
PPP	Partenariat public-privé
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RENAMO	Résistência Nacional Moçambicana
SADC	Southern African Development Community
SanParks	South African National Parks
SASOL	SASOL Limited (entreprise sudafricaine spécialisée en énergie et en chimie)
SANF	Southern African Nature Foundation
TBNRM	Transboundary Natural Resource Management
Tdr	Termes de référence

TFCA	Transfrontier Conservation Area
TFCAPISP	Transfrontier Conservation Areas Pilot and Institutional Strengthening project
TFCATDP	Transfrontier Conservation Area Tourism Development Project
TFCAU	Transfrontier Conservation Areas Coordination Unit
UICN	Union Internationale pour la conservation de la nature (IUCN en anglais)
USAID	United States Agency for International Development
WWF	World Wide Fund for Nature



Figure 1. Carte générale du Mozambique

Introduction

« La destruction consciente de notre flore et de notre faune porte atteinte à notre patrimoine le plus précieux : la nature. Les forêts sont l'une de nos plus grandes richesses. Elles nous fournissent du bois précieux et essentiel, elles purifient l'air que nous respirons, elles équilibrent le climat et le débit des rivières, elles fertilisent le sol et nous protègent contre l'action destructrice des vents. Elles fixent les dunes, elles évitent la désertification et constituent l'habitat de milliers et de milliers d'animaux dont nous recueillons de grands bénéfices. Notre faune sauvage a une valeur culturelle, scientifique, écologique et économique incalculable. Au temps colonial la faune était réservée au plaisir des gouvernants et de quelques privilégiés. Aujourd'hui la faune est au service du Peuple mozambicain. (...) Pour que nous puissions donner matière à tous les programmes de conservation et d'utilisation correcte de nos ressources faunistiques, il est nécessaire d'éduquer notre Peuple à propos de l'environnement et de la préservation de la nature. Ceci est une responsabilité de base du Parti FRELIMO, des organes du Pouvoir Populaire au niveau local et des Organisations Démocratiques de Masses » (Machel, 1981)¹.

Le discours de Samora Machel en 1981, président du parti Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) et président du Mozambique² (indépendant depuis 1975), concentre de nombreux points discutés dans cette thèse. Il permet en effet de mettre en évidence la diversité des registres mobilisés par un acteur du 'Sud'³. Ce dernier emprunte aux colonisateurs portugais mais aussi aux préoccupations environnementales contemporaines ainsi qu'à des enjeux de développement économique. Or, l'ensemble de ces références est approprié comme enjeu pour le

1 « Directivas sobre a conservação da natureza », discours de Samora Machel le 7 août 1981, suite à l'obtention de prix à l'Exposition mondiale de chasse en Bulgarie. Tous les textes et entretiens en portugais ont été traduits par nos soins.

2 Machel a été président du Mozambique de 1975 à 1986.

3 Cette thèse est un travail d'analyse des politiques publiques de conservation de la nature au Mozambique : il s'agit pour une large part de discuter l'utilisation sur un terrain du 'Sud' – c'est à dire un pays en développement – de concepts de la discipline construits au 'Nord'. Nous y reviendrons au cours de cette introduction puis dans le chapitre premier. Précisons que la numérotation des chapitres se renouvelle à chaque partie. C'est pourquoi la première partie est composée d'un chapitre premier, d'un chapitre deuxième et d'un chapitre troisième – et que la seconde partie est composée d'un chapitre premier et d'un chapitre second. Le premier chapitre de notre travail, situé après la présente introduction, est appelé 'chapitre premier'. C'est pourquoi nous précisons systématiquement, lorsque nous évoquons

Frelimo, au pouvoir depuis 1975. Ce discours multi-référentiel illustre ainsi la capacité d'acteurs du Sud à prendre en charge des enjeux externes, à jouer entre et avec les différents registres discursifs et cognitifs disponibles, et à les ériger en enjeux internes. Cette capacité à jouer sur 'plusieurs tableaux' est au cœur de notre étude : elle permet d'appréhender la persistance de l'Etat, que nous entendons dans ce travail au sens d'entreprise de domination. Suivant la définition wébérienne en effet (Weber, 1995), l'Etat est une entreprise politique de caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès dans l'application des règlements le monopole de la contrainte organisée⁴. Dans notre approche, la rupture postcoloniale va ainsi de pair avec une continuité de l'Etat, qui mobilise des ressources différentes pour se redéployer. Autrement dit, l'Etat au Mozambique – et plus précisément ses élites dirigeantes – mobilise depuis l'indépendance différents registres et différentes ressources pour asseoir sa souveraineté, ici dans le cadre des politiques de la nature.

Deux grandes séries de lectures peuvent être identifiées dans le discours multi-référentiel de Machel. Ce dernier définit un ensemble de registres et de pratiques différenciés qui seront les cadres de l'action publique de conservation de la nature, telle que nous l'étudierons dans ce travail.

D'abord, les canons coloniaux en matière de conservation sont repris, en les transposant dans le contexte de l'Etat-parti postcolonial. Il existe à l'indépendance quatre parcs nationaux, cinq réserves nationales et douze réserves de chasse. Créés à l'époque coloniale, principalement au début du XXème pour les réserves de chasse, et dans les années 1950 et 1960 pour les parcs nationaux et les réserves nationales, ces aires protégées sont vouées à la conservation, au sens de protection de la faune et de la flore au sein d'espaces délimités sur le territoire. Cette gestion de la nature sous forme d'aires de conservation reprend l'idée de barrière entre l'homme et la nature – selon le schème occidental naturaliste des relations homme/nature (Descola, 2005). Elle réserve la préservation des ressources naturelles (avant tout faunistiques) au bénéfice de quelques uns – les chasseurs de

dans le corps du texte tel ou tel chapitre, s'il s'agit d'un chapitre relevant de la première ou de la seconde partie – tandis que la mention 'premier chapitre' fait référence au chapitre suivant l'introduction générale de ce travail.

⁴ Dans cette optique, l'idée de domination est indissociable de celle de l'Etat : le monopole de la contrainte organisée est revendiquée à la fois sur la base de la capacité physique à son exercice et sur celle de la capacité à convaincre. La menace et l'usage de la force sont sous-jacents, mais c'est bien l'acceptabilité (et donc la légitimité) de la domination qui est importante ici.

l'élite coloniale et plus généralement des touristes internationaux. Ces aires de conservation sont aussi des moyens de contrôle du territoire et des populations (Dunn, 2009), et de l'usage que ces dernières font de la terre. Le Mozambique dénote du paysage régional : en Afrique australe en général, jardins botaniques puis réserves de chasse apparaissent plus précocement, avec les premiers comptoirs puis empires coloniaux (Anderson et Grove, 1987 ; MacKenzie, 1988 ; MacKenzie, 1990 ; Grove, 1995)⁵. Mais c'est bien la même philosophie qui anime ces aires protégées : permettre une conservation axée sur la faune, au bénéfice de visiteurs venus d'ailleurs, et en stigmatisant les pratiques locales de relation à la nature.

Les acteurs gouvernementaux du Mozambique indépendant reprennent donc à leur compte ces aires de conservation, en entendant poursuivre leur exploitation, cette fois au bénéfice du « Peuple mozambicain ». L'important ici est l'énonciation de la prise en charge des politiques de conservation par les élites dirigeantes du Frelimo⁶ – plus précisément par ce qu'on appellera dans ce travail « l'Etat-parti »⁷. Il existe en effet depuis l'indépendance une confusion des genres entre le parti Frelimo, fer de lance de la lutte de libération contre le Portugal et au pouvoir depuis l'indépendance, et l'Etat. Etre membre du parti et occuper une charge étatique vont en général de pair, de l'Etat central à l'Etat local⁸. Les aires de conservation peuvent ainsi être pensées à l'échelle de l'Etat central, en tant qu'objets de discours, de programmes nationaux et de règlements, et elles peuvent également être appréhendées en tant qu'instruments de contrôle du territoire et des populations, cette fois avant tout à l'échelle de l'Etat local.

⁵ C'est le rapport entre l'homme et la nature tel qu'il s'est élaboré en Europe, et aux Etats-Unis, qui se matérialise dans la création d'aires protégées. Ces dernières incarnent la recherche et/ou la recréation du Jardin d'Eden, et la sublimation du chasseur dans des safaris.

⁶ Notre cadre d'analyse étant les politiques publiques, il s'agit d'identifier les catégories d'acteurs qui portent les discours. Notre étude prend pour point de départ ce discours de Machel de 1981, mais notre travail s'attachera plus largement à analyser les discours et positionnements des élites administratives de l'Etat, étroitement associées on le verra au Frelimo.

⁷ On utilisera indifféremment les expressions « Etat-parti » et « parti-Etat ». L'usage du terme « Etat » indique une focalisation sur les questions de compétences régaliennes, et sur l'enjeu de la souveraineté d'un Etat récipiendaire vis à vis de ses donateurs internationaux. Toutefois, la dimension d'Etat-parti reste sous-jacente. Sur la confusion des genres entre Etat et parti Frelimo, voir par exemple Luis de Brito, « Une relecture nécessaire : la genèse du parti-Etat Frelimo », *Politique Africaine*, 1988, vol. 29, pp.15-27. Et Jocelyn Alexander (1997), « The local state in post-war Mozambique: political practice and ideas about authority », *Africa*, Vol. 67, n°1, pp.1-26.

⁸ Nous utilisons la notion d'Etat local pour désigner les organes déconcentrés de l'Etat à l'échelle des provinces et des districts. Le Mozambique est organisé en 12 provinces et 128 districts.

Ensuite, cette reprise en compte des aires de conservation ne se réduit pas à l'héritage d'un projet de domination physique du territoire et des populations, et ne s'inscrit pas uniquement dans le lien colonial. Ces orientations reprennent en effet aussi les mots d'ordre des conventions internationales ratifiées par le Mozambique depuis l'indépendance⁹. Elles reflètent les narrations¹⁰ internationales (au sens de constructions rhétoriques véhiculant des visions du monde) en matière de protection de la nature – en vigueur à l'époque et pour la plupart toujours de mise aujourd'hui. Les principes concernant la lutte contre la destruction des ressources naturelles et mettant l'accent sur la préservation des forêts pour l'équilibre de la biodiversité et sur la protection de la faune pour la bonne marche du tourisme – national et international – sont aujourd'hui communément partagés par la plupart des organisations internationales de protection de l'environnement, ainsi que par les agences internationales de développement. Des bailleurs de fond internationaux présents dans le pays comme la Banque mondiale, l'USAID (United States Agency for International Development) et l'AFD (Agence Française de Développement) partagent ainsi – avec toutefois, on le verra, des différences assez marquées principalement quant à la mise en œuvre de ces grands mots d'ordre – l'idée de ce que nous appellerons dans ce travail un triptyque du développement alliant conservation, tourisme et lutte contre la pauvreté¹¹. Il existe ainsi depuis les années de l'indépendance, au-delà des héritages coloniaux, un discours du parti-Etat en matière de conservation, qui peut être en grande partie recoupé (y compris dans ses évolutions) avec ceux des organismes internationaux s'intéressant à ces questions, et qui précisément sont impliqués au Mozambique depuis l'indépendance, et de plus en plus depuis la fin du conflit civil en 1992¹². De là un ensemble

⁹ Voir l'Annexe 2 qui propose une chronologie de la législation au Mozambique en matière de la conservation de la nature, et qui reprend notamment les conventions internationales ratifiées.

¹⁰ La notion de « narration », au sens de construction rhétorique, sera d'une manière générale préférée à celle de « récit ». Voir à ce propos la note de bas de page n°119, dans la seconde section du chapitre premier (« Une action publique de l'enchevêtrement »).

¹¹ Ce triptyque peut être rapproché de la « triple bottom line » développée par Elkington (1994) pour mesurer la durabilité (*sustainability*) des entreprises. Elle fait référence aux « three Ps » : « Profit, People, Planet ». Ces trois « P » correspondent aux trois dimensions de la performances des organisations i.e. financières, sociales et environnementales.

¹² Le conflit civil entre le Frelimo et la Renamo (Resistência Nacional Moçambicana), de la fin des années 1970 à 1992 sera évoqué à plusieurs reprises dans ce travail, notamment en ce qu'il est à l'origine de l'arrêt des activités dans les aires de conservation pendant de nombreuses années, mais aussi en ce qu'il a eu des répercussions, toujours sensibles aujourd'hui, sur les préférences électorales des populations vivant près de certaines aires de conservation – et particulièrement, dans notre cas d'étude, le parc national de Gorongosa – d'où un enjeu certain pour le parti-Etat Frelimo. On peut d'ores et déjà citer sur le conflit civil deux ouvrages fondateurs : Christian Geffray (1990), *La cause des Armes au Mozambique. Anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala-Credu, et Michel Cahen (2002), *Les bandits. Un historien au Mozambique, 1994*, Centre culturel Calouste-Gulbenkian.

d'interrogations portant sur les modalités de la soumission des autorités du pays et/ou de leur acceptation de ces discours, conceptions et des modes d'action qui les accompagnent. Notre travail s'attachera ainsi à discuter des questions désormais centrales dans l'analyse des politiques publiques transnationales : les '*policy transfers*', les modes de diffusion des idées, les formes cognitives de la domination et les réseaux transnationaux de définition et de promotion de grands mots d'ordre ; nous reviendrons sur ces débats dès le premier chapitre de ce travail.

Le lien qui existe entre aires de conservation et Etat-parti d'une part, et la rencontre entre discours de représentants de l'Etat mozambicain sur la nature et narrations internationales en matière de conservation d'autre part, constituent les deux points centraux et entrecroisés qui sont discutés dans ce travail. Les aires de conservation sont depuis l'époque coloniale les fers de lance des politiques de conservation. Le cas des parcs nationaux – le plus souvent d'anciennes réserves de chasse – est particulièrement intéressant, car dans une sorte d'inversion logique, loin d'être des espaces humainement neutralisés, ils sont constitués en symboles de souveraineté et en moyens de contrôler l'hinterland et ses populations. Marqueurs de présence et de contrôle du parti-Etat, qui se manifeste notamment par la bureaucratisation de l'espace naturel au travers des pratiques de patrouille et de recensement par les gardes paramilitaires, les parcs nationaux sont ce faisant un enjeu de « state making »¹³. Cet enjeu a la particularité d'être politisé, cela dans un double sens : celui de l'affirmation de la compétence et de la souveraineté de l'Etat, et celui de l'assise territoriale du parti Frelimo. Les parcs sont un moyen pour ce dernier de conforter son maillage du territoire – qui se manifeste par ailleurs par le découpage du pays en provinces, districts, postes administratifs et localités¹⁴ – et son assise politique.

¹³ Nous rapprochons la notion de « state making » au sens donné par Lonsdale (1992) à la notion de « state-building », c'est à dire la culture du pouvoir *via* des politiques de contrôle et un processus de bureaucratisation de la force. Pour Lonsdale (1992 : 35), le « state-building » passe par l'établissement de frontières (*boundaries*), notamment internes au territoire objet de l'entreprise de domination. Interroger les parcs nationaux comme enjeux de « state making » nous semble à cet égard intéressant, puisqu'il s'agit en quelque sorte d'îlots dans l'hinterland sur lesquels l'Etat peut se baser pour étendre ses politiques de contrôle de la nature et par extension des populations. Mettre l'accent sur le « making » a l'intérêt de mettre l'accent sur la question de l'Etat comme processus, et plus précisément de l'Etat au Sud comme processus précaire de domination, ce que nous nous attacherons à montrer au cours de ce travail.

¹⁴ Plus exactement, le pays compte 11 provinces, 128 districts, 394 postes administratifs et 1042 localités.

Les aires de conservation peuvent constituer des ‘bastions’, militaires et politiques, comme cela a particulièrement été le cas pendant la guerre civile, période pendant laquelle les aires de conservation ont pu être des enjeux politiques majeurs. Cela a été par exemple le cas du parc national de Gorongosa, qui a été neutralisé puis dominé par la Renamo (Résistência Nacional Moçambicana) pendant le conflit. Entre la fin des années 1970 et 1992 en effet, le conflit entre le Frelimo et la Renamo a pour conséquence, dans le secteur de la conservation, le ralentissement puis l’arrêt des activités de safari. C’est donc essentiellement à partir du début des années 1990 que les politiques de conservation redeviennent d’actualité, avec des projets de restauration de certaines aires de conservation – et c’est dans ce cadre que se situe notre étude.

Les aires de conservation sont depuis lors de plus en plus associées à des programmes de développement dans leur zone tampon¹⁵. Reflétant ici les tendances internationales, les politiques formelles¹⁶ de conservation mozambicaines insistent sur la nécessaire association de la protection de l’environnement – *via* les aires de conservation – à la lutte contre la pauvreté. C’est le triptyque cité précédemment : la « participation » des populations locales à la gestion des aires de conservation et à la promotion du tourisme, par exemple en étant employées comme gardes de parcs ou personnel hôtelier dans les structures d’accueil des touristes ou en bénéficiant d’activités de sous-traitance, est présentée comme vecteur d’emplois, et partant de développement des populations. A partir des années 1990, ce triptyque apparaît de plus en plus dans les feuilles de route des bailleurs impliqués au Mozambique – outre la Banque mondiale, l’AFD et l’USAID déjà cités, on peut également mentionner la FAO (Food and Agriculture Organization) et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement).

Or, la question de la relation entre conservation et développement est essentielle, puisqu’elle a trait au lien qui est fait entre protection de la faune (et dans une moindre mesure de la flore), et lutte contre la pauvreté des populations voisines des aires de conservation (voire, on le verra, qui habitent au sein même

¹⁵ Zone entourant les aires de conservation, de 10 à 20 km de largeur – ces distances dépendent du plan de gestion de chacune des aires.

¹⁶ Formelles au sens où elles sont formulées comme telles dans des discours et dans les textes des programmes nationaux et des lois relatifs aux questions de conservation. Voir par exemple la politique de l’environnement (1995), la loi sur la terre (1997), la politique et la stratégie des forêts et de la faune sauvage (1999), la politique du tourisme (2003).

des aires de conservation). Elle reflète ainsi les nouvelles conceptions intégrées de l'assistance au développement qui se développent depuis les années 1990. Ce lien entre protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté représente tout l'enjeu de la gestion des aires de conservation et de leurs zones tampon. Il pose question car il conditionne bien souvent le financement des bailleurs, qui insistent pour que cette narration apparaisse dans les textes législatifs mozambicains, et pour qu'elle soit concrètement mise en œuvre dans la gestion quotidienne des aires de conservation. Et il pose question car il fait écho à l'assise politique et partisane de l'Etat-parti sur le territoire : la lutte contre la pauvreté est l'objectif premier du gouvernement affiché depuis plusieurs années¹⁷ – la conservation peut donc participer de cet objectif, par le développement censé découler du tourisme dans les aires de conservation. C'est pourquoi c'est précisément l'analyse de l'interrelation entre d'une part le maintien voire l'expansion de l'assise de l'Etat-parti et de l'autre l'aide internationale dans le domaine de la conservation de la nature qui est l'objet de ce travail. En d'autres termes, il s'agit d'étudier le processus de (re)déploiement de l'Etat-parti *via* les politiques de conservation de la nature – notamment donc la gestion d'aires de conservation tels des parcs nationaux – qui ne sont possibles que grâce à des financements internationaux, lesquels véhiculent toute une série de grands mots d'ordre que les élites dirigeantes de l'Etat au Mozambique s'approprient et mobilisent au service de l'entreprise de domination étatique. Il s'agit donc de voir en quoi les politiques de la nature sont liées à la nature de l'Etat.

¹⁷Avec notamment l'adoption en 2005 du premier plan pluriannuel de réduction de la pauvreté absolue, dit Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) – qui correspond aux Plans de réduction de la pauvreté que nous évoquons dans la note de bas de page n°26.

Etat(-parti), conservation de la nature et aide au développement : contexte de l'analyse et hypothèses.

L'Etat au Mozambique est sous régime d'aide¹⁸ depuis les années 1980. Cela signifie que des bailleurs de fonds internationaux (i.e. organisations internationales de développement multilatérales et bilatérales, organisations internationales de protection de l'environnement) sont parties prenantes de l'action publique, avec des financements, des visions du monde et du personnel expatrié. La prégnance de l'aide internationale est promotrice de politiques néolibérales, et remet en question le pouvoir et la souveraineté de l'Etat ; nous parlerons en ce sens de « gouvernance hybride », pour montrer combien la souveraineté n'est ni tout à fait nationale ni tout à fait globale.

Régime de l'aide et néolibéralisation.

L'analyse des politiques de conservation de nature au Mozambique est dans le même temps une étude des modalités et des ressorts de l'aide au Mozambique et, au-delà, des référentiels¹⁹ sur laquelle elle se fonde. En reprenant les termes de Harrison, « international aid is constitutive of African states – it is part of state's development policy » (Harrison, 2010 : 13). De fait, le Mozambique est un « donor darling » depuis son indépendance en 1975, et plus particulièrement depuis la fin de la guerre civile²⁰. Le secteur de la conservation de la biodiversité, et plus particulièrement de la faune sauvage au sein d'aires protégées²¹, n'est pas un

¹⁸ Nous utilisons cette expression pour caractériser la situation de fort poids de l'aide internationale au Mozambique. L'Etat au Mozambique fonctionne en grande partie grâce à cette aide, et étudier l'Etat au Mozambique ne peut faire abstraction de ce contexte. Nous précisons plus avant dans cette introduction l'importance de cette aide. Voir également les notes de bas de page n°20, n°76 et n°77, ainsi que les Annexes 4 et 5.

¹⁹ L'analyse cognitive des politiques publiques, telle qu'elle est par exemple proposée par Muller (2000), fait partie de notre grille d'analyse exposée dans le chapitre premier.

²⁰ Par exemple, le poids de l'aide dans le produit national brut sur la période 1982-1997 était de 34,5 % (Bräutigam et Knack, 2004 : 275). Précisons d'emblée : « Mozambique was not a member of the World Bank or IMF until 1984. (...) Mozambique maintained a strong ideological hostility to the IFIs (International Financial Institutions), based in notions of socialism, national development and sovereignty. But (...) Mozambique simply could not continue to prosecute its programme of socialist development. (...) Mozambique's capitulation to a regime of conditionality (...) was a result of the pounding the state received from the Renamo war, and its reconciliation with the West derived not just from the World Bank and IMF but also from increased security co-operation and the influx of emergency relief NGOs » (Harrison, 2004 : 34).

²¹ Il existe aujourd'hui dans le pays six parcs nationaux, cinq réserves nationales et douze réserves de chasse. Voir la Figure 7 dans la deuxième partie de notre étude (se reporter à la Table des cartes, organigrammes et tableaux au début de ce travail).

domaine d'intervention internationale privilégié, ni prioritaire pour l'Etat. Mais il est investi par des organisations internationales de protection de l'environnement (WWF (World Wide Fund for Nature), UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature)) et des bailleurs de fonds, et a été l'objet, de 2007 à 2009, de l'élaboration d'une « Politique de conservation », texte d'orientation générale voué à sous-tendre la première loi de conservation, en discussion depuis fin 2009. Des acteurs internationaux interviennent ainsi à la plupart des stades de l'action publique (de Renzio et Hanlon, 2009) – notamment au niveau de la conception/décision lors de l'élaboration de règlements (lois, programmes nationaux) et à l'échelle de la gestion de certaines aires de conservation²², contribuant ainsi à une remise en cause de la souveraineté de l'Etat dans ces domaines.

Les modalités de l'aide en matière de conservation de la nature particulièrement étudiées ici sont diverses : assistance technique ; création d'une « enclave bureaucratique »²³ au sein du ministère du tourisme, en charge des aires de conservation transfrontalières depuis 2001, en l'occurrence un département financé par la Banque mondiale ; personnel (national et international) employé par des agences internationales et occupant des postes de direction dans les équipes gérant des aires de conservation, etc. Par ailleurs, des membres de ces agences internationales participent à des réunions Etat/bailleurs, principalement dans le cadre de l'architecture de l'aide qui régit ces relations²⁴, en délimitant des groupes de travail dédiés à des secteurs particuliers. Il existe ainsi une présence internationale constante et structurelle, en termes d'acteurs présents, de formation des agents locaux, de financements (dons et/ou prêts) et de narrations véhiculées. D'une manière très générale, ces dernières appuient une vision de la conservation

²² Ils contribuent ce faisant à produire des régulations privées qui recouvrent au moins partiellement l'espace public.

²³ Sur la question des enclaves bureaucratiques, voir par exemple Giorgio Blundo (2011), « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'Etat au Sahel », *Cahiers d'Etudes Africaines*, 2011, Vol. 2-3, n° 202-203, pp. 427-452 ; Thomas Bierschenk (2010), *States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds*, Working Paper n° 113, Mainz, Department of Anthropology and African Studies, University of Mainz ; Michael Roll (2011), *The State that Works: "Pockets of effectiveness" as a perspective on stateness in developing countries*, Working Paper n° 128, Mainz, Department of Anthropology and African Studies, University of Mainz.

²⁴ L'architecture de l'aide au Mozambique est étudiée plus avant dans les chapitres suivants. Voir par ailleurs l'Annexe 3 pour une synthèse. Sur le thème dit de « nouvelle architecture de l'aide », on peut d'ores et déjà mentionner : David Mosse (2005), « Global Governance and the Ethnography of International Aid », dans David Mosse et David Lewis, *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, pp. 1-36 ; Lindsay Whitfield (Ed.) (2009), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press.

de la nature où l'accent est mis sur l'idée de rentabilité et d'efficacité économique associée au développement et à la lutte contre la pauvreté.

En filigrane des narrations existantes autour du couple conservation/développement apparaît une conception particulière de la place et du rôle de l'Etat dans la gestion de la nature. En reprenant les termes de Goldman (2001)²⁵, l'objectif est de reconfigurer l'Etat, *via* de nouveaux régimes de régulation et des nouveaux acteurs étatiques. Avant de préciser plus avant en quoi consistent ces nouveaux régimes, et ce que l'on peut entendre par « nouveaux acteurs étatiques », il est important de situer cette idée de reconfiguration de l'Etat dans le cadre néolibéral qui existe au Mozambique depuis les ajustements structurels de la fin des années 1980²⁶. Le terme de « néolibéralisme » permet d'appréhender une myriade d'interventions ayant pour objectifs principaux « the removal of political control over the economy, the free market, and the rational individual » (Harrison, 2010 : 27). Ces objectifs sont appuyés et financés par des institutions financières internationales, au premier rang desquelles la Banque mondiale et le FMI (Fonds Monétaire International), d'abord dans le cadre de programmes soumis à conditionnalités, puis dans un contexte dit de « post-conditionnalité » à partir du milieu des années 1990²⁷. En tant que doctrine économique, le néolibéralisme entend le développement des marchés par la privatisation notamment (Pitcher, 2002) – ce à quoi la conservation de la nature fait écho, on le verra, avec le développement de concessions touristiques au sein des aires de conservation, actant une commercialisation renforcée de ces dernières.

²⁵ L'auteur analyse un programme de la Banque mondiale au Laos à la fin des années 1990, relatif à la construction de grands barrages. Les constructions théoriques et les ambitions affichées par la Banque se retrouvent néanmoins dans la plupart de ses projets de développement, et font particulièrement écho à son intervention au Mozambique.

²⁶ Entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990, 29 Etats africains ont conduit des programmes d'ajustement structurel (Hanson et Hentz (1999), cités par Harrison (2010)). Le Mozambique met en place un premier ajustement structurel en 1987. Le cœur des politiques comprises dans ces programmes comprenait : « the removal of exchange rate controls and consequent likely devaluation, the reduction of money supply and relatedly reduced public expenditure, increased rates of interest, the removal of price controls and public marketing institutions, and some kind of plan to open the economy more fully to foreign direct investment and relatedly privatisation » (Harrison, 2010 : 39). Apparaît à la fin des années 1980 l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), relative à l'allègement de la dette, et pilotée par la Banque mondiale et le FMI. Le Mozambique est l'un des trois pays africains à accéder à ce statut, avec l'Ouganda et la Tanzanie. Ce statut, qui entend la mise en place de programmes d'allègement de la dette, est conditionné à la mise en place de Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) (en anglais : Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)). En effet, les programmes d'ajustement structurels ont été remplacés en 1999 par ces DSRP. On y insiste plus sur l'idée d'appropriation (*ownership*) par l'Etat récipiendaire, qui pilote la rédaction « participative » de ces documents, c'est à dire avec toutes les parties prenantes (y compris donc les bailleurs). Citant un article de *The Economist* de l'été 2006, Harrison note ainsi : « the shift to PRSP should not be exaggerated. Where before donors told governments what to do now governments largely tell donors what they want to hear » (Harrison, 2010 : 57).

²⁷ Expliqué comme suit par Harrison : « the conditioning of funding on effective implementation which is closely monitored is replaced by the allocation of funding as an incentive to carry out reforms... which are still closely

Le cadre d'analyse de cette thèse est toutefois plus large, en ce qu'il comprend le néolibéralisme comme allant au-delà de la sphère économique. De fait, le néolibéralisme entend une refonte de l'Etat : en tant que discours, les réformes appuyées par les bailleurs ont insisté – et insistent toujours, on le verra – sur les notions de transparence, d'efficacité et de participation (Harrison, 2001), de réduction de la sphère d'action de l'Etat, et de croissance favorable aux plus pauvres (*pro-poor growth*), qui deviennent autant de critères d'évaluation de la marche de l'Etat. Ces objectifs se rassemblent sous le vocable de gouvernance, et plus précisément de bonne gouvernance²⁸ (World Bank, 1992 ; World Bank, 1994) et concernent tous les secteurs d'action publique, y compris donc les politiques environnementales. Or, le Mozambique est généralement perçu comme un « champion » des réformes néolibérales²⁹.

La question du néolibéralisme en matière de conservation apparaît également dans la littérature. Goldman parle par exemple de « the “green neoliberal project” – in which neo-colonial conservationist ideas of enclosure and preservation and neoliberal notions of market value and optimal resource allocation find common cause » (Goldman, 2001 : 501). On l'a évoqué, la conservation rejoint le développement, et plus généralement la question de l'aide. En reprenant les termes de Igoe et Brockington : « (neoliberal conservation) promises a world in which it is possible to eat one's conservation cake and have development desert too » (Igoe et Brockington, 2007 : 434). Plus précisément, ils estiment que :

monitored!» (Harrison, 2004 : 74). Voir par exemple pour les règles relatives à la conditionnalité rééditées en 2002 par le FMI : <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>

²⁸ Sachant que la gouvernance peut être définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2004 : 243). Il s'agit d'une conception horizontale de l'action publique, qui insiste sur les interdépendances entre acteurs et sur leurs processus de coordination. La conduite des politiques serait en effet de plus en plus dominée par l'exigence de coopération, qui implique une pluralité de partenaires à différents niveaux (Papadopoulos, 2003 : 120). Précisons que notre réflexion n'entend pas ce vocable en son sens normatif : les organisations internationales comme la Banque parlent ainsi de « bonne gouvernance », et adoptent ce faisant une conception dépolitisée à cet égard, l'exigence de coordination entre acteurs faisant fi des enjeux partisans notamment. Il s'agit de définir des règles permettant le jeu le plus efficace du marché et de ses acteurs (Le Galès, 2004 : 245). Elle est par ailleurs conçue « comme un instrument de développement, (et) comprend un service public efficace, un système judiciaire indépendant et une législation garantissant les transactions, une administration rendant des comptes de l'utilisation des fonds publics, des organes de contrôle élus, les respect des droits de la personne et de l'Etat de droit à tous les niveaux de gouvernement, la séparation des pouvoirs et la liberté de la presse » (Quantin, 2005 : 19).

²⁹ Pour une étude des réformes mises en place, notamment autour de la mise en place de la « bonne gouvernance », voir Graham Harrison (2005), « Economic Faith, Social Project, and a Misreading of African Society: The Travails of Neoliberalism in Africa », *Third World Quarterly*, Vol. 26, n°8, pp. 1303-1320. En ce qui concerne la sphère économique, Pitcher rapporte : « as far as the World Bank, several NGOs, and many government officials are concerned, Mozambique has faithfully implemented the World bank's privatization agenda for the country. In fact, it has followed

« (...) neoliberalisation does not entail deregulation as much as it entails reregulation: the use of states to transform previously untradeable things into tradable commodities. This may be achieved through privatisation (...); it may be achieved by presenting collective legal titles to rural communities, allowing them to enter business ventures with outside investors (...); it may be achieved through state-controlled territories being made available to investors through rents and concessions » (Igoe et Brockington, 2007 : 438).

De fait, la dérégulation peut cacher une régulation plus importante encore, mais produite par d'autres acteurs que l'acteur étatique. Nous le verrons – notamment dans le chapitre premier de la seconde partie consacré au cas du parc national de Gorongosa – le secteur privé est une alternative à la régulation étatique³⁰ – régulation au sens de production de normes par l'Etat et à la mise en place de dispositifs administratifs et juridiques visant à les mettre en œuvre (Krichewsky, 2009 : 3). L'ensemble des mesures décrites dans la citation ci-dessus existe au Mozambique, et il sera précisément étudié dans ce travail. Le point commun de ces mesures est donc de correspondre au mouvement de néolibéralisation enclenché par les mécanismes de l'aide, particulièrement en lien avec l'action de la Banque mondiale. Dans cette situation, la question du rôle de l'Etat est centrale. En effet, si le néolibéralisme entend une reconfiguration de l'Etat, qui serait moins interventionniste et plus régulateur, il n'en demeure pas moins qu'il reste une clé de voûte dans la mise en place des réformes que cela implique – et que ce faisant il refonde ses capacités. C'est ce que montre Pitcher (2002) par rapport aux dynamiques générales de privatisation dans le pays³¹, et ce que soulignent Igoe et Brockington en référence à la conservation lorsqu'ils évoquent l'idée de « territorialisation », ici au sens de démarcation de territoires au sein d'Etats voués à contrôler les populations et les ressources. Ainsi :

the prescription so well that Mozambique's privatization program has been termed "the most successful in Africa" by World Bank officials and many Western donors » (Pitcher, 2002 : 141).

³⁰ Ce qui n'est pas propre au Mozambique, mais correspond à une dynamique générale qui voit la multiplication de régulations produites par des organismes privés, telles des certifications, des labels, des normes (comme ISO (International Organization for Standardization)).

³¹ Une politique de privatisation a été mise en œuvre dans le pays, particulièrement entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990, identifiée par la Banque mondiale comme l'un des programmes les plus auréolés de succès en Afrique (Cramer, 2001 : 80). Voir également (Pitcher, 2002).

« territorialisation has intensified under neoliberalisation, as seen in the proliferation of protected areas. Territorialisation in this context can be read as a new type of state-making, which is producing new types of neoliberalised state forms » (Igoe et Brokington, 2007 : 438).

La question de la territorialisation est centrale dans notre analyse. Nous l'entendrons ainsi au sens de capacités d'une politique publique à se décliner différemment selon les espaces, et à décliner différemment selon les cas l'inscription territoriale du pouvoir de l'Etat – il s'agit en d'autres termes du processus de définition de nouveaux lieux de l'Etat et de transformation des modes de son apparition dans l'espace (Hibou, 1999b : 10). Dans ce contexte, les aires de conservation peuvent être appréhendées comme des genres nouveaux de gouverne étatique, qui prend acte de formes de gestion de type néolibéral, où l'Etat délègue la gestion à des acteurs intermédiaires, par exemple au secteur privé. En effet, le contexte que nous étudions est celui d'un Etat en situation de fragilité, c'est à dire aux capacités limitées, et qui n'a pas d'autre choix pour affirmer ses prétentions à la souveraineté que de déléguer certaines missions de gestion – et certains espaces – à des intermédiaires. Notre lecture est ce faisant double : un contexte néolibéral dans lequel s'inscrit le régime de l'aide, et un contexte d'Etat aux faibles capacités. En d'autres termes, il y a privatisation de l'action publique, au sens de prise en charge par des intermédiaires d'une série de responsabilités que l'Etat n'est pas à même de prendre en charge, en raison d'un régime de l'aide promoteur de politiques néolibérales, et du fait d'une situation objective de faibles capacités de l'Etat³².

Les parcs nationaux sont dans ce cadre des points centraux de notre étude : ils permettent d'analyser de nouvelles formes de « state making », au sein d'espaces

³² L'idée de privatisation de l'Etat apparaît notamment sous la plume de Hibou : « Cette expression (de privatisation de l'Etat), d'apparence paradoxale, entend révéler l'ambivalence des situations actuelles : elle cherche, d'une part, à restituer la montée des acteurs privés, des intermédiaires, des réseaux et des marchés ainsi que le rôle accru des logiques économiques et financières ; mais, d'autre part, elle entend également traduire la poursuite de la formation de l'Etat, à travers des processus de renégociation permanente des relations entre « public » et « privé » et à travers des processus de délégation et de contrôle *ex post* » (Hibou, 1999a : 2). Notre définition se rapproche donc pour partie de celle de Hibou, dans la mesure où elle met l'accent sur la question de la délégation par exemple. Mais nous parlons avant tout d'une privatisation de l'action publique, et non de l'Etat : nous voulons ainsi moins mettre l'accent sur les dynamiques de montée en puissance du marché et des acteurs privés, qui de toute façon font partie du contexte néolibéral soutenu par l'aide. Nous insistons donc avant tout sur les modes de constitution de l'action publique, qui se nouent dans l'institutionnalisation d'organisations semi-autonomes plus ou moins déconnectées de l'appareil étatique – lequel leur délègue certes une série de responsabilités et de mission qu'il n'est pas à même de mettre en œuvre. Mais il bénéficie de leurs activités d'une part, et il est capable de les court-circuiter d'autre part.

qui sont formellement des manifestations de contrôle du territoire par l'Etat et symboles de sa souveraineté : les parcs nationaux sont en effet des îlots dans l'hinterland sur lesquels l'Etat peut se baser pour étendre ses politiques de contrôle de la nature et des populations. L'idée de « state making » met ce faisant l'accent sur la question de l'Etat comme processus, et plus précisément dans notre cas comme un processus précaire de domination. Nous appréhenderons dans ce travail ces nouvelles formes de « state making » dans un contexte néolibéral où l'Etat dépend pour partie de l'aide internationale, en étudiant plus précisément l'entité « parc national » en tant qu'objet de législation, puis la gestion au quotidien de deux parcs nationaux par des équipes transnationales.

Aide, pouvoir et souveraineté.

A propos de programmes environnementaux de la Banque mondiale, Goldman estime que les nouvelles régulations, autorités, et acteurs étatiques que ces programmes impliquent sont vecteurs du « verdissement et de la néolibéralisation de l'Etat » (Goldman, 2001). Au Mozambique, on peut entendre sous la rubrique « restructuration de l'Etat » plusieurs types d'intervention, allant de la réécriture de règlements relatifs à la régulation des ressources naturelles, jusqu'à la restructuration de l'agence étatique qui régule la nature. L'élaboration de la Politique de conservation, approuvée en 2009, a consisté de fait en la synthèse, la reformulation – bref, la refonte des diverses lois existantes touchant aux questions de conservation. Deux chantiers sont d'autre part apparus : la création d'une agence paraétatique de gestion des aires de conservation et la mise en place d'un fonds fiduciaire (*trust fund*), c'est à dire d'un fonds alimenté par des apports de divers bailleurs, dont les intérêts serviront à financer des projets relatifs à la conservation de la nature (et notamment liés à la nouvelle agence de gestion des aires de conservation). Ces nouvelles institutions – en phase d'élaboration au moment de notre enquête de terrain³³ – seront étudiées plus avant, mais on peut d'ores et déjà dire qu'elles correspondent à un mouvement – formel en tout cas –

³³ Ainsi que dans la phase d'écriture du présent travail.

de retrait de l'Etat en termes de gestion directe de la nature. Ces structures sont en effet censées fonctionner de manière relativement autonome.

Au sommet de l'Etat, c'est à dire à l'échelle des ministères centraux et des sièges des organisations internationales situés dans la capitale Maputo, ces nouvelles recettes d'action publique sont le fruit des interactions et négociations régulières entre Etat et bailleurs de fond. Plus précisément, l'introduction de cette refonte institutionnelle correspond à l'agenda de plusieurs bailleurs en présence³⁴ : c'est une question évoquée par des rapports et études de la FAO depuis les années 1990, et qui fait partie intégrante de la feuille de route de la Banque mondiale, dans le cadre de son programme pour les aires de conservation transfrontalières depuis 1997³⁵. Il y a ce faisant convergence des pratiques de l'aide et de ses objets au Sud : on peut parler en ce sens d'un 'air de famille' entre les différents programmes mis en œuvre et les diverses études produites³⁶. Il y a en d'autres termes des convergences ponctuelles, des incertitudes et des quiproquos sur les orientations et les politiques à mettre en place, qui forment des effets de systèmes entraînant une refonte institutionnelle³⁷. A ce titre, la reconfiguration de l'Etat a une dimension directement exogène : il s'agit d'incorporer dans le paysage réglementaire et législatif national des instruments et des catégorisations 'légitimes' à l'échelle internationale, et portés par les bailleurs et leurs partenaires. Par exemple, le texte final de la Politique de conservation reprend les catégories de l'UICN concernant les aires de conservation. Il s'agit également de reprendre et de discuter les recommandations d'experts, dont les rapports ont été commandités par des bailleurs. Enfin, il s'agit de transposer et d'ancrer des manières de voir, notamment les mots d'ordre de la Banque mondiale en matière de conservation. Notre analyse reviendra dans les détails sur les modalités de cette dimension exogène.

³⁴ Nous reviendrons plus précisément sur ces bailleurs (et organisations internationales de protection de l'environnement) et sur leurs différents agendas dans le cadre de la seconde section du chapitre premier de la première partie de ce travail (« Histoire des injonctions internationales en matière de conservation de la nature depuis l'indépendance : une continuité inattendue avec les grands mots d'ordre de la période coloniale »). A titre indicatif, il s'agit de la Banque mondiale, de la FAO, de l'AFD, du WWF et de l'UICN.

³⁵ Voir les chapitres premier et deuxième de la première partie qui reviennent plus avant sur ce programme.

³⁶ Nous y reviendrons plus précisément au cours du chapitre premier de la première partie.

³⁷ Il n'y a donc pas de grand projet unanimement appuyé par les bailleurs, mais bien un 'air de famille' entre leurs agendas.

Avant cela, il est important de rappeler que la question de l'aide internationale pose immanquablement la question de la dépendance. L'idée que l'Etat récipiendaire serait dépendant de ses donateurs a été longtemps de mise (Rodney, 1972 ; Davidson, 1994) et le reste en partie – notamment dans la littérature sur l'environnement : on parle par exemple d' « ingérence écologique » du Nord sur le Sud (Rossi, 1998 ; Brunel, 2004). Dans le cas précis du Mozambique, des analyses portant sur la période postindépendance ont qualifié le pays de satellite soviétique ; d'autres ont plus tard considéré que le pays était la victime d'une déstabilisation orchestrée par une conspiration d'intérêts occidentaux, voire d'une recolonisation³⁸. Des études sur la Banque mondiale, générales sur son « catéchisme économique » (Hibou, 1998), et plus sectorielles sur ses interventions en matière environnementale, reprennent l'idée d'exercice de pouvoir par l'organisation internationale. Ainsi Goldman, en adoptant ici une grille de lecture foucauldienne :

« The World Bank's influence in Laos is not limited to the visible means of restructuring and environmentalizing the state (...). Indeed, the very same analytical and methodological tools that the World Bank and its partners invent and use, and the classificatory systems they establish in pursuit of environmentally sustainable development, represent an exercise of power. These tools, methodologies, and classification systems serve to create a new cognitive mapping of (...) nature and society, state and citizen, new forms of knowledge production and institutional collaborations » (Goldman, 2001 : 513).

En d'autres termes, la fabrique et l'instauration de nouvelles classifications et catégorisations du territoire – par exemple des catégories d'aires de conservation comme les parcs transfrontaliers, le zonage des zones tampon en différents espaces d'usage des ressources, la codification des plans de relocation des populations vivant au sein d'aires de conservation et l'instauration de régulations sur ce que

³⁸ A ce titre, Pitcher (2002) cite Joseph Hanlon (1991), *Mozambique: Who Calls the Shots?*, Bloomington, Indiana University Press ; Kenneth Hermele (1990), *Mozambican Crossroads: Economics and Politics in the Era of Structural Adjustment*, Bergen, Christian Michelson Institute ; Otto Roesch (1992), « Mozambique unravels? The retreat to tradition », *Southern Africa Report* Vol. 7, n°5, pp. 27-30 ; John Saul (1993), *Recolonization and Resistance in Southern Africa in the 1990s*, Trenton, Africa World Press ; Joseph Hanlon (1996), Joseph, *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*, Portsmouth, Heinemann.

peuvent et ne peuvent pas faire les populations – modifient l’entendement du monde, créent de nouveaux cadres de la réalité sociale et ce faisant contribuent au démantèlement et surtout à la fragmentation du territoire et de la souveraineté de l’Etat. Cette dernière ne serait pas exercée directement par l’Etat, mais par l’intermédiaire d’instruments et d’acteurs exogènes. L’idée de fragmentation de la souveraineté revient par exemple chez Mbembe (2000)³⁹, qui parle également de « gouvernement privé indirect » (Mbembe 1999 ; Mbembe, 2000).

La position adoptée dans cette thèse rejoint pour partie ces postulats, avec des nuances toutefois. En suivant l’expression de Igoo et Brockington (2007), on parlera plus volontiers de « gouvernance hybride », en particulier du fait de l’action des « nouveaux acteurs étatiques » évoqués plus haut (Goldman, 2001), censés être les fers de lance de la reconfiguration néolibérale de l’Etat en régime d’aide.

L’idée de gouvernance hybride fait écho au postulat de souveraineté fragmentée d’un Etat en conditions de fragilité. Plus fondamentalement et dans une lecture wébérienne, elle invite à considérer l’Etat comme une entreprise en cours, qu’on ne peut identifier à une entreprise de domination acquise. En effet, la souveraineté n’est pas uniquement l’apanage de l’Etat, mais elle relève à la fois du domaine du ‘monde de l’Etat’ et du ‘monde des bailleurs’.

C’est en ce sens que l’idée que la souveraineté de l’Etat se trouverait dans une zone grise – ce qu’Harrison (2004) on le verra appelle une « sovereign frontier » – est intéressante : elle invite à un vrai débat sur la nature de l’Etat en action dans un régime d’aide, et suggère que conditions de fragilité peuvent être certes synonymes d’une souveraineté fragmentée mais, dans le même temps, aller de pair avec une omniprésence de l’Etat. S’il y a domination, celle-ci est aussi le vecteur de la présence de l’Etat faible dans des espaces qui lui sont fermés, et de la matérialisation d’un processus de captation ‘à la marge’ ou ‘*in fine*’ de l’action à son profit.

³⁹ Il écrit : « la chute (du) pouvoir externe (des pays africains, au sortir des années quatre-vingts) a, de facto, placé de nombreux Etats dans un régime que l’on pourrait qualifier de souveraineté fragmentée. En effet, le gouvernement par procuration qu’y exercent la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les bailleurs de fonds (qu’ils soient publics ou privés) ne se limite plus à imposer le respect des grands principes et équilibres macroéconomiques. Dans la

Elites nationales et gouvernance hybride.

Les narrations internationales contemporaines en matière de développement et de conservation sont à considérer doublement : il ne s'agit pas seulement de conceptions de ce qu'est la nature et de comment il convient de la préserver – il s'agit également de conceptions relatives à la régulation de tout un secteur⁴⁰, et finalement du cadre étatique dans lequel ledit secteur s'inscrit. Ces objectifs passent par l'introduction de nouveaux instruments et recettes d'action publique, telles que des nouvelles catégories d'aires de conservation et une agence paraétatique de gestion des aires de conservation – et cela passe également par l'action de « nouveaux acteurs étatiques ». Ces derniers, acteurs nationaux, sont censés porter les réformes. Ils sont vus comme des « champions » ou des « agents du changement » :

« (there exists) a general desire by the Bank to ensure that the projects it funds have 'champions' or 'change agents' within the bureaucracy. These individuals are the ones who receive requisite training (at higher level training in the West) and who are expected to prosecute reforms throughout the state. They are usually permanent secretaries, directors or executive agents of department and agencies » (Harrison, 2010 : 113).

La sociologie des ces « champions nationaux », que l'on peut également qualifier d' « acteurs nationaux intermédiaires-importateurs » (Latourès, 2008) et d' « acteurs hybrides » (Goldman, 2001), situés dans la zone grise existant entre Etat et organisations internationales, est au cœur de notre étude. Elle invite à une lecture mettant l'accent sur la capacité de ces élites à jouer sur plusieurs niveaux (i.e. national et international) et à y accumuler du prestige confortant leur statut et leur carrière professionnelle (Dezalay et Garth, 2002 ; Delpech, 2010). Ainsi, ces

pratique, la tutelle des créanciers internationaux s'est considérablement renforcée et se traduit désormais par une gamme d'interventions directes dans la gestion économique interne » (Mbembe, 2000 : 108).

⁴⁰ Un secteur d'action publique a selon Muller (2004) trois composantes : un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques ; une division du travail administratif qui donne de la consistance aux relations entre les acteurs du secteur ; des cadres cognitifs et normatifs dominants autour desquels s'articule l'action publique dans un domaine. On le verra, ces trois composantes se retrouvent pour partie au Mozambique. Nous entendrons toutefois essentiellement le secteur au sens d'un espace relationnel, c'est à dire comme un système d'interactions constitué par tous les individus et les groupes qui y ont à faire. Voir la seconde section du chapitre premier (« Une action publique de l'enchevêtrement »).

acteurs sont Mozambicains et font preuve d'une double allégeance : ils appartiennent à l'élite⁴¹ de l'appareil d'Etat et ils se positionnent généralement comme tels. Mais ils sont rémunérés par des bailleurs, à qui ils doivent rendre très régulièrement des comptes, et dont ils mettent en œuvre les objectifs. Ces situations existent tant à l'échelle des équipes de direction de certaines aires de conservation qu'au niveau des ministères centraux de Maputo. Pour illustrer cela, notre analyse s'articulera pour une large part sur l'étude de deux parcs nationaux, Gorongosa et le Limpopo, et de l'enclave bureaucratique existant au ministère du tourisme, financée par la Banque mondiale et au cœur de l'élaboration de la Politique de conservation entre 2007 et 2009. Nous y reviendrons.

L'action de ces élites nationales est clé dans le mouvement de néolibéralisation de l'Etat poussé par les agences de l'aide, et elle est décisive pour appréhender la relation entre l'Etat et ses bailleurs. Elle est en effet vecteur d'une transnationalisation des idées et des pratiques, *via* la socialisation de ces élites aux visions du monde et agendas soutenus par les agences de l'aide et à l'accent sur les objectifs de gouvernance plutôt que d'ajustement :

« 'Governance' rather than adjustment provides a far better politics to produce complicit elites in African governments, especially when a good chunk of governance lending is actually aimed at reconstructing states rather than rolling them back (...). Neoliberalism has (thus) become increasingly 'embedded' within African states, producing transnational communities of neoliberal practice within their broader ambit » (Harrison, 2010 : 59).

Cette transnationalisation des idées et des pratiques passe donc par la formation de réseaux⁴² de politique publique autour des questions de conservation de la nature, composé d'élites nationales (que nous appellerons régulièrement 'élites

⁴¹ Elite au sens d'élite administrative, c'est à dire de hauts fonctionnaires relevant de ministères centraux et/ou des cadres dirigeants au sein des équipes de gestion des parcs nationaux que nous étudions (qui relèvent également de la fonction publique, avec des nuances toutefois comme on le verra dans la seconde partie de ce travail). Le chapitre troisième de la première partie propose une sociologie de ces élites au sommet de l'Etat, tandis que le chapitre premier revient sur une définition plus précise de la notion d'élite.

⁴² Nous reviendrons sur la notion de réseaux dans la seconde section du chapitre premier (« Une action publique de l'enchevêtrement »).

administratives et expertes⁴³) formées dans des orientations compatibles avec les discours dominants des bailleurs et pour la plupart rémunérées par des agences internationales de développement et/ou de conservation – par exemple au sein du ministère du tourisme et des équipes dirigeantes de certaines aires de conservation, mais cela concerne également des consultants, experts et attachés techniques – et de représentants de bailleurs et d'organisations internationales de protection de l'environnement, et dans une moindre mesure d'ONGs nationales et internationales. Dans le cadre d'un Etat mozambicain fragile⁴⁴, au sens de faibles capacités d'action, ces personnes-ressources sont rares⁴⁵ et, partant, clés. Elles forment un noyau d'acteurs nationaux qualifiés et rompus à la grammaire de l'aide et à ses codes de procédure. Surtout, ces élites sont le signe de la dimension exogène de la fabrique de l'action publique, cela au cœur même de l'Etat :

« The promotion of 'technical assistance' (donor staff and consultants working within or seconded to the civil service of the recipient countries), and the practice of conditioning aid on the establishment of special 'projects units' attuned to the objectives of specific donor interventions bring donor agencies inside recipient bureaucracies. (...) Donor-employed or donor-contracted staff have often become instrumental in preparing and implementing programmes on behalf of the recipient state itself. This increased contact enables more intimate surveillance of the political and bureaucratic scene within African states and thus more pervasive influencing by donors » (Fraser et Whitfield, 2008 : 13-15).

L'action publique d'un Etat en situation d'extranéité, comme c'est le cas du Mozambique, implique l'exercice d'une sorte de droit de regard de la part des organisations internationales de l'aide. Ce contrôle de l'action s'exerce notamment par la réalisation de leurs feuilles de route *via* l'emploi d'élites nationales situées

⁴³ On le verra, la plupart sont hauts fonctionnaires, mais certaines sont aussi des consultants internationaux (tout en étant souvent d'anciens hauts fonctionnaires, en détachement ou ayant définitivement quitté la fonction publique).

⁴⁴ Notre acception de l'idée de fragilité a trait aux faibles capacités et ressources de l'Etat mozambicain, en termes financiers et de personnes qualifiées. Nous n'entrons donc pas dans les débats sur la fragilité tels qu'ils existent au niveau de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et de la Banque mondiale. Voir à cet égard Châtaigner et Magro (2007). La question de la fragilité est par ailleurs développée plus avant dans la première section du chapitre premier (« Etat en Afrique et aide internationale : construire l'Etat sur ses faiblesses »).

⁴⁵ On le verra plus en détails au cours de ce travail, mais les élites nationales en question, que l'on retrouve donc au sommet de l'Etat à l'échelle des ministères centraux et des équipes dirigeantes des parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo, représentent une dizaine de personnes.

au cœur même de l'Etat⁴⁶. Néanmoins, une lecture sociologique de l'action publique permet de parler plutôt de gouvernance⁴⁷ hybride en matière de conservation de la nature – hybride au sens d'entre-deux, à mi chemin entre inputs internationaux et préservation voire expansion du pouvoir de l'Etat. En effet, la production de nouveaux textes et instruments visant à réguler le secteur de la conservation de la nature, et la gestion au quotidien des parcs nationaux qui font l'objet de notre étude, sont pour une grande part le fait d'élites administratives aux loyautés multiples. Or, si ces « acteurs nationaux intermédiaires-importateurs » œuvrent à la réalisation de l'agenda des bailleurs qui les rémunèrent, ils s'attachent également à préserver le pouvoir du parti-Etat, qui leur offre leur position et est une base essentielle pour la captation de futures ressources.

La confusion de l'Etat avec le parti Frelimo invite à considérer l'action de ces acteurs comme située dans une zone grise. En effet, la loyauté de ces acteurs vis à vis du parti-Etat entraîne une politisation *de facto* de l'action publique. Leur maîtrise voire leur partage des visions du monde des bailleurs en matière de conservation va de pair avec leur inscription nationale : la mise en œuvre d'agendas pour partie exogènes n'est pas incompatible avec la préservation/la promotion d'un périmètre des compétences de l'Etat. En d'autres termes, notre hypothèse sur ce point consiste à penser l'action de ces élites comme participant certes de la transnationalisation⁴⁸ de l'action publique – au sens de rôle croissant d'acteurs transnationaux (organisations internationales, ONGs, fondations privées, entreprises privées) dans la production des politiques publiques – mais également du renforcement d'un Etat-parti qui reste au centre du jeu. Ainsi, l'Etat au

⁴⁶ Mais aussi par la complexification des manuels de procédure qui permettent à la fois de valider les programmes en cours et de s'assurer des évaluations *ex post*.

⁴⁷ Nous mobilisons la notion de gouvernance pour mettre en relief le caractère pluri-acteurs et multi-échelles de l'action publique. Elle permet de souligner les rapports de force, les rapports inégalitaires, et la dimension structurellement antagoniste de la coopération (Papadopoulos, 2003 : 129) – bref, les conflits et les tensions qui traversent les négociations au cœur de l'action publique. Notons qu'il existe des discussions fort intéressantes sur les degrés de gouvernance, par exemple conçue selon les termes de Mayntz : « the entirety of all co-existing modes of collectively regulating social matters » (Mayntz, 2004 : 66). Ainsi, Risse et Lehmkuhl (2006) proposent une variation d'acceptions concernant la gouvernance. Ils distinguent trois types de modes de gouvernance : « sovereign action on the part of the state ("governance by government"), governance via networks of public and private actors ("governance with government") (and) regulation by non-state actors or self-regulation by civil society ("governance without government") » (Risse et Lehmkuhl, 2006 : 7). Pour autant, force est de constater qu'aujourd'hui toute administration, tout Etat fonctionne dans le cadre de réseaux d'acteurs publics et privés. Précisons enfin que l'idée de gouvernement reste bien au cœur de notre lecture, car notre objectif est bien de souligner que le principe étatique demeure.

⁴⁸ Le terme « transnational » permet d'aller au-delà du cadre étatique et de prendre en considération le rôle croissant des acteurs transnationaux comme producteurs de politiques publiques, tels que les institutions internationales, les experts transnationaux, les ONGs (Hassenteufel, 2005 : 123), auquel on rajoutera toute une gamme toujours plus large d'acteurs privés (entreprises, cabinets, etc). L'idée de transnationalisation fait donc référence aux séries d'échanges existant entre ces acteurs.

Mozambique est certes une entreprise de domination aux faibles capacités, mais dont l'ombre est omniprésente – et dans le même temps intermittente. Elle joue le jeu que lui permet sa faiblesse, en étant certes pour une large part soumise à l'aide internationale, mais en se constituant sur cette base, c'est à dire en tirant profit de la régulation hybride que nous mettrons en évidence dans notre travail. Cette omniprésence associée à cette intermittence équivaut à ce que nous appellerons dans le chapitre premier la « shadow of state power » : la domination de l'Etat est bien souvent une ombre, vue la montée en puissance de la régulation par autrui qu'entraîne le régime de l'aide. Mais c'est précisément dans ce cadre que l'Etat devient omniprésent, par un jeu sur les ressources de légitimité et d'authentification – les élites nationales sont au cœur de ce jeu, c'est à dire de la gouvernance hybride des politiques de la nature au Mozambique.

Problématique et thèse.

Nous exposerons notre problématique et nos échelles d'analyse, avant d'explicitier la thèse générale de notre travail. Nous expliquerons ensuite quelle a été notre démarche méthodologique, et nous reviendrons sur les différents terrains de recherche que nous avons menés au Mozambique entre 2009 et 2011. Enfin, nous exposerons l'organisation générale de notre travail.

Echelles de l'analyse et problématique.

L'hypothèse d'une gouvernance hybride du secteur de la conservation de la nature, mélange d'inputs internationaux et de préservation voire d'expansion du pouvoir de l'Etat, et fruit de l'interaction entre une myriade d'acteurs – nationaux, internationaux et privés – est traitée dans ce travail à l'aune de deux échelles d'analyse. Comme nous l'avons évoqué, les interactions entre Etat et bailleurs de fonds se jouent particulièrement à deux niveaux. D'abord, celui de la capitale Maputo, où se trouvent sièges des ministères centraux, des organisations internationales de développement et des organisations internationales de protection

de l'environnement. C'est là que se joue la conception de l'action publique, au sens d'élaboration des programmes nationaux et des lois qui ont vocation à être appliqués à l'ensemble du territoire. Cette conception intervient dans le cadre de plusieurs forums, liés on le verra à l'architecture de l'aide telle qu'elle s'organise à Maputo.

Puis, le niveau de deux parcs nationaux : le parc national de Gorongosa, dans le centre du pays, et le parc national du Limpopo, au sud-ouest du pays, à la frontière avec l'Afrique du Sud⁴⁹. Ces deux parcs ont la particularité d'être des illustrations de deux grandes 'tendances' en matière de conservation de la nature aujourd'hui. Le parc national de Gorongosa est ainsi un partenariat public-privé (ppp)⁵⁰ entre l'Etat du Mozambique et la Fondation philanthropique américaine Carr. Quant au parc national du Limpopo, il s'agit d'un parc transfrontalier entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. Ces deux parcs sont gérés *via* des financements internationaux : la Fondation Carr, l'USAID et la coopération portugaise pour Gorongosa ; l'AFD, le KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)⁵¹ et la Banque mondiale pour le Limpopo. Dans les deux cas, les équipes de direction qui gèrent au quotidien les parcs sont un mélange d'acteurs internationaux (donc expatriés) et nationaux – ces derniers sont plus précisément des acteurs que l'on peut qualifier de « nationaux internationalisés », c'est à dire rompus à la grammaire des bailleurs de fonds internationaux. Tout comme leurs confrères des ministères de Maputo, il s'agit dans notre grille de lecture d'élites nationales, faisant partie du cercle restreint des spécialistes nationaux des questions de conservation – et situés au cœur de la gouvernance hybride étudiée ici, cette fois au niveau local, celui de la gestion quotidienne des parcs.

Notre question principale est de déterminer les modalités et les effets de la transnationalisation de l'action publique, en termes d'institutionnalisation d'un Etat *a priori* aussi peu aux manettes qu'il s'agisse de régulation ou d'opération. En d'autres termes, la question est de savoir si l'implication remarquable d'inputs

⁴⁹ Voir Figure 8 pour le parc national de Gorongosa et Figure 12 pour le parc national du Limpopo.

⁵⁰ Comme le note Ramutsindela : « It is hoped that the private-public partnerships will become a feature of all national parks in southern Africa » (Ramutsindela, 2004 : 86). Nous verrons que les parcs transfrontaliers sont également une tendance phare aujourd'hui, à laquelle peuvent d'ailleurs être associées des formes de partenariat public-privé.

⁵¹ Il s'agit de la Banque de développement allemande.

internationaux – c’est à dire d’acteurs, de financements et de narrations – dans le secteur mozambicain de la conservation acte effectivement un Etat minimal, selon les canons néolibéraux qui sous-tendent l’aide internationale aujourd’hui. Si reconfiguration de l’Etat il y a, en quoi consiste-elle, et quels rôles y jouent les élites nationales, tant à l’échelle de la capitale qu’à celle des deux parcs nationaux ? Quel type d’Etat se construit ainsi sur ces formes de régulation hybride ?

L’ensemble de ces questions se pose tant à l’échelle des interactions Etat/bailleurs de fonds au niveau de la capitale, qu’à celle des deux parcs nationaux. Les configurations d’acteurs – au sens de cadres d’action et d’interaction (Laborier, 2003 : 427) – et les enjeux relatifs à ces trois ordres d’analyse⁵² sont différenciés. En effet, les politiques de la nature étudiées à Maputo concernent la production de textes et d’instruments d’action publique, tandis qu’elles sont relatives à la gestion au quotidien de la nature dans le cadre du parc national de Gorongosa et du parc national du Limpopo.

D’autre part, ces trois cas d’étude permettent d’interroger les ressorts et les effets de la transnationalisation de l’action publique à des moments et à des échelles différentes⁵³. En effet, nous verrons que les règlements conçus à Maputo et que nous avons spécifiquement étudiés n’étaient pas au moment de notre enquête mis en œuvre au niveau des aires de conservation, justement parce qu’ils étaient en cours d’élaboration.

L’intérêt de la mise en perspective de l’échelle de Maputo et de celle de deux parcs nationaux est double.

D’abord, vérifier à différents niveaux notre hypothèse, à savoir que l’Etat à faibles capacités est en situation non pas de soumission uniquement mais aussi de renforcement de sa place, parce qu’il devient incontournable dans les processus de ‘régulation par autrui’ qui sont mis en place avec les nouvelles tendances de l’assistance internationale depuis les années 1990.

⁵² C’est à dire les systèmes d’action concrets (Croizer et Friedberg, 1977) que nous analysons à Maputo, à Gorongosa et au Limpopo – au sens de systèmes d’échanges localisés.

⁵³ Raisonner en termes d’échelles a ceci d’intéressant que cela explicite à la fois la différenciation spatiale et la relation entre les espaces.

Ensuite, montrer combien et comment ces échelles d'analyse dialoguent entre elles, *via* une lecture en termes de réseau d'action publique.

Thèse.

Le domaine de la conservation de la nature illustre la dialectique qui existe entre d'un côté d'importants inputs internationaux – ce que nous appelons la transnationalisation de l'action publique – et la préservation, voire l'expansion du pouvoir de l'Etat. Cela n'équivaut pas à postuler une sorte de surpuissance de l'Etat au Mozambique, puisqu'il s'agit nous l'avons dit d'une entreprise de domination aux faibles capacités ; la préservation voire l'expansion du pouvoir de l'Etat fait ainsi référence à son (re)déploiement dans un contexte postcolonial qui est celui d'un régime d'aide, dans lequel il se constitue en tant qu'entreprise incontournable.

Ainsi, l'Etat est certes dépendant à plusieurs égards, notamment financier et cognitif, mais il n'est pas dessaisi par la transnationalisation de l'action publique. Au contraire, si le régime de l'aide entraîne certes une certaine fragmentation de la souveraineté de l'Etat, ce dernier, en tant qu'entreprise de domination, est en dernier ressort toujours à même de revendiquer le monopole de la souveraineté *in fine*, de revendiquer à son seul profit les bénéfices éventuellement tirés d'une assistance internationale, qu'il peut par ailleurs court-circuiter en jouant sur ses incohérences et sa diversité. Ce monopole est délicat et en constant ajustement : d'où l'idée d'action publique en accordéon, qui met l'accent sur ce jeu entre omniprésence et intermittence de l'Etat que nous avons évoquée plus haut. En effet, notre thèse entend montrer que l'Etat au Mozambique est bien une entreprise de domination, mais qui passe bien souvent par une 'régulation par autrui', c'est à dire par la délégation (rendue obligatoire par le contexte de fragilité de l'Etat mozambicain) d'une série de missions à des acteurs internationaux publics et privés, entretenue par le régime d'aide – mais permettant de poursuivre l'objectif de l'entreprise étatique. Par ce processus, l'Etat n'est pas dessaisi : il parvient à s'intégrer, à structurer des enjeux de politiques publiques. En d'autres termes, l'Etat parvient grâce à des ressources extérieures à mettre les pieds dans des zones

où il ne parvenait pas ou peu à pénétrer auparavant. Cela est particulièrement remarquable dans le cas des deux parcs nationaux que nous analysons dans la seconde partie de ce travail – mais cela est également vrai de la production réglementaire à Maputo.

L'ambition de ce travail est de montrer comment, en matière de politiques de conservation de la nature, l'Etat à faibles capacités matérielles et en régime d'extranéité demeure au centre du jeu. Plusieurs travaux sur l'aide internationale soulignent combien la nouvelle « philosophie » de l'aide, qui insiste sur l'appropriation (*ownership*) de l'Etat récipiendaire, qui doit être dans le « driver's seat » en matière de conception des politiques de développement, revient dans les faits à une surveillance plus intime qu'auparavant des bailleurs sur les Etats bénéficiaires (Whitfield, 2009 ; Harrison, 2004 ; Harrison, 2010). Notre thèse n'infirme pas ces travaux, mais montre, par l'analyse de la zone grise qui existe entre aide internationale et Etat, que ce dernier peut jouer avec les ressorts de l'aide pour non seulement demeurer au centre du jeu, mais également pour conforter son pouvoir, politique et partisan. C'est donc l'idée de coproduction à géométrie variable de l'action publique que nous défendrons, cela à l'échelle de la capitale et des deux parcs nationaux. A géométrie variable du fait de l'asymétrie de ressources et de capacités entre l'Etat et les bailleurs, et en raison du différentiel de leurs intérêts. Nous suivons en ce sens l'idée de « co-ownership » des politiques de développement – et par extension, dans notre cas d'étude, des politiques de conservation de la nature – avancée par Harrison (2010 : 58), entre Etat, bailleurs de fonds et acteurs privés.

L'Etat peut certes apparaître régulièrement en retrait, principalement au niveau local, en ce qui concerne la gestion au quotidien des parcs nationaux. Il ne participe quasiment pas à leur budget, et ses représentants au sein des équipes de gestion sont *a priori* sans grande marge de manœuvre vis-à-vis des acteurs internationaux. De manière analogue, les représentants de l'Etat lors des réunions Etat/bailleurs à l'échelle de Maputo, visant à l'élaboration de programmes nationaux pour le secteur, semblent acter les feuilles de route des principaux bailleurs impliqués et ne négocier qu'à la marge. Toutefois, nous montrerons que

la transnationalisation de l'action publique peut être considérée comme un compromis entre l'Etat et ses partenaires internationaux. La conservation de la nature n'est pas un secteur d'intervention prioritaire pour l'Etat, qui de toute façon n'a guère les moyens d'y investir. Il peut donc déléguer cette tâche aux agences internationales, tout en restant très présent – voire incontournable – quand des enjeux liés au contrôle du territoire et des populations se font jour. Ainsi, à une échelle locale, l'Etat, incarné on le verra par les administrateurs de districts, est un point de passage obligé entre l'entité parc national et les populations.

De fait, le contexte d'extraversion de l'Etat ne signifie ni sa défaillance ni son retrait. Il s'agit au contraire d'un processus de consolidation par défaut, c'est à dire d'un Etat sans capacités pour intervenir dans le secteur de la conservation de la nature mais qui peut, en déléguant la gestion à des organisations internationales et des acteurs privés, s'assurer de la gestion de ce secteur, de l'accès à de nouvelles ressources et à de nouvelles compétences à terme, et du contrôle des espaces et des populations concernés. Ainsi, quoique plus diffus et moins formellement régulateur, il est bien présent, nécessaire à la mise en œuvre des politiques de développement menées par les parcs dans leurs zones tampon. Et il bénéficie de ces politiques, en étant associé à leur mise en place. Cette association est fortement politisée : c'est le parti-Etat, le Frelimo, qui se met en avant. Il garde un regard régulier sur la gestion quotidienne de Gorongosa et du Limpopo, en ayant un représentant en principe permanent sur place. Puis, à l'échelle centrale, celle de Maputo, le Conseil des ministres verrouille toute une série de décisions – ayant par exemple trait à l'expansion territoriale des parcs ou à l'autorisation de concessions touristiques à l'intérieur de ces derniers. En d'autres termes, et suivant la notion d'extraversion, l'Etat en Afrique peut trouver son intérêt et même innover dans le cadre d'une régulation périphérique, faisant coexister demandes des bailleurs et exercice de sa souveraineté. Comme nous l'avons évoqué précédemment, suivant l'hypothèse de gouvernance hybride, cette souveraineté est à considérer comme relevant d'une zone grise. Nous suivons en ce sens l'idée de « sovereignty zone » proposée par Harrison :

« A sovereignty 'zone' is not linear; it defines a space within which different actors can work to define sovereignty in different ways, and it produces a less severe delimitation of one territory from another. In other words, a sovereign frontier is formed by the interaction of forces therein, rather by the delimitation between one space and another » (Harrison, 2004 : 25).

Dans notre cas d'étude, la zone grise entre l'Etat et les agences internationales de développement, qui existe à l'échelle de Maputo et des deux parcs nationaux, est donc à considérer comme un champ de forces, où le monde de l'Etat et l'espace de sa souveraineté se mêlent régulièrement avec le monde des bailleurs et des acteurs privés. L'action des élites nationales dans le cadre de l'action publique de la conservation de la nature illustre cela de manière particulièrement significative, aux différentes échelles étudiées.

Démarche et terrains.

Cette étude a été délibérément menée « par le haut », c'est à dire qu'elle interroge principalement l'Etat et ses relations avec ses partenaires internationaux *via* les élites politiques, administratives et expertes qui appartiennent au corps de l'Etat et aux bailleurs/organisations internationales de la conservation. C'est pourquoi la question des bénéficiaires des politiques de conservation de la nature, à savoir surtout les populations voisines des aires de conservation, ne sera abordée que comme objet de discours et de réglementation. Quelques entretiens ont été réalisés avec des représentants de populations locales dans les parcs de Gorongosa et du Limpopo, ainsi qu'avec quelques chefs traditionnels, mais ces entretiens ont avant tout servi à démêler les ressorts de l'action publique au niveau local, et non pas à s'interroger sur les effets et sur la réception à proprement parler des politiques de conservation et de développement menées par les parcs.

Dans la mesure où ce travail s'inscrit dans une démarche de sociologie de l'action publique, cette dernière est comprise comme étant le fruit d'interactions pluri-acteurs résultant de l'élaboration collective et conflictuelle de programmes d'action. On propose donc une analyse contextualisée de la fabrique collective de

l'action publique, en situant les interactions entre acteurs au prisme de leurs systèmes de représentation respectifs, des ressources dont ils disposent et des intérêts qu'ils poursuivent (Hassenteufel, 2008). Pour étayer notre thèse d'une coproduction à géométrie variable de l'action publique, nous avons adopté une analyse mettant l'accent sur les acteurs et les processus (Darbon, 2009b), c'est à dire sur les lieux, les espaces et les réseaux d'élaboration des nouvelles recettes d'action publique. Notre approche s'inspire pour partie de la sociologie de la traduction, en mettant l'accent sur les dimensions matérielles (documents écrits, lieux de réunions) et sur les interactions concrètes d'échanges entre acteurs. Cette démarche invite à l'analyse de la construction de nouvelles significations et de réseaux d'acteurs spécifiques, qui permettent la production d'accords. Cela permet d'appréhender l'action publique comme mobilisant des acteurs très hétérogènes, s'attachant à des enjeux pluridimensionnels et mouvants et combinant des registres d'action très diversifiés (Lascoumes, 2004). Nous nous inscrivons par ailleurs dans le courant de l'anthropologie du développement qui entend l'aide internationale au prisme des activités de « brokerage » et de « translation ». L'étude de ces dernières – et des acteurs qui les pratiquent – permet d'appréhender l'aide à l'interface d'enjeux liés à l'appareil d'Etat et des pratiques politiques, économiques et administratives nationales et internationales (Bierschenk, Chauveau et Oliver de Sardan, 2000 ; Lewis et Mosse, 2006)⁵⁴. Nous détaillerons plus avant notre grille d'analyse dans le chapitre premier.

Le travail de terrain représente une année de présence cumulée au Mozambique. Les séjours ont eu lieu entre février 2009 et avril 2011. La méthodologie employée a consisté principalement en des entretiens semi-directifs⁵⁵, avec à Maputo des membres (hauts fonctionnaires et techniciens) des

⁵⁴ Soulignons qu'il s'agit-là d'analyses très classiques. Voir notamment Michel Crozier (1971), *Le phénomène administratif. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil ; Bruno Jobert, Pierre Muller (1989), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF ; Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.) (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Colorado, Boulder, Westview Press ; Jonathan N. Moyo (1992), *The Politics of Administration: Understanding Bureaucracy in Africa*, Harare, Sapes Book ; Gérard Winter (Dir.) (2000), *Inégalités et politiques publiques. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD. Pour une revue de la littérature sur ces questions voir Dominique Darbon (2004a), « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II », *Politique Africaine*, n°96, pp.163-176.

⁵⁵ La liste des personnes interviewées se trouve en Annexe 1, ainsi qu'une description des périodes de terrain. Nous précisons que les entretiens n'ont pas été enregistrés, mais retranscrits à la main pendant les entretiens. Cette méthode nous a semblée judicieuse, dans la mesure où les personnes enquêtées semblaient peu à l'aise avec l'idée d'être

ministères impliqués dans les questions de conservation de la nature, et plus précisément ayant pris part à l'élaboration de la Politique de conservation, à savoir le ministère du tourisme, le ministère de la pêche, le ministère de l'agriculture et le ministère de la coordination de l'action environnementale. Nous avons également pu mener des entretiens avec des experts nationaux et internationaux ayant pris part de près ou de loin à la discussion de la Politique ; avec les représentants des principaux bailleurs et organisations internationales de protection de l'environnement impliqués sur cette question (AFD, Banque mondiale, WWF, UICN). Enfin, des entretiens ont été menés avec des représentants d'ONGs nationales impliquées sur les questions environnementales (Organização Rural de Ajuda Mutua (ORAM), Centro Terra Viva (CTV)).

Au niveau des deux parcs nationaux⁵⁶, nous avons mené des entretiens avec les directeurs des directions provinciales⁵⁷ du tourisme, de l'agriculture et de la coordination environnementale ; avec les équipes de direction des parcs nationaux ; avec des ONGs locales et des représentants des communautés locales. L'ensemble de ces entretiens a été mené en portugais, langue nationale du pays. Menant une approche par le haut, l'ensemble des enquêtés parlait portugais – à l'exception notable de représentants de quelques bailleurs à Maputo et dans les parcs nationaux. Le problème de la traduction s'est toutefois posé lorsque nous avons pu entrer en contact avec des « représentants »⁵⁸ de populations locales, ce qui a donné lieu, on le verra, à des entretiens assez limités en termes d'information reçue⁵⁹. Nous n'avons pu rencontrer et interviewer des administrateurs de districts que lors de notre enquête au parc du Limpopo, comme nous le précisons plus bas.

enregistrées. Ce travail repose en quelque sorte pour une bonne part sur un « pacte ethnographique (Oliver de Sardan, 2008), dans la mesure où nous nous engageons à restituer le mieux possible, par notre méthode de transcription des entretiens, le « dit des autres » (Olivier de Sardan, 2008 : 31).

⁵⁶ Pour avoir accès aux aires de conservation dans le cadre d'une recherche scientifique, il convient d'en faire la demande officielle auprès de la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC) au ministère du tourisme, en motivant son projet de recherche et en détaillant ses objectifs. Une fois la demande approuvée (assez rapidement), il convient de payer la somme de 12000 meticaïs, soit environ 300 euros. Notons que l'administration du parc national de Gorongosa nous a effectivement demandé de payer ladite somme, suite à l'examen de notre projet de recherche pendant quelques semaines (voir également la note de bas de page n°63). Concernant notre premier séjour au Limpopo en revanche, cette somme ne nous a pas été demandée : le dépôt de notre projet de recherche et une visite à l'administration de la DNAC ont effet 'suffi'.

⁵⁷ Le parc national de Gorongosa est situé dans la province de Sofala, et le parc national du Limpopo dans la province de Gaza. Voir Figures 8 et 12.

⁵⁸ La question des « représentants » des populations voisines des parcs sera posée au cours de ce travail. Elle pose problème, car il ne s'agit pas nécessairement des chefs traditionnels mais, comme dans le cas du Limpopo, d'acteurs élus selon une procédure établie par le parc et sans renouvellement depuis des années.

⁵⁹ Même si les idées affichées, en général assez 'policées' et conformes aux grands mots d'ordre véhiculés par les équipes de gestion des parcs, sont en elles-mêmes des indications intéressantes pour l'analyse.

Rencontrer ces acteurs est pourtant particulièrement intéressant, car ils incarnent l'Etat local ; ils participent pleinement de la gouvernance locale de la nature, en interaction étroite avec les équipes de gestion des parcs. Le territoire des aires de conservation est en effet en général 'à cheval' sur celui de plusieurs districts, au sein d'une province⁶⁰. Obtenir des entretiens avec ces acteurs particulièrement politisés – ils sont les représentants locaux de l'Etat-parti – est en effet assez difficile sans introduction haut placée⁶¹. D'autre part, se pose une question logistique : l'accès au siège des districts demande quasiment systématiquement un moyen de transport, de préférence un 4X4.

Or, suite à un premier terrain d'une semaine au sein du parc du Limpopo au printemps 2010, où nous avons pu avoir des entretiens avec des membres de l'équipe de direction du parc et avec des représentants d'ONGs et de communautés locales, nous avons effectué en mars 2011 une mission de monitorat-conseil⁶² auprès de l'agence de Maputo de l'AFD. Cette mission consistait en la revue du montage institutionnel du projet de développement du parc national du Limpopo. Dans ce cadre, nous avons rencontré l'ensemble des parties prenantes à la gestion du parc, tant à Maputo qu'au niveau du parc. Cela nous a permis de rencontrer des acteurs que nous avons déjà interviewés en tant que simple doctorante sans affiliation officielle à un organisme connu sur place⁶³. Refaire des entretiens avec ces mêmes acteurs, et obtenir des entretiens avec une série d'acteurs dont l'accès était auparavant très difficile – par exemple donc les administrateurs de districts – a donné lieu à des entretiens de nature différente, sources d'informations enrichies et souvent inédites, grâce à notre position nouvelle sans doute plus rassurante, car plus officielle⁶⁴.

⁶⁰ Ainsi, le parc national de Gorongosa est à cheval sur quatre districts (Gorongosa, Nhamatanda, Muanza et Cheringoma), et celui du Limpopo sur trois (Masingir, Mabalane et Chicualacuala). Voir Figure 8 pour Gorongosa et Figure 18 pour le Limpopo.

⁶¹ Sur introduction de l'un des directeurs du parc de Gorongosa, nous avons toutefois obtenu un rendez-vous avec l'un des administrateurs dont le district se superpose en partie avec celui du parc de Gorongosa. S'est posée à cette occasion la question délicate du rapport genré et peut-être aussi politisé enquêteur/enquêté. L'administrateur proposait en effet que nous le suivions dans sa voiture toute une journée, lors d'un de ses déplacements dans des villages de sa juridiction. Nous avons préféré décliner l'invitation.

⁶² Cette formule permet au doctorant-allocataire de mener des missions auprès d'organismes publics.

⁶³ Ce qui a pu parfois engendrer une certaine méfiance et un accès plus difficile au terrain, largement compensés par le fait que nous avons souvent pu être recommandée par certaines personnes centrales en matière de politiques de conservation, rencontrées au fil de nos entretiens. C'est justement ce qui est arrivé concernant notre accès au parc national de Gorongosa. Malgré l'autorisation officielle du ministère du tourisme, notre accueil a été obtenu par un contact connaissant bien deux directeurs de l'équipe de direction du parc.

⁶⁴ Etre mandatée par une organisation connue comme l'AFD a en effet instauré une certaine confiance *de facto* entre l'enquêtrice et les enquêtés.

Nous avons associé à cette série d'entretiens de l'observation directe aux deux échelles de notre analyse. D'abord, à Maputo, nous avons pu assister à une réunion du groupe de conservation, qui réunit ministères et bailleurs intéressés aux questions de conservation de la nature, et dont l'activité a été centrale lors de l'élaboration de la Politique de conservation. Dans le cadre du monitorat conseil, nous avons participé à une réunion du comité de supervision du parc national du Limpopo, qui pilote les activités du parc et est composé de représentants des deux bailleurs (AFD et KfW) ainsi que de la Peace Park Foundation (PPF)⁶⁵ et du directeur de la Direction nationale des aires de conservation (DNAC) du ministère du tourisme. Lors de notre deuxième séjour au Limpopo, dans le cadre du monitorat-conseil donc, nous avons pu observer une réunion des directeurs de l'équipe de direction. Enfin, à Gorongosa, nous avons eu l'occasion de prendre part à plusieurs réunions de l'équipe de direction, ainsi qu'à une visite de terrain du directeur des relations communautaires en compagnie d'un administrateur de district.

Les entretiens et l'observation ont été complétés par un travail d'archives 'grises'. Nous avons consulté à ce titre les archives de la FAO, organisation très active en matière de conservation dans les années 1980 et 1990, et celles de l'unité TFCA du ministère du tourisme, ce qui nous a permis de retracer l'évolution de l'agenda de ce département financé par la Banque mondiale, ainsi que les relations entre ce département, le reste du ministère du tourisme et les autres ministères impliqués sur les questions de conservation. Enfin, nous avons dépouillé la législation relative à l'environnement, ainsi que les actes des rencontres du groupe de conservation.

Nos conditions d'accès au terrain n'ont ainsi pas été les mêmes dans les trois cas d'étude. Notre position en tant que chercheuse a été différente, et les données obtenues contrastées. Notre accès à l'échelle de Maputo a été facilité par le contact établi avec le coordinateur du groupe de conservation, membre de l'unité TFCA du ministère du tourisme. Ses fonctions de coordination de ce groupe nous ont permis

⁶⁵ Cette ONG sud-africaine est en effet centrale dans le montage institutionnel du parc, ce qui est particulièrement intéressant, on le verra, en termes d'influence de l'Afrique du Sud sur les politiques de conservation mozambicaines.

d'obtenir des entretiens avec l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration de la Politique de conservation, mais aussi de prendre part à plusieurs réunions du groupe. Notre position était celle de doctorante française en science politique, mais notre figure est devenue progressivement familière au fil de notre enquête, dans la mesure où nous avons multiplié les entretiens pendant nos quatre terrains, mais aussi, par exemple, des entretiens plus informels lors de nos consultations des archives du TFCA.

Puis, nous avons séjourné à trois reprises dans le parc national de Gorongosa, là aussi en tant que doctorante de Sciences Po Bordeaux. Ces séjours de deux semaines chacun ont permis le développement de relations de confiance avec plusieurs des enquêtés faisant partie de l'équipe d'administration du projet, mais également avec quelques techniciens. De là la multiplication d'entretiens informels avec la plupart des enquêtés, ce que nous avons souligné dans le chapitre premier de la seconde partie, notamment en mettant en avant de nombreuses notes de terrain. Notre enquête au Limpopo a quant à elle consisté en deux séjours dans le parc d'une semaine chacun. Nous l'avons dit, la première enquête a été menée en tant que doctorante, et la seconde en tant que consultante pour l'AFD. Cette dernière enquête a entraîné le renversement de notre position par rapport à la première enquête : nous avons observé une parole plus ouvertement critique de la part de la plupart des enquêtés que nous avons rencontrés lors de notre premier séjour. Nous avons pu par ailleurs réaliser des entretiens avec des acteurs qu'il avait été impossible de rencontrer lors de la première enquête, grâce à l'étiquette « AFD » – on pense aux administrateurs de districts de Mabalane et de Chicualacuala. Nous avons eu également accès à des arènes décisionnelles dont la porte nous avait été jusque-là fermée : c'est le cas de réunions de l'équipe d'administration du parc et d'une réunion du comité de supervision au ministère du tourisme. Du fait d'une clause contractuelle de confidentialité, il ne nous a pas été possible d'exploiter directement les données recueillies. D'où des références fréquentes à la littérature – celle-ci étant nous le verrons particulièrement abondante concernant le Limpopo.

D'une manière générale, nos conditions d'enquête ont donc été celles d'interactions régulières avec des « imposants » (Chamboredon *et.al*, 1994), c'est à

dire avec des élites administratives et expertes, mozambicaines et étrangères. La plupart de ces décideurs était des hommes – appartenant à plusieurs générations, nous le verrons, mais la majorité ayant une cinquantaine d’années, ce qui dans le cas des Mozambicains signifie une expérience assez ancienne du régime de l’aide – et une certaine familiarité avec l’exercice des entretiens d’enquête. La multiplication des entretiens et une présence régulière dans les locaux des ministères et des bureaux des bailleurs, ainsi qu’au siège des administrations de Gorongosa et du Limpopo, a permis de palier la possibilité toujours présente de la ‘langue de bois’⁶⁶, les imposants étant particulièrement rompus à ne pas donner plus d’informations qu’il n’en faut (Bongrand et Laborier, 2005 : 98), précisément en instaurant une relation de confiance – du moins d’une relative familiarité⁶⁷. Si la méthode de l’entretien a certes l’inconvénient d’exposer le chercheur à des oublis et/ou à des omissions, elle a ceci d’intéressant de fournir des matériaux très informatifs (cela d’autant plus si les entretiens sont, comme nous nous sommes efforcés de le faire, répétés et recoupés avec d’autres), surtout dans un contexte où les acteurs ne produisent pas nécessairement des documents écrits accessibles.

Notre travail est en ce sens profondément qualitatif ; notre association des entretiens, de l’observation directe et du travail d’archives se veut ainsi une méthode d’analyse rigoureuse des données que nous avons recueillies, complétée par une mise en perspective avec la littérature académique, qui scande notre démonstration.

Annonce du plan.

Le premier chapitre de notre travail expose notre grille d’analyse relativement à l’action publique dans un Etat sous régime d’aide. La forte prégnance de l’aide

⁶⁶ Dans le même ordre d’idées, il ne s’agit pas, comme le souligne Olivier de Sardan, de « confondre les propos de quelqu’un sur une réalité et cette réalité elle-même » (Olivier de Sardan, 2008 : 63).

⁶⁷ Reprenant ici des propos d’Olivier de Sardan : « Un entretien est au moins potentiellement le début d’une série d’entretiens, et, au-delà, d’une relation (même si, souvent, celle-ci tourne court). (...) Plusieurs entretiens avec le même interlocuteur sont une façon de se rapprocher du mode de la conversation. Un entretien ultérieur permet souvent de développer et de commenter des questions soulevées lors d’un entretien précédent. De plus, à chaque nouvel entretien avec le même interlocuteur, celui-ci crédite le chercheur de plus de compétence : ce crédit est un atout majeur pour le chercheur. En effet, plus on a le sentiment d’avoir affaire à un étranger incompétent, plus on peut lui raconter des histoires » (Olivier de Sardan, 2008 : 64).

invite à s'interroger sur la pertinence même de l'usage de la notion d'Etat : nous discuterons le concept d'Etat fragile, pour proposer une approche qui considère l'Etat comme une entreprise en cours de réalisation, qui précisément se construit sur ses faiblesses. Dans cette perspective, nous adopterons une lecture sociologique de l'action publique, qui met l'accent sur les élites et la circulation des idées – mais aussi sur les processus et les relations, sur les niveaux et les réseaux.

Notre travail est ensuite organisé en deux grandes parties, chacune correspondant à une échelle particulière de l'analyse. La première partie est ainsi consacrée à l'échelle de Maputo, tandis que la seconde est dédiée à celle des parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo. Nous avons veillé à faire dialoguer ces échelles d'analyse tout au long des cinq chapitres qui composent ces deux parties.

La première partie questionne la transnationalisation de l'action publique au sommet de l'Etat, c'est à dire à l'aune de l'interface entre ministères centraux et organisations internationales à Maputo. Notre hypothèse est celle d'une gouvernance hybride, qui mêle ce que nous appelons 'monde de l'Etat' et 'monde des bailleurs'. Or, si une dimension exogène demeure au sommet de l'Etat – en termes d'injonctions internationales et d'élites administratives ayant une double loyauté (i.e. à l'Etat et aux bailleurs) – nous discuterons l'idée selon laquelle cette transnationalisation peut aller de pair avec une affirmation du périmètre de compétences de l'Etat. Nous proposons dans cette perspective trois coups de projecteurs, chacun correspondant à un chapitre.

D'abord, nous analyserons dans le chapitre premier la réglementation relative à la conservation de la nature. Cette réglementation est ancienne, puisqu'elle date de l'époque coloniale. La prise en compte de la longue durée montre combien d'anciennes normes continuent de peser sur les pratiques contemporaines des acteurs mozambicains de la conservation, mais aussi sur les textes nouveaux, négociés entre Etat et bailleurs : ce sont en effet les mêmes orientations qui sont réactivées, aujourd'hui sous régime d'aide.

Ensuite, nous discuterons dans le chapitre deuxième notre hypothèse à l'aune des négociations entre Etat et bailleurs autour de l'introduction de nouveaux

instruments d'action publique i.e. la Politique de conservation, le fonds fiduciaire pour la conservation, les statuts de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation et la loi de conservation. Nous mettrons en avant l'idée d'action publique en accordéon, selon laquelle l'Etat est plus ou moins en retrait selon les enjeux. Le poids des bailleurs peut ainsi être particulièrement fort lorsqu'il s'agit de formuler des déclarations d'intentions ; en revanche, lorsqu'il s'agit de formuler des textes ayant des effets obligatoires i.e. engageant l'Etat, le processus décisionnel se contracte autour d'acteurs étatiques.

Enfin, nous soulignerons dans le chapitre troisième que si l'action publique se resserre autour d'acteurs étatiques lors de la formulation de textes à effets obligatoires, lesdits acteurs ont pour caractéristique d'être des élites administratives ayant une double allégeance i.e. à l'Etat et aux bailleurs. En d'autres termes, ces élites sont des expressions de l'Etat mais aussi des bailleurs. La sociologie de ces élites permet ainsi de discuter le caractère foncièrement hybride de l'action publique transnationale au sommet de l'Etat.

La seconde partie interroge la transnationalisation de l'action publique cette fois dans la perspective de la gouvernance de la nature au quotidien, dans le cadre des parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo. L'introduction générale de cette partie pose le contexte socio-historique de l'analyse, qui souligne l'enjeu de contrôle de l'hinterland pour l'Etat-Frelimo. Le régime de l'aide peut dans ce cadre être une ressource pour l'Etat-parti – en termes d'expansion de sa présence et de son contrôle sur le territoire – mais aussi être synonyme de processus de privatisation de l'action publique, en raison des faibles capacités de l'Etat, qui délègue à des administrations transnationales la gestion au quotidien des parcs.

Le chapitre premier se consacre à l'étude du partenariat public-privé mis en œuvre dans le parc national de Gorongosa, tandis que le chapitre second analyse le projet de développement du parc national du Limpopo. Chacun à leur façon, et dans des contextes forts différents, ces deux projets sont des appareils semi-autonomes de conservation de la nature et de développement – au service de l'entreprise de domination étatique.

Enfin, la conclusion générale proposera une discussion finale de nos hypothèses en montrant combien les politiques de la nature dans un régime d'aide peuvent être révélatrices de la nature de l'Etat au Mozambique.

1. Chapitre Premier. L'action publique dans un Etat sous régime d'aide : grille d'analyse.

Ce chapitre premier a pour objectif de discuter et de présenter notre grille d'analyse. Le contexte est celui d'un Etat sous régime d'aide – c'est à dire un Etat à faibles capacités, qui n'est pour une large part pas en mesure d'assumer l'action de gouvernement, c'est à dire de définition et de conception de principes d'action, et de mise en œuvre de programmes d'action publique sur le territoire. Le '*policymaking*' passe ce faisant par l'intermédiaire d'acteurs internationaux publics et privés ; la régulation par ces acteurs se substitue régulièrement à la régulation étatique. De là un exercice fragmenté de la souveraineté, dans la mesure où il est sous-tendu par ce que nous avons jusqu'ici appelé des 'inputs internationaux', à savoir – comme le montrent nos cas d'étude – des financements, des experts et des narrations véhiculés par des organisations internationales de développement et/ou de conservation⁶⁸.

Ce contexte d'une action publique de protection de l'environnement qui se déploie dans le cadre de l'aide au développement, impliquant des acteurs internationaux publics et privés⁶⁹ qui apportent financements et sont présents quotidiennement tant dans la conception de règlements que dans la gestion de certaines aires de conservation, conduit logiquement à s'interroger plus précisément sur la nature de l'Etat au Mozambique – et sur les conditions d'exercice de sa souveraineté, qui apparaît à bien des égards fragmentée donc. En effet, l'action publique se noue dans ce que nous appelons une gouvernance hybride – et sur laquelle nous reviendrons largement au cours de ce chapitre – processus dans lequel la souveraineté n'est ni tout à fait nationale, ni tout à fait globale.

L'idée de gouvernance hybride, qui constitue ainsi l'une de nos hypothèses de recherche principales⁷⁰, fait écho à celle d'action publique en accordéon, que nous

⁶⁸ De leurs émanations officielles ou non – il convient en effet de prendre en considération les acteurs qui en diffusent les règles, les principes et les procédures sans être statutairement liés à ces organismes.

⁶⁹ Les « acteurs privés » font principalement référence au cas du parc national de Gorongosa, majoritairement financé par une fondation philanthropique américaine, la Fondation Carr.

⁷⁰ L'idée de gouvernance hybride est intrinsèquement liée à la montée en puissance d'acteurs internationaux publics et privés. C'est par exemple ce que soulignent Compagnon *et.al* (2012), en évoquant l'émergence de formes de gouvernance hybride, qui font référence à la multiplication des formes de « private-led governance » et au changement de rôle de l'Etat - ce qui

avons évoquée en introduction, afin de mettre en avant combien l'Etat est à la fois omniprésent et intermittent dans le jeu de l'action publique. Dans cette optique, « Etat sous régime d'aide » est une expression insuffisante, ou du moins qui demande à être approfondie. Elle permet toutefois de considérer d'emblée que l'Etat mozambicain est certes « faible », en ce qu'il a des faiblesses notamment financières et en termes de ressources humaines qualifiées, mais qu'il demeure Etat malgré tout, c'est à dire une entreprise de domination souveraine et au centre du jeu de l'action publique transnationale en dépit de ses incapacités, et grâce à un jeu sur ces dernières. Nous montrerons en effet que l'Etat au Mozambique n'est certes pas un Etat surpuissant, mais que faibles capacités peuvent aller de pair avec des processus de captation et de valorisation des ressources disponibles dans le cadre du régime de l'aide.

Selon Pitcher : « what we should really be asking when we seek to uncover the character of states is not how much they are intervening but what kind of intervention they are pursuing » (Pitcher, 2002 : 20). Ce postulat permet de considérer l'Etat non pas seulement au prisme de ses capacités matérielles, qui de toutes façons sont relativement faibles au Mozambique, mais selon les modalités de ses interventions. La nature de l'Etat se révèle en effet à travers l'analyse de comment ce dernier agit (c'est à dire du '*state at work*'⁷¹) – autrement dit dans notre cas par l'étude de ses activités dans le cadre de l'action publique de la conservation de la nature.

De notre interrogation centrale sur l'Etat découlent ainsi trois grandes séries de questionnements, qui seront traitées tout au long de notre travail dans le cadre des différents cas d'études, c'est à dire aux différentes échelles de notre analyse (Maputo, Gorongosa, Limpopo). Il s'agit des modalités de la transnationalisation de l'action publique, de la gouvernance hybride et de la territorialisation des politiques publiques. Ces questionnements scandent donc l'ensemble de notre

n'equivaut pas à un retrait de l'Etat, mais bien à de nouvelles formes d'Etat (et à de « nouvelles modalités de gouvernement » (Ferguson et Gupta, 2002)) : « sometimes the state delegates policy formulation and implementation to other levels of authority (...) or empowers private actors to produce public goods and other functional equivalents to public policies. (...) (However) stressing the role of private actors taking over governance functions does not mean neglecting the role of the state (...) in providing regulatory frameworks for implementation at national level. The reliance on hybrid governance mechanisms, therefore, does not signify a "retreat of the state", but rather a new functional mode of a "globalized state" » (Compagnon *et.al*, 2012 : 256).

⁷¹ Voir Birschenk (2010), et d'une manière plus générale sur l'approche de l'Etat en action, Jobert et Muller (1989).

étude, et l'enjeu de leur appréhension théorique fait l'objet de ce premier chapitre, décliné en deux sections, la première traitant de l'Etat en Afrique et de l'aide internationale, tandis que la seconde aborde la question de la lecture d'une action publique de l'enchevêtrement, c'est à dire multi-niveaux et multi-acteurs. L'introduction de ce chapitre permet de préciser d'emblée nos orientations théoriques et méthodologiques.

Nous adoptons ainsi une lecture de sociologie de l'action publique, qui met l'accent sur les processus d'interactions entre acteurs, publics et privés, nationaux et internationaux. Nous souscrivons en ce sens à la définition désormais classique de l'action publique, partagée par de nombreux auteurs (Massardier, 2003 ; Commaille, 2004 ; Hassenteufel, 2008 ; Lascoumes et Le Galès, 2009), qui entend l'action publique comme la fabrique collective de programmes d'action. Cette approche « (prend en compte) à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives » (Commaille, 2004 : 413). Il s'agit en d'autres termes d'une lecture concevant l'action publique comme un entrelacement d'actions multiples, complémentaires et contradictoires (Massardier, 2003 : 89) – et négociées.

L'expression « politique publique » restera évoquée, mais la terminologie « action publique » est bien au cœur de notre analyse, dans la mesure où elle permet de considérer l'appareil de l'Etat comme coproducteur de ces programmes d'action, aux côtés et en conflit avec une myriade d'acteurs, nationaux et internationaux, publics et privés – à plus forte raison dans un contexte d'aide internationale, qui a tendance à multiplier les acteurs et les projets de développement. Ce contexte implique, on l'a dit et on le verra en détails dans les chapitres suivants, des financements, des narrations et des acteurs internationaux publics et privés au quotidien, et une kyrielle de projets financés au sein de et autour d'aires de conservation. L'idée d'action publique est ce faisant pertinente dans notre cas d'étude, puisqu'elle comprend la pluralité d'acteurs mais aussi de

niveaux et de configurations. Dans cette optique, adopter une analyse sectorielle, celle de la conservation de la nature, permet d'appréhender les variétés géographiques d'une politique, cela à différents moments (Quénot, 2010)⁷² et toujours à différentes échelles.

Plus largement, nous parlerons ainsi d'action publique transnationale, afin de prendre en compte les phénomènes de transnationalisation, c'est à dire de relations d'enchevêtrement entre l'échelle nationale et le « global policy making », mais aussi afin de penser les phénomènes de localisation et plus généralement de territorialisation de la relation Etat/acteurs. L'objet « parc national » s'y prête de manière intéressante, puisqu'il est par définition une inscription territoriale de l'Etat souverain. Analyser le local, c'est interroger l'Etat local dans le cadre de l'étude de deux projets de développement dans le cadre de deux parcs nationaux aux montages institutionnels fort différents⁷³ – mais toujours dans le cadre d'une approche par le haut, c'est à dire par les élites administratives (membres des équipes de gestion des parcs et administrateurs de districts – ces derniers représentant l'Etat central). D'un point de vue méthodologique, cette approche invite ce faisant à une socioanalyse multi-sites croisant terrains et situations différents (Enguéléguélé, 2008).

Plus précisément, notre travail consiste en une analyse de l'action publique dans des sociétés aux faibles capacités – cela en mobilisant des concepts issus du « Nord ». Nos interrogations rejoignent en effet tout un pan de la littérature africaniste relatif à la relation entre Etat et aide au développement, et à la question de l'action publique « au Sud », questions sur lesquelles nous reviendrons au cours de ce présent chapitre. Avec l'entrée spécifique de la conservation de la nature, ce travail s'inscrit dans la filiation de travaux de sociologie de l'action publique en

⁷² L'idée de niveaux permet notamment de questionner celle de « local » ; on évoquera ainsi largement la question de l'Etat local, mais toujours dans le cadre d'une approche par le haut de l'action publique, c'est à dire par les élites administratives et expertes. Selon Quénot (2010), la référence au local doit s'entendre à la fois comme une référence à une relation de pouvoir entre la collectivité et son centre, mais aussi et surtout comme une « localisation », c'est à dire l'expression géographique d'un pouvoir politique. Par extension, on peut parler de territorialisation de l'action publique, puisqu'après tout on étudie des parcs nationaux, donc des espaces ancrés territorialement.

⁷³ L'analyse des montages institutionnels et plus largement des modes différenciés de gouvernance de la nature invite à une comparaison, cette dernière étant en filigrane des deux chapitres de la seconde partie de ce travail, au terme de laquelle nous proposerons un bref 'retour comparatif' sur les montages institutionnels des deux parcs nationaux.

Afrique qui s'interroge sur l'Etat en situation d'extranéité⁷⁴. La question centrale en la matière, et qui est une préoccupation de toute recherche en Afrique, consiste à se demander en quoi et comment il est possible d'utiliser des concepts en général issus du « Nord » pour les appliquer à des terrains autres, où justement l'Etat et l'action publique se manifestent de manière souvent différente ? D'une certaine façon, cela rejoint l'une de nos questions de recherche majeure, à savoir que signifient et comment s'opèrent la circulation et l'appropriation de « problématiques légitimes » sur la scène internationale – tel le développement durable – dans le cadre de pays en développement à capacités très limitées, qui réceptionnent et finalement re-fabrique, réinventent ces problématiques ? Ce métissage des idées et des pratiques, qu'on tentera de démontrer tout au long de ce travail, reflète ainsi la dynamique d'hybridation des notions à l'œuvre dans les recherches sur des terrains « autres ». Pour autant, métissage ne signifie pas « exceptionnalité » du terrain africain. Nous adhérons en effet au postulat de « banalité » (Coulon, 1997)⁷⁵ du politique en Afrique subsaharienne :

« Nothing particular to Africa. Clearly the state (its frame) is spreading everywhere in the society but vary extensively both in its intensity and its efficiency according to the type of negotiations and power knots that are established between rival leaders » (Darbon, 2009a : 22).

La démarche de recherche qui mobilise des travaux de science politique non africaniste cherche ainsi à tester cette banalité *a priori* des terrains africains. Parler de banalité ne revient pourtant pas à occulter les spécificités de l'Etat en Afrique et de l'action publique qui s'y déploie. Simplement, le politique s'y manifeste de manière différenciée, notamment donc en termes d'intensité et d'efficacité de l'appareil de l'Etat. En tout état de cause, on considère dans ce travail l'analyse des politiques publiques comme un moyen privilégié d'appréhension du politique (Darbon, 2004b ; Enguélelé, 2008) en Afrique, *via* la critique et l'adaptation de

⁷⁴ On pense en particulier à quelques thèses soutenues ces dernières années à Sciences Po Bordeaux : Latourès (2008), Quénot (2010), Demange (2010).

⁷⁵ Selon Coulon, la « banalisation (...) se présente comme un dépassement de l'exotisme et donc comme une volonté d'expliquer que les sociétés africaines sont des sociétés à part entière, c'est à dire normales, "banales" » (Coulon, 1997 : 77).

notions bien installées dans le répertoire disciplinaire occidental, tout en restant fermement rattaché à ce dernier. La mobilisation de ces notions a un intérêt directement analytique : il s'agit de dévoiler, par rapport à une analyse par le bas et une approche par le haut classiques, la diversité des acteurs, leurs alliances, les communautés de politiques publiques qui se font et se défont au gré des enjeux, et finalement l'habilité du politique, profondément versatile et mouvant. Une analyse sociologique de l'action publique rabat en quelque sorte les cartes de l'interprétation, et va au-delà des analyses en termes de tradition/modernité, ou encore rural/urbain. L'ambition est bel et bien d'appréhender des configurations multiples d'acteurs également multiples, dont les jeux d'alliances, de confrontation et d'évitement donnent le 'la' de l'action publique.

Nous évoquerons dans une première section la question de l'Etat en Afrique et de l'aide internationale. Le contexte d'un Etat sous régime d'aide invite nous l'avons dit à s'interroger sur la nature de l'Etat, et plus précisément sur ce à quoi cela renvoie concrètement en termes de capacités de l'appareil de l'Etat et aux conditions d'exercice de sa souveraineté. C'est une interrogation qui sous-tendra l'ensemble de notre travail, mais ce chapitre préliminaire est l'occasion de proposer un état des lieux sur la thématique de la faiblesse des Etats en situation d'extranéité. Puis, l'aide internationale a pour effet, dans notre hypothèse, la co-fabrication de l'action publique par des acteurs nationaux et internationaux, publics et privés. Ces acteurs relèvent de visions du monde particulières mais qui s'entrelacent, disposent de ressources différentes et poursuivent des intérêts différenciés – dit de manière très générale, un contrôle du territoire et des populations d'un côté (monde de l'Etat), une conservation et un développement (philanthropique à Gorongosa) de l'autre (monde des bailleurs et des acteurs privés). Cet entrelacement est rendu possible par la transnationalisation, c'est à dire par le partage de méthodes, de référents et d'éléments d'identification partiellement communs qui font coexister ces différents acteurs sur un même secteur. Ces phénomènes de transnationalisation des méthodes et des pratiques, à l'interface entre national et international, touchent aux questions de la circulation internationale des idées, du transfert de recettes d'action publique et des opérateurs

desdits transferts (lesquels ne représentent cependant pas l'ensemble de la fabrique de l'action publique). Par ricochet, notre grille d'analyse discutera les notions de traduction et de transcodage, et situera ces opérations dans le cadre d'une analyse par le haut, et plus précisément par les élites administratives.

L'idée de transnationalisation ouvre ensuite la voie à la définition des outils que nous convoquerons pour appréhender l'action publique, et qui fait l'objet de notre seconde section. Le phénomène d'enchevêtrement du national et de l'international conduit en effet à adopter dans notre grille d'analyse des outils issus de l'approche cognitive des politiques publiques, afin de mettre l'accent sur les représentations en présence à propos de la nature et de sa gestion, qui sont discutées, négociées par un ensemble d'acteurs aux statuts, positions et positionnements différenciés, mais qui entrent en relation pour définir un champ commun de solutions acceptables pour tous – ce qui ne signifie pas qu'elles soient consensuelles et encore moins unanimes. On plaidera donc pour une approche relationnelle et processuelle de l'action publique, qui s'intéresse aux lieux de confrontation et de négociation, et qui adopte en ce sens une démarche microsociologique et par le haut, c'est à dire centrée sur une poignée d'acteurs, qui précisément sont au cœur de ces configurations décisionnelles, tant à l'échelle de la capitale qu'à celle des deux parcs nationaux. De là une approche par niveaux, par moments et par configurations.

1.1. Section première. Etat en Afrique et aide internationale : construire l'Etat sur ses faiblesses.

L'aide internationale est constitutive de l'Etat en Afrique subsaharienne (Harrison, 2010). Selon le FMI, elle représentait en 2004 au Mozambique 48% du budget (de Renzio et Hanlon, 2009), et 54% en 2008⁷⁶. Les données du Comité

⁷⁶ Selon des documents internes recueillis à l'agence de l'AFD à Maputo (AFD, 2008), l'aide budgétaire globale représentait en 2008 30% de l'aide, les aides sectorielles 20%, et les projets 50%. Notons par ailleurs que la Banque Africaine de Développement et l'OCDE confirment ces chiffres de l'Aide Publique au développement (APD), qui représentait plus de 50% des dépenses de l'Etat en 2008 (BAfD/OCDE, 2008 : 492). Au total, l'APD est constituée en 2008 à 68,1% de dons et 31,9% de prêts selon ce document. Cependant, le soutien budgétaire direct est évalué à hauteur de 50% de l'APD. Plus précisément, ce document estime que l'appui budgétaire en 2008 à hauteur de 435 millions de dollars américains (et à 471 millions de dollars américains en 2010, selon le site du Programme Aid Partnership, portail

d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) établissent quant à elles que l'Aide publique au Développement (APD) s'élevait à 2012 millions de dollars américains en 2009 (soit 21,3% du revenu national brut), à 1952 millions de dollars américains en 2010 (soit 21,4% du revenu national brut) et enfin à 2047 millions de dollars américains en 2011 (soit 16% du revenu national brut)⁷⁷.

Agences bilatérales et multilatérales, organisations internationales de protection de l'environnement, banques de développement – l'ensemble de ces acteurs, que nous désignons par commodité bailleurs de fonds internationaux, sont porteurs de financements (le plus souvent sous forme de dons, mais avec une composante de prêts dans certains cas) voués dans notre cas d'étude à soutenir des projets de développement en matière de conservation de la nature. Ces projets ont donc trait au développement d'aires de conservation, mais aussi à des projets de reconfiguration des méthodes de pilotage d'aires de conservation. Cette section propose ainsi un passage en revue des principales implications de l'aide vis à vis de l'Etat, qui sont au centre de notre grille d'analyse.

1.1.1. Fragilité, dépolitisation et politisation.

L'étude de l'action publique telle qu'elle est menée dans un Etat africain se heurte d'emblée à la question de la dépendance – cette thématique revient régulièrement dans la littérature. L'un des récents titres d'articles relatifs à cette question au Mozambique était ainsi : « Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemmas of Aid Dependence » (de Renzio et Hanlon : 2009). Cette question de la souveraineté limitée par l'aide se pose également dans le champ de la conservation de la nature, où l'on se demande régulièrement si la souveraineté de l'Etat ne serait pas confisquée ou, plus finement, « privatisée »⁷⁸, en lien notamment avec le

synthétisant l'action des bailleurs au Mozambique. Site : http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm, consulté le 26 avril 2012). L'aide budgétaire est donc en hausse.

⁷⁷ Voir l'Annexe 4, qui reprend ces données sous forme de tableau (source : <http://www.oecd.org/dac/stats/MOZ.gif>, consulté le 25 février 2013). Notons que selon le site Aidflows (reconnu par l'OCDE), l'APD s'élevait à 3434 millions de dollars américains en 2002 (source : <http://www.aidflows.org>, consulté le 25 février 2013). Les montants ont donc considérablement baissé sur une dizaine d'années, même si l'APD demeure par ailleurs une part conséquente du budget de l'Etat.

mouvement de néolibéralisation de l'Etat souvent impulsé par les agences de l'aide.

1.1.1.1. *Les quiproquos de l'Etat « fragile ».*

On peut d'emblée souligner que le mouvement de néolibéralisation et même de privatisation ne signifie pas disparition de l'Etat, mais bien plutôt le fait qu'il délègue la gestion de certains pans de l'action publique à des acteurs privés et/ou internationaux. L'Etat central peut sortir renforcé par la privatisation/délégation (Hibou, 1999a : 31) : nous retenons plusieurs hypothèses en ce sens. D'abord, l'Etat se recentre sur ces compétences et savoir-faire et peut ainsi concentrer ses capacités ; l'Etat assure par la délégation une bonne gestion de l'action publique qui consacre sa capacité à '*deliver*' ; l'Etat accède par la délégation/privatisation à de nouveaux espaces et de nouvelles actions qui lui échappaient ; et enfin l'Etat demeure au centre de ce processus ne serait-ce que parce qu'il est à l'origine de la définition de ce qui peut être privatisé : il contrôle la ressource de l'authentification⁷⁹, et la détermination de ce qu'est la loi, et en cela il est incontournable dans le jeu de l'aide et des investissements étrangers. Dans notre optique, c'est une relation donnant/donnant qui s'établit entre Etat et acteurs internationaux publics et privés :

« Outsiders bring money and other external resources on which officials from impoverished states are highly dependent. State actors bring sovereignty – “the means of coercion that make it possible to gain advantage in struggles over resources traditionally the exclusive purview of the state”. Outsiders wishing to directly control, or otherwise define the use of these resources, depend on state actors for this commodity » (Igoe, 2007 : 246).

⁷⁸ Voir par exemple Jim Igoe (Juillet 2007), « Human rights, conservation and the privatization of sovereignty in Africa – a discussion of recent changes in Tanzania », *Policy Matters*, Vol. 15, pp. 241-254 ; Rozenn N. Diallo (2011), « Vers une gouvernance privatisée et internationalisée de la conservation. Etude de cas autour du « partenariat public-philanthropique » du parc national de Gorongosa, au Mozambique », *Lien Social et Politiques*, n°65, pp. 121-137.

⁷⁹ C'est à dire le pouvoir de la norme, qui valide (ou non) les orientations promues par les acteurs internationaux publics et privés.

Ce principe d'ajustements mutuels guidera notre réflexion. Pour autant, il est intéressant de revenir sur la question essentielle de la fragilité de l'Etat combinée à l'aide extérieure : qu'est-ce cela signifie concrètement, et quelles sont les conséquences en termes de gouverne étatique ? La littérature sur les Etats faibles, fragiles voire faillis est importante, notamment en relations internationales⁸⁰. La présentation d'Etats en termes de faiblesse structurelle et matérielle, de corruption et de politisation avancées, et de bureaucraties fragmentées et mal/peu formées porte *a priori* une sérieuse critique à l'endroit de l'hypothèse de coproduction de l'action publique. Si en effet l'Etat est un Etat fantôme (Tréfon et Ngoy, 2007), au sens d'irrégulier et de sporadique, on peut se demander en quoi l'appareil de l'Etat a les capacités de prendre des décisions d'ordre général – c'est à dire de gouverner – et en quoi les élites administratives et politiques – et les représentants de l'Etat en général – sont effectivement à même de (co)produire des régulations et un ordre institutionnel quelconque.

Notons d'abord que la notion d'Etat fragile fait l'objet de débats et de définitions par des organisations internationales de développement. Ainsi, selon la définition des Etats fragiles telle que proposée par l'OCDE et qui reflète un « consensus international » (Daviron et Giordano, 2007), notamment repris par la Banque mondiale, il s'agit de :

« pays caractérisés par un manque d'engagement politique et/ou par une faible capacité à développer ou mettre en œuvre des politiques de faveur des pauvres, par la présence de conflits violents et/ou une faible gouvernance » (OCDE/CAD, 2005)⁸¹.

⁸⁰ Voir par exemple Robert H. (1990), *Quasi States, Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press ; Christopher Clapham (1996), *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, New York, Cambridge University Press ; William Reno (1999), *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999. Voir également Joel S. Migdal (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press. Darbon propose un patchwork des adjectifs relatifs à cette idée de fragilité dans la littérature : « The literature provides us with “soft”, “void”, “quasi”, “ineffective”, “collapsed”, “corrupt”, “failed”, “ghost”, “hallow”, “would-be”, “neopatrimonial”, “belly-like”, “clientelist”, “prédateur”, “fragile”, “resilient”, “weak”, “à géométrie variable”.....states » (Darbon, 2011 : 6).

⁸¹ Et cité dans Châtaigner et Magro (2007 : 25). En 2011, on peut trouver une définition de l'OCDE mettant moins l'accent sur la pauvreté : « Fragile and conflict-affected states are those that have weak capacity to carry out basic functions of governing their population and territory, and lack the ability to develop mutually constructive and reinforcing », (OECD, mars 2011). La question de la sécurité est par ailleurs la deuxième approche phare ici, à côté donc de la pauvreté des Etats. Selon Daviron et Giordano (2007), le « consensus international » à propos de la définition des Etats fragiles est à considérer dans le cadre du contexte de changement de la philosophie de l'aide, ainsi que nous l'avons évoqué dans l'introduction. Après la conditionnalité, puis la sélectivité (c'est à dire que seuls les pays ayant déjà adopté de 'bonnes' politiques pouvaient prétendre à l'aide), il s'agit de favoriser l'émergence de « bonnes politiques ». L'idée n'est plus de contourner l'Etat, mais de le reconstruire : on met dorénavant l'accent sur le nécessaire leadership et l'appropriation par les pays bénéficiaires (voir à cet égard la déclaration finale de la conférence de Monterrey, United Nations (2003)).

Le Mozambique ne fait pas partie des 38 Etats considérés comme fragiles par l'OCDE⁸². D'autre part, l'engagement politique formel en termes de lutte contre la pauvreté existe au Mozambique : c'est le fer de lance du Président Armando Guebuza, chef de l'Etat depuis 2005⁸³. N'étant plus dans une situation de conflit, ce sont plutôt les idées de faibles capacités pour la mise en œuvre de politiques de développement et la faible gouvernance qui peuvent nous intéresser dans notre réflexion.

De nombreux travaux académiques se penchent sur la nature de l'Etat dans les pays en développement, et proposent de nombreux adjectifs pour les qualifier⁸⁴. Comme le souligne Darbon (2011) et Compagnon *et.al* (2012), cette littérature s'intéresse avant tout à ce qui ne marche pas conformément à un modèle idéal-typique (i.e. westphalien), donc à la façon dont l'Etat devrait idéalement fonctionner. D'une manière générale l'Etat en Afrique se caractérise donc notamment par un contexte de faible institutionnalisation, de faibles capacités institutionnelles et humaines, d'assimilation réciproque des élites (Bayart, 1989), et d'espaces sociaux semi-autonomes. Un exemple de ces travaux, connexe à l'idée d'Etat fragile, évoque les « areas of limited statehood », et permet de s'interroger sur les conditions de possibilités de l'action publique dans un tel contexte. Le concept de « limited statehood » peut être ainsi défini :

« (it) refers to deficits with regard to what is generally described as effective sovereignty – namely the state monopoly on the use of force and the ability of states to enforce political decisions » (Risse et Lehmkuhl, 2006, 10 ; voir aussi Börzel et Risse, 2010 : 118).

C'est avant tout le dernier point qui nous intéresse. En effet, suivant cette approche, dans la mesure où l'Etat n'est pas capable d'appliquer ni même d'être à l'origine des décisions politiques, la direction politique est faite de relations non

⁸² Pour la liste complète, voir par exemple OCDE (2007), « Veiller à ce que les Etats fragiles ne soient pas laissés pour compte ». Soulignons que l'absence du Mozambique sur cette liste ne veut certes rien dire en soi, des listes concurrentes pouvant exister et toutes étant élaborées suivant des critères politiques et de consensus.

⁸³ Les documents de réduction de la pauvreté absolue (PARPA), qui sont l'une des matérialisations de cet « engagement » de l'Etat, sont d'ailleurs au cœur de la relation Etat/bailleurs dans le pays, comme nous l'avons évoqué en introduction.

hiérarchiques, basée sur des formes multi-niveaux de coopération entre acteurs étatiques et non étatiques. Par ailleurs, il est question d'aires :

« we do not talk about “states of limited statehood”, but areas – territorial or functional spaces within otherwise functioning states that have lost their ability to govern » (Börzel et Risse, 2010 : 119).

Ce point est particulièrement intéressant dans notre étude, car si nous n'adhérons pas à l'ensemble des propositions de cette approche, elle permet de mettre en avant l'étude de configurations particulières, au sein de l'Etat, où le pouvoir de décision, et plus globalement le pouvoir de gouvernement de ce dernier, est limité – au profit d'une configuration d'acteurs et d'un système d'action *a priori* plus horizontaux. C'est précisément ce que notre étude entend mettre à jour : des configurations territorialisées ou en tout cas localisées – qui se matérialisent par exemple dans les appareils de gestion des deux parcs nationaux, mais aussi dans le cadre de l'unité TFCA du ministère du tourisme – qui semblent avoir une dynamique d'autonomisation vis à vis de l'appareil d'Etat, central et local, dynamique qui serait donc le fruit de la transnationalisation de l'action publique. Nos cas d'étude mettent en effet en lumière des administrations transnationales (composées d'acteurs nationaux et internationaux, publics et privés, fonctionnant grâce à des fonds internationaux) qui sont des espaces normatifs et semi-autonomes par rapport à l'appareil de l'Etat, qui leur délègue une série de missions. C'est ce que nous appellerons au cours de notre travail des 'appareils transnationaux de gouvernementalité', suivant la notion développée par Ferguson et Gupta (2002), afin de souligner cette délégation et cette autonomisation d'administrations transnationales vis à vis de l'appareil de l'Etat – mais qui ne sont pas synonymes d'absence ou de retrait de l'Etat. Elles signifient bien plutôt une ombre du pouvoir de l'Etat qui plane sur l'action publique, qui intervient de façon intermittente en fonction des enjeux et de ses capacités.

Autrement dit, nous opposons une vision régulièrement globalisante de l'inanité de l'Etat à une vision de 'gouvernance à trous', dans laquelle l'Etat est

⁸⁴ Voir note de bas de page n°80.

présent dans des réseaux d'action publique au coup par coup en fonction de ses propres capacités, de ses alliances ou non avec d'autres acteurs et de la résistance et de l'autonomie de ces acteurs par rapport à lui. Pour Darbon (2011), confronter l'approche des politiques publiques et celle de « states with limited stateness » permet à cet égard d'établir que la faiblesse structurelle de ces Etats n'empêche pas de pouvoir les qualifier d' « Etats en action » :

« they manage to spread a paramount normative order, some formal structures, an institutional overarching order, procedures, a sense of state legitimacy up to the most remote communities and territories » (Darbon, 2011 : 4).

C'est l'idée de 'gouvernance à trous'⁸⁵. C'est pourquoi le Mozambique ne répond selon nous que partiellement aux canons de « l'Etat fragile » ou de « areas of limited statehood ». Dans une lecture de type néo-institutionnaliste, on peut dire que les administrations et les institutions politiques, même faibles, génèrent une forme de régulation. Elles produisent de la prédictibilité, et contribuent à modeler les comportements et les perceptions des acteurs, nationaux comme internationaux, étatiques et privés – tout comme elles sont modelées par eux. Très simplement, nous considérons la fragilité de l'Etat, dans le cas mozambicain, comme une fragilité de moyens, financiers et procéduraux – mais une fragilité en trompe l'œil. Par la transnationalisation de l'action publique, et plus précisément par la délégation, l'Etat optimise ses faibles moyens pour être présent dans la régulation de secteurs qui sinon lui échapperaient, comme c'est le cas de la conservation de la nature. Les acteurs internationaux paraissent certes en première ligne en matière décisionnelle. L'objectif de cette thèse est ainsi précisément de démontrer que tout se passe comme si l'Etat acceptait de perdre formellement sa capacité, son pouvoir, pour justement garder et agrandir son pouvoir.

Pour conclure sur ce point, nous postulons l'existence au Mozambique d'une « state-based shadow of hierarchy »⁸⁶, autrement dit d'un Etat par certains côtés

⁸⁵ On peut même parler en ce sens de 'capacités à trous'.

⁸⁶ Börzel et Risse (2010) définissent la « shadow of hierarchy » comme l'ombre de l'Etat présente en arrière-fond de toute action publique, ce qui permet de s'assurer que les acteurs non-étatiques participent bien à la livraison de biens collectifs. Or, selon eux, les « areas of limited statehood » se caractérisent justement par une « shadow of hierarchy » très faible. Les acteurs externes, telles les organisations internationales, peuvent y être les substituts fonctionnels de la « state-based shadow of hierarchy ». Contrairement à ces auteurs, nous argumentons dans le sens d'une « state-based

limité, mais néanmoins au centre du jeu – sans pour autant être un Etat fort et encore moins surpuissant. L'Etat est simplement incontournable dans l'action publique. Si fragilité de l'appareil d'Etat il y a, elle est à considérer au sens de faibles moyens financiers – qui se matérialisent par une très petite (voire inexistante) participation financière aux projets de développement des deux parcs nationaux tout comme au budget de l'unité TFCA – et de faible nombre de personnes ressources qualifiées, qui à l'échelle de Maputo comme à celle des deux parcs nationaux se trouvent être rémunérées par des organisations internationales. Nous adhérons en ce sens aux propos de Latourès :

« Certes, l'Etat n'a pas les capacités d'imposer un référentiel du gouvernement des sociétés dont il a pourtant la charge et dont il dépend, mais les dispositifs étatiques sont insérés dans des espaces de négociation des cadres d'action, par leur confrontation et réinterprétation réciproque à différents niveaux » (Latourès, 2008 : 91).

Il est par ailleurs important de souligner l'omniprésence formelle et symbolique de l'Etat – même s'il s'agit d'une ombre 'faible', puisque la présence symbolique n'est pas routinière. Il quadrille en effet l'ensemble du territoire, et de notre point de vue par ricochet l'ensemble de l'action publique. En ce qui concerne le territoire, et on rejoint ici la question du parti-Etat, l'Etat est on l'a dit organisé en provinces, districts, localités et postes. Les dirigeants de ces sous-ensembles sont, directement ou indirectement, nommés par le ministère de la direction étatique⁸⁷, autrement dit par le parti au pouvoir. D'un point de vue plus symbolique, mais néanmoins significatif, on peut apercevoir le long des routes (pas seulement dans les rues de la capitale donc), des drapeaux et des pancartes vantant les mérites du Frelimo. Dans le même ordre d'idées, une cellule du Frelimo est

shadow of hierarchy », alors même qu'il est vrai de dire que de prime abord, des acteurs internationaux semblent la prendre à leur compte, comme on le verra plus précisément dans les chapitres suivants. Nous adhérons aux propos de Darbon : « however, this "shadow" may be granted a wider sense to include not only a capacity to affect people or organisation actions but a quasi virtual power to influence, to shape people perceptions, a moral influence » (Darbon, à paraître : 4). L'idée d'influence est à souligner, puisqu'elle rappelle la différence qui existe entre manifestation physique de l'Etat et influence de l'Etat.

⁸⁷ Certains sont nommés par le gouverneur de la province, lui-même nommé par le Président de la République. Voir la Figure 11 synthétisant l'organisation administrative du Mozambique, dans la seconde section du chapitre premier de la seconde partie (« La 'sovereign frontier', entre délégation à un appareil transnational et entreprise de domination étatique »).

présente au sein même du campement principal du parc national de Gorongosa. Nous reviendrons plus en détails sur ce point, mais il est clair que le paysage institutionnel est parsemé de signes de la présence de l'Etat et du parti.

1.1.1.2. *Dépolitisation et politisation.*

Postuler que l'ombre de l'autorité du parti-Etat plane sur l'action publique conduit à nous positionner sur la question des implications de l'aide internationale en termes de politisation/dépolitisation. Il convient en effet de préciser la définition que nous conférons dans ce travail à ces deux termes, lesquels sont d'autant plus délicats *a priori* du fait du contexte de parti-Etat. Ainsi, la dépolitisation est directement liée à la question de l'aide internationale, dans la mesure où c'est un processus que recherchent les organisations internationales de manière à contourner leur interdiction d'intervenir sur le politique, et le risque de confrontation à la souveraineté de l'Etat. Toute aide se présente ainsi sous forme dépolitisée, c'est à dire technique, et donc soit disant neutre. Notre thèse entend montrer qu'il s'agit en fait d'instruments politiques, qui refusent de se dévoiler comme tels. Surtout, c'est paradoxalement un moyen pour l'Etat récipiendaire d'étendre son pouvoir – quand bien même il s'agit on l'a vu d'un Etat relativement faible. Harrison parle du phénomène de « anaesthetisation of politics » :

« Liberal governance discourse defines a realm of politics which is by and large unproblematic. In place of the inequalities of the creditor-state relation are relations of partnership, participation and stakeholding » (Harrison, 2004 : 108).

« (...) considerations of social structure, conflict of interest and political struggle are defined out of the frame of development politics » (Harrison, 2010 : 55).

D'un point de vue général, les discours des agences internationales de développement ont en effet tendance à insister sur une série de nouvelles priorités, qui sont autant de mots consensuels vidés de leurs sens politique : on parle par exemple de participation, d'appropriation (*ownership*), de gouvernance. Cela rejoint le mythe de la gouvernance dépolitisée dont parle Jobert (2003), dans la

mesure où on met l'accent sur l'idée d'action publique de l'intérêt général, fruit de la coopération entre acteurs égaux, entre partenaires. Les discours sont technicisés et scientifiques, et les projets de développement et l'action publique en général passent de plus en plus par les experts et la contractualisation (Gaudin, 2007 ; Quénou, 2010 ; Harrison, 2010), ce qui contribue là aussi à formellement dépolitiser l'action publique : les enjeux de développement sont exclus du débat politique. Toujours dans le contexte néolibéral, on parle de bénéficiaires, d'usagers. Le domaine de la protection de l'environnement fait particulièrement écho à cela, du fait de la prégnance de la parole scientifique dans le diagnostic des problèmes, l'analyse des causes et la définition de perspectives d'actions possibles (Lascoumes, 1994 : 302). Lascoumes parle à cet égard d'« écopouvoir » : l'influence des scientifiques dans le traitement des questions relevant de la gouvernance écologique aboutit à l'option pour tel ou tel traitement politique – sous couvert de technicité et de neutralité, donc de manière dépolitisée.

Or, d'un point de vue plus particulier, relatif à la place de l'Etat, l'ouvrage de Ferguson en 1990⁸⁸ à propos de projets de développement au Lesotho invite à considérer que la dépolitisation formelle impliquée par l'aide internationale n'empêche pas, bien au contraire, des dynamiques d'expansion du pouvoir de l'Etat – autrement dit, des dynamiques essentiellement politiques :

« While we have seen that “development” projects in Lesotho may end up working to expand the power of the state, and while they claim to address the problems of poverty and deprivation, in neither guise does the “development” industry allow its role to be formulated as a political one. (...) By making the intentional blueprints for “development” so highly visible, a “development” project can end up performing extremely sensitive political operations involving the entrenchment and expansion of institutional state power almost invisibly, under cover of a neutral, technical mission to which no one can object » (Ferguson, 1990 : 256).

Ainsi, dépolitisation ne signifie pas retrait de l'Etat, ce qui confirmerait sa faiblesse chronique. Au contraire, la dépolitisation de l'action publique peut justement refléter un élargissement des prérogatives de l'Etat – et plus

précisément, nous le verrons, de la bureaucratisation – sous couvert de développement (Ferguson, 1990 ; Darbon, 2009a). Ainsi, quand on parlera de politisation dans ce travail, il s'agira avant tout de la définition des domaines de compétences de l'Etat vis à vis des organisations internationales. Cela va donc au-delà de l'Etat-parti : il ne s'agit pas au premier chef de politique partisane⁸⁹. Pour autant, dans la mesure où nous avons opté pour une approche par le haut, c'est à dire par les élites⁹⁰, notre hypothèse sur ce point est qu'à ce niveau de la fonction publique, l'appartenance au parti est presque généralisée (hors université). Par ailleurs, la plupart de nos enquêtés évoquent le plus souvent non pas l'Etat, mais le « gouvernement », en référence à leur allégeance première dans leur présentation de soi⁹¹. Tout se passe donc comme si l'ombre du Frelimo n'était jamais bien loin, dans les discours et les pratiques de l'élite administrative mozambicaine.

D'un autre point de vue, la politisation est aussi entendue dans ce travail comme étant intrinsèquement liée aux pratiques mêmes de l'administration publique. En effet, ses activités mêmes englobent et sous-tendent le quotidien :

« Public administration is essentially political not because it is openly supporting a political party or leader but because it takes control of everyday life and everyone through discourses, programmes, mechanisms, processes, techniques, norms, regulations it produces » (Darbon, 2009a : 10).

Cela rejoint une lecture en termes de gouvernementalité, c'est à dire qui souligne combien la domination de l'Etat – et dans notre cas ce qu'on appellerait plutôt l'ombre de l'autorité de l'Etat – est incorporée dans les pratiques quotidiennes des bénéficiaires de l'action publique, mais aussi finalement par ceux-là mêmes qui les fabriquent. Les techniques et les instruments qui sous-tendent l'action publique ne sont pas neutres, mais empreints de valeurs et de représentations de ce qui doit être : ils sont la conduite des conduites. On l'a dit, notre étude ne s'intéresse que marginalement aux bénéficiaires de l'action

⁸⁸ James Ferguson (1990), *The Anti-Politics Machine*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁸⁹ Ce d'autant plus que comme nous l'avons précisé plus haut, la question de l'appartenance partisane a été pendant la période de terrain relativement délicate à aborder. Par ailleurs, du fait de la confusion entre Etat et parti, la dimension partisane est de toute façon par définition de mise quand il s'agit de l'Etat.

⁹⁰ L'approche par les élites est explicitée plus bas dans cette section.

⁹¹ Nous remercions M. Cahen pour ses remarques judicieuses sur ce point. Notons que cette confusion des termes n'est

publique. Toutefois, évoquer la gouvernementalité⁹² permet de souligner que les acteurs qui font les politiques publiques se positionnent vis à vis de dispositifs de politiques publiques qui sont politisés, c'est à dire certes présentés comme neutres, mais qui visent essentiellement à déterminer l'éventail de choix possibles – dans notre cas en matière de ce qu'est la nature et de comment il convient de la conserver ; et cela touche par ricochet la définition de l'usage de la terre et des ressources naturelles que les populations peuvent ou ne peuvent pas faire. Ce phénomène est particulièrement intéressant dans le cas des parcs nationaux, qui sont par définition supposés être des incarnations territoriales de la souveraineté de l'Etat. Même si ce sont bien des acteurs internationaux qui financent et qui ont la main sur la plupart des questions de gestion quotidienne des deux parcs, ainsi que sur la définition de ce que devrait être la Politique de conservation, ces modes de gestion et ces définitions sont faites au nom de l'Etat, ce qui contribue là aussi à le rendre omniprésent.

Notre travail est dans cette optique une analyse du '*state at work*' – c'est à dire qui entend mettre en avant combien l'Etat est une entreprise politique, de domination – afin de mettre à jour les ressorts de cette omniprésence de l'Etat aux faibles capacités, qui politise *de facto* l'action publique, c'est à dire qui affirme les compétences de l'Etat vis à vis des acteurs internationaux publics et privés. En ce sens, « Au lieu de faire des jeux de mots recourant à des oxymores pour qualifier l'Etat (...), il convient de faire l'inventaire de ses modes opératoires » (Quantin, 2005 : 22). En accord avec la proposition de Quantin, il importe de proposer l'inventaire des modes opératoires remarquables de l'Etat au Mozambique dans un contexte de transnationalisation des problèmes à traiter. C'est ce que nous ferons dans le point suivant.

Comme le souligne Latourès (2008), même dans l'hypothèse où une problématique est imposée sur l'agenda national, il n'en reste pas moins que tout emprunt est réappropriation et réinvention, selon l'idée d'extraversion avancée par Bayart (1989). Faibles capacités ne sont donc pas synonymes de passivité ni de

pas propre au Mozambique, mais est une constante partout.

⁹² Au sens proposé par Bayart (1998), c'est à dire d'« action sur des actions » et de « manière de diriger la conduite d'individus ou de groupes ».

copie conforme. Toutefois, l'appropriation est plus souvent une adaptation face à quelque chose d'existant qu'une véritable création nouvelle et autonome. En ce sens, notre étude est pour une large part une sociologie de la réception dans les sociétés extraverties, que l'on concevra en termes de coproduction de l'action publique. L'idée d'extraversion invite ainsi à une lecture non dépendantiste 'classique' : les relations de l'Etat avec les acteurs internationaux est au contraire potentiellement dynamique. Notre grille d'analyse convoque dans ce cadre les outils de l'anthropologie du développement, de la sociologie des transferts internationaux de solutions d'action publique, et de la sociologie de la traduction et du transcodage.

1.1.2. Circulation des idées et sociologie des élites : une approche par les transferts et le transcodage.

Notre travail interprète la transnationalisation de l'action publique *via* une approche par le haut, c'est à dire en s'intéressant en particulier aux élites sur la scène mozambicaine. Nous insisterons en ce sens sur leur formation (et lieux de formation, en général à l'étranger), sur leur appartenance à différents forums, ou encore sur leurs réseaux d'interconnaissances. Le chapitre troisième de cette première partie propose en ce sens une sociologie des élites administratives et expertes mozambicaines, mais cette analyse sous-tend l'ensemble de notre étude. Le présent chapitre précise la grille d'analyse de cette sociologie des élites autour de trois outils : la circulation des idées ; une sociologie des élites *via* une lecture microsociologique ; une sociologie de la traduction et du transcodage.

Plus précisément, l'étude de l'action publique sous le prisme de la transnationalisation, c'est à dire des interactions entre acteurs internationaux publics et privés (agences internationales de développement, fondation privée, ONGs internationales) et nationaux (eux aussi publics et privés), invite à faire appel à trois séries d'outils. D'abord, considérer la circulation internationale des idées en matière de développement et de conservation et leur appropriation. Des problématiques deviennent légitimes à l'échelle de l' « agora globale » (Stone,

2008), et sont appropriées sur la scène mozambicaine. Dans cette optique, les outils relevant des transferts de solutions d'action publique (Delpeuch, 2008 ; 2009) sont mobilisés dans notre grille d'analyse. Puis, la sociologie des opérateurs de ces transferts nous intéresse particulièrement : il s'agit d'analyser les pratiques et positionnements des acteurs intermédiaires-importateurs (Latourès, 2008), points de passage entre l'arène globale, matérialisée par l'agenda des bailleurs, et la scène nationale et locale. Cette sociologie sera entreprise en grande partie sous l'angle de la sociologie des élites, dans la mesure où nous avons opté pour une approche par le haut. Enfin, la sociologie de la traduction (Callon, 1986) et du transcodage (Lascoumes, 1994 ; 1996) sera prise en compte, dans la mesure où :

« les normes et les outils portés par des acteurs (intermédiaires) transnationaux ne font pas, en général, l'objet d'une simple transposition au niveau des politiques publiques nationales : ils sont, au sens littéral et sociologique du terme, « traduits » nationalement » (Hassenteufel, 2005 : 129).

1.1.2.1. Circulation des idées : une approche par les transferts de solutions d'action publique.

L'une des manifestations de l'aide au Mozambique consiste en la création d'enclaves bureaucratiques au sein de ministères – c'est à dire d'espaces administratifs financés par des bailleurs, composées de hauts fonctionnaires recrutés sur concours publics et hautement rémunérés⁹³. D'une manière finalement analogue, les deux projets de développement présents à Gorongosa et au Limpopo ont créé des équipes de gestion transnationales, c'est à dire composées d'acteurs internationaux et nationaux. Ces équipes ont pour mission de gérer ces parcs nationaux au nom et pour le compte de l'Etat ; ces situations représentent à ce titre des exemples parfaits de la rencontre et plus précisément de l'imbrication entre transnationalisation et 'state at work'. Comme le remarque Goldman concernant le

⁹³ Nous reviendrons largement sur la question des enclaves bureaucratiques, d'abord dans la première section du chapitre deuxième de la première partie (« Processus de cadrage et concertation multi-acteurs »), traitant spécifiquement de l'unité TFCA du ministère du tourisme, puis dans le cadre du chapitre troisième de la première partie, qui propose une sociologie des médiateurs au sommet de l'Etat.

financement par la Banque mondiale de départements ministériels spécialisés sur les questions environnementales :

« In these upgraded state agencies, the traditional work of state actors is now dispersed across a new array of hybridized 'state' actors. (...) Besides writing the new environmental laws and regulations, these travelling hybrid actors are critical conduits for the transnationalization of ideas » (Goldman, 2001 : 511).

Cette transnationalisation représente, dans notre cas d'étude, la rencontre et le mélange – non exempt de conflits et de points d'achoppement – entre les instruments et narrations légitimes sur la scène internationale et portés par les bailleurs, avec le contexte national. Considérer la fabrique de l'action publique dans un contexte d'importante transnationalisation revient à appréhender les dynamiques de passage et de traduction existant entre les niveaux national et international. Cela rejoint le récent changement de focale que l'on peut constater dans des travaux sur des terrains du Nord, par exemple sur la gouvernance européenne, qui entendent la production d'action publique non plus comme centralisée sur l'Etat, mais comme un enchevêtrement de niveaux (transnational, national, infranational) où se diffusent normes, représentations et instruments (Massardier, 2003 ; Lascoumes et Le Galès, 2007 : 22 ; Hassenteufel, 2008 ; Carter et Smith, 2008). Ainsi, comme le souligne Demange (2010), observer cette dynamique sur des terrains fortement extravertis offre un cas d'étude particulièrement intéressant, une situation où la transnationalisation se donne à voir avec plus d'acuité que dans des contextes où le rôle de l'Etat dans le traitement des « problèmes publics » est plus prégnant et ancré historiquement. Les différents niveaux se rencontrent dans la formulation des réponses apportées à ces différents problèmes publics. La prise en compte des niveaux et des acteurs multiples est donc une posture théorique et méthodologique qui permet de prendre en compte la situation d'extraversion du Mozambique, et la nature de plus en plus globale de la question de la protection de l'environnement⁹⁴.

⁹⁴ Tout comme le « problème sida » (Demange, 2010) par exemple.

Ainsi, l'idée de transnationalisation dans le domaine de la conservation fait référence au phénomène de globalisation et d'institutionnalisation de la protection de l'environnement, surtout depuis la fin des années 1980. Les grandes conférences internationales sur le sujet, de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de Stockholm en 1972 jusqu'à celle de Johannesburg en 2002, en passant par celle de Rio en 1992, invitent à parler d'« écopolitique internationale »⁹⁵. En tant qu'objet « global », l'environnement est régulièrement pensé comme un « bien public mondial » (BPM)⁹⁶. Il ne s'agit pas dans le cadre de cette thèse d'établir la genèse et les modes de construction de problématiques légitimes (Bourdieu, 2001 : 60 ; Badie, 1992 : 38) en matière de protection de l'environnement à l'échelle internationale. Des travaux en ce sens ont déjà été menés, par exemple sur les biens publics mondiaux (Smouts, 2002) ou sur le développement durable (Pascual-Espuny, 2007). La question qui nous préoccupe est plutôt d'établir les façons dont certaines idées, pratiques et instruments liés aux enjeux de conservation de la nature sont transférés sur la scène nationale mozambicaine – et notamment par quels acteurs. Ces idées, pratiques et instruments sont bien établis sur la scène internationale, et correspondent aux agendas des bailleurs présents au Mozambique.

⁹⁵ Définie ainsi : « l'ensemble des dimensions politiques de l'identification et de la résolution des questions environnementales » (Le Prestre, 2005 : xiv). L'écopolitique internationale est de plus en plus l'occasion de confrontation entre « pays du Nord » et « pays du Sud », les premiers acceptant le lien entre protection de l'environnement et promotion du développement, les seconds insistant sur les responsabilités des pays du Nord (Le Prestre, 2005 : 249 ; Aubertin *et al.*, 1998).

⁹⁶ Défini comme suit : « ressources naturelles (matérielles ou non) vues comme étant essentielles pour l'humanité présente et future, mais dont l'existence est aussi vue comme menacée soit de dégradation (le sol, l'air), soit de dénaturation (sites, paysages), soit de disparition (le rhinocéros) » (Constantin, 2002). Une autre approche s'intéressant aux enjeux globaux est celle des régimes internationaux. Un régime pouvant se définir comme un « ensemble de règles, de principes, de procédures, de mécanismes de prise de décision autour desquels convergent les attentes des acteurs » (Smouts, 2000 : 132). Il existe ainsi plusieurs régimes internationaux environnementaux, par exemple sur la protection de la biodiversité, ou sur la protection de la couche d'ozone. Smouts fait un distinguo entre les biens publics mondiaux et les régimes internationaux : « à la différence des 'régimes internationaux' qui se construisent par petites touches sans que l'on sache par avance sur quelles représentations partagées se fondera une coopération internationale à réinventer sans cesse, les biens publics mondiaux sont proclamés d'en haut et *a priori*. Ils postulent un consensus global et supposent ce problème résolu. Les données d'un ordre mondial souhaitable sont énoncées en termes universels par quelques-uns et présentées comme des biens profitables à tous. Tous les acteurs sont amenés à entrer dans la problématique qui s'impose peu à peu à l'ensemble de la société internationale » (Smouts, 2002 : 376). Point intéressant, l'approche en termes de BPM aurait des points d'accroche avec le nouvel esprit de l'aide : « sur le plan politique, l'approche en terme de BPM arrive à propos pour conforter la nouvelle doctrine de l'aide fondée sur le 'partenariat', qui tend à s'imposer, de Monterrey à Johannesburg. En luttant chez eux contre le sida, la désertification, la déforestation, l'instabilité monétaire, etc., les pays du Sud produisent du bien public mondial. L'aide publique internationale devient un instrument de réciprocité et de responsabilité collective » (Smouts, 2002 : 380).

Genèse des idées et pratiques dans le domaine de la conservation de la nature en Afrique.

Il existe « trois temps de la conservation », depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours (Rodary et Castellanet, 2003).

Le premier temps de la conservation est qualifié « d'intégration manquée ». A l'époque coloniale se constitue progressivement un secteur autonome de la conservation de la nature, distinct des autres activités d'aménagement et d'exploitation de l'espace. La diffusion d'un outil particulier, l'aire protégée (qui sont au départ des réserves de gibier et des réserves forestières (MacKenzie, 1988 ; Grove, 1995)), correspond à un mouvement dit préservationniste – ou '*fortress conservation*' (Adams et Hulme, 2001), ou encore '*the fences and fines approach*' (Büscher et Whande, 2007 : 27) – qui se focalise sur la protection des milieux, fondée sur une claire séparation entre nature et culture. La prise de conscience du caractère souvent destructeur du capitalisme et du colonialisme est à l'origine de ce mouvement, porté par des scientifiques explorateurs et les administrateurs des colonies, particulièrement sensibles aux détériorations environnementales.

Le deuxième temps de la conservation est celui de « l'imposition des aires naturelles protégées ». Elles deviennent l'outil par excellence de la conservation, dès la fin du XVIIIème siècle. Dans leur cadre, les populations locales sont expulsées (on touche pour partie ici à la dimension de contrôle social de la conservation). Cela touche au premier chef les populations autochtones, mais aussi une certaine marge des populations blanches. Ainsi, les pratiques de chasse autochtones sont très vite assimilées à du braconnage, vues comme cruelles – au contraire des pratiques d'origine occidentale (MacKenzie, 1988 ; Singh et van Houtum, 2002). Ces dernières utilisent la pointe de la technologie. Surtout, les premières aires protégées ont, dans le monde colonial, une fonction de pérennisation de l'homme blanc viril. Elles sont d'un accès réservé (à l'élite coloniale, et aux premiers touristes, en général aristocrates), et sont dédiées à des pratiques qui symbolisent le prestige social des élites coloniales, comme la chasse sportive.

Le troisième temps de la conservation est celui de la « conservation intégrée ». C'est la reconnaissance de la compatibilité entre occupation humaine et protection pérenne des ressources naturelles. Ce repositionnement dans les discours est à relier au contexte de décolonisation. Le secteur de la conservation, porté dès l'époque coloniale par des sortes de « lobbys », associations impériales puis internationales, qui réunissaient une élite des colonies et des métropoles à l'époque coloniale, doit désormais se faire entendre auprès des gouvernements post-coloniaux. De là de nouvelles formes d'institutionnalisation transnationale du secteur de la conservation, avec l'apparition, par exemple, de l'UICN en 1948, et du WWF en 1961 : les ONG conservationnistes font leur apparition.

Elles sont porteuses d'un changement dans le registre de légitimation des programmes de conservation, et notamment de la mise en place d'aires protégées : les arguments de type économique accompagnent désormais ceux de nature plus esthétique et éthique, dans l'objectif de mieux convaincre les dirigeants des nouveaux Etats indépendants. Pour ces derniers, le fait de se réapproprier les problématiques conservationnistes était en effet, et est toujours, porteur d'une manne financière non négligeable (notamment en terme de tourisme) – mais aussi d'une manne symbolique, surtout avec la normalisation du développement durable à partir de la fin des années 1980.

Le troisième temps de la conservation représente donc le retour, ou plutôt l'intégration des populations autochtones dans l'idée de conservation, dans la mesure où on lie cette dernière aux objectifs de développement, et notamment de réduction de la pauvreté⁹⁷. En 1980 est publié par le WWF, l'UICN et le PNUE une « Stratégie mondiale de la Conservation ». L'accent est mis sur la participation des populations locales/traditionnelles. De même que lors de la Déclaration de Rio en 1992⁹⁸. En 1996, la commission mondiale des aires protégées de l'UICN et le

⁹⁷ Comme le soulignent Hutton *et.al* : « (the community narrative) fitted with the renewed interest in the 1980s in the market as an alternative to the state as a means of delivering policy change. (...) communities, and rural individuals and households, should become micro-entrepreneurs, using the economic values of conservation resources (for tourism, trophy-hunting, medicines, meat or other products) to deliver both sustainable livelihoods and conservation » (Hutton, Adams et Murombedzi, 2005 : 345). Ou encore Rodary : « l'acception du libéralisme qui est retenue par le monde de la conservation est très nettement orientée vers le domaine économique et vers les possibilités d'enrichissement des populations, possibilités qui sont vues comme le processus d'éveil démocratique des campagnes d'Afrique australe en même temps que le moteur d'une conservation plus efficace » (Rodary, 1998 :117).

⁹⁸ Voir le principe 22 : « les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement, du fait de leurs connaissances du milieu de leurs pratiques

WWF publient « Principes et lignes directrices sur les peuples autochtones et traditionnels et les aires protégées », qui souligne la nécessité de gérer ces aires avec les peuples indigènes et de respecter leur connaissance de l'environnement (Aubertin et Rodary, 2008). On parle de « new community narrative » (Hutton, Adams et Murombedzi, 2005) : il s'agit d'intégrer les populations locales, à la fois physiquement au sein des aires protégées, mais aussi politiquement, au sein des politiques de conservation.

Toutefois, est apparu, à la fin des années 1990, un discours alternatif, principalement porté par des biologistes : le mouvement de retour aux barrières (Hutton, Adams et Murombedzi, 2005) – qui représente finalement un retour au premier âge préservationniste de la conservation. Il n'y est plus question d'une quelconque participation locale, ni d'une valorisation du rapport traditionnel à la nature. Au contraire, les principes de gestion scientifique reprennent le haut du pavé, si l'on peut dire. Ce discours alternatif est supporté par de nombreux bailleurs, avant tout américains, avec l'USAID notamment.

D'où une situation originale, où l'histoire semble se répéter, dans la mesure où les logiques préservationnistes sont à nouveau de mise. La nouveauté, c'est l'affichage développement durable qui sous-tend la plupart des politiques publiques aujourd'hui, y compris environnementales. Cet affichage ne peut ignorer les populations locales, puisqu'il prend largement appui sur le triptyque Etat/marché/société civile (Howell et Pearce, 2001).

Figure 2. Genèse des idées et pratiques dans le domaine de la conservation de la nature en Afrique.

Les modes de gestion de la nature expérimentés et soutenus par les organisations internationales (de conservation et/ou de développement) au Mozambique depuis la fin des années 1980 mélangent les différentes tendances examinées dans le tableau ci-dessus. Leurs agendas représentent souvent

traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leur intérêt, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation du développement durable ». Voir : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

l'hybridation d'objectifs parfois difficilement conciliables *a priori*, comme l'alliance entre conservation forteresse, commercialisation de la nature et lutte contre la pauvreté. Les chapitres suivants examineront en détails ces narrations différenciées et leur mélange, notamment grâce aux outils de l'approche cognitive des politiques publiques que nous évoquerons dans la seconde section de ce présent chapitre. On peut toutefois déjà préciser que les agendas des bailleurs et organisations internationales de protection de l'environnement, se retrouvent *grosso modo* sur la ligne de ce qu'on peut appeler, avec Brockington *et al.*, la « mainstream conservation », et qui représente ces problématiques légitimes, c'est à dire idées, pratiques et instruments, qui font l'objet de transferts sur la scène mozambicaine⁹⁹ :

« (a particular historical and institutional strain of western conservation) dominates the field of conservation in terms of ideology, practice and resources brought to bear in conservation interventions. (...) (One) important element of mainstream conservation's collaborative legacy is the continuous presence of business interests, and the consistent intertwining of states, private enterprise and philanthropy » (Brockington et al., 2008a : 8).

Ces conceptions et ce rapport entre mondes de l'Etat, du privé et de la philanthropie font partie des grands mots d'ordre communément admis en matière de conservation de la nature, et autour desquels se cristallisent désaccords et intérêts divergents quand il s'agit de leur appropriation sur la scène mozambicaine et de leur mise en œuvre. A ce titre, les problématiques légitimes en matière de conservation et de développement sont au cœur du processus de transnationalisation de l'action publique. Or, l'un des outils les plus utilisés pour appréhender ce processus est celui des transferts de politique publique (Hassenteufel, 2005). Penser en termes de transferts de solutions d'action publique

⁹⁹ De leur côté, Rodary et Dumoulin parlent d'un « secteur mondial de la conservation », mais mettent avant tout l'accent sur le rôle des ONGs : « (les ONGs de conservation sont) promotrices d'un véritable « secteur mondial de la conservation », intégré et hiérarchisé, incluant agences publiques et opérateurs commerciaux, et organisé autour de la gestion des aires naturelles protégées » (Dumoulin et Rodary, 2005 : 60). Petiteville et Smith soulignent en effet qu'on peut parler de « secteurs internationaux où se déploient alors de l'action publique multilatérale » (Petiteville et Smith, 2006 : 359). Cette dernière se déploie par ou dans le cadre d'organisations internationales, et contribue à produire une lecture commune de phénomènes « globaux » et à adopter des normes de régulation, par exemple environnementales. D'où le rôle des organisations internationales dans la transnationalisation de l'action publique.

(Delpeuch, 2008) – c’est à dire, dans notre cas d’étude, d’orientations de politiques générales et d’éléments programmatiques ; de contenus de politique publique (par exemple la future loi de conservation) ; d’instruments organisationnels de mise en œuvre d’une politique (notamment les statuts et organigrammes de la future agence de gestion des aires de conservation) – est d’autant plus intéressant dans notre perspective de coproduction de l’action publique en régime d’aide. Il s’agit en effet de montrer que les agendas des bailleurs sont certes *a priori* porteurs de reconfigurations narratives et instrumentales des politiques publiques des pays dans lesquels ils interviennent – mais que ces reconfigurations peuvent aller de pair avec une certaine marge de manœuvre de la part du ‘monde de l’Etat’. Autrement dit, les transferts de solutions d’action publique sont synonymes de transactions entre bailleurs et Etat – bref, de négociations, même si celles-ci sont à géométrie variable.

Les processus de transferts qui se réalisent dans notre cas d’étude ont lieu au sommet de l’Etat, c’est à dire à avant tout à l’échelle de l’unité TFCA du ministère du tourisme, fer de lance de l’entreprise de réforme du paysage législatif dans le domaine de la conservation. Les activités de cette unité, financées par le GEF (Global Environment Facility)¹⁰⁰ et la Banque mondiale, ont trait à l’élaboration de la Politique de conservation, de la loi de conservation, et des statuts de la future agence de gestion des aires de conservation¹⁰¹.

Puis, on observe des processus de transfert à l’échelle des deux parcs nationaux, dans la mesure où là aussi les bailleurs présents suivent leur cahier des charges, certes négocié en amont et au quotidien avec les représentants de l’Etat central et local. Ces agendas contiennent des manières de voir la nature, des pratiques et des techniques en termes de gestion quotidienne des parcs. L’action publique est en ce sens pour partie constituée de transferts sur la scène nationale d’instruments, mais aussi de matériaux techniques, cognitifs et normatifs (Delpeuch, 2009) – dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route du

¹⁰⁰ Il s’agit d’une agence de financement instaurée par la Banque mondiale en 1991 pour soutenir des projets relatifs à la protection de la biodiversité.

¹⁰¹ L’ensemble de ces points sont étudiés dans le cadre du chapitre deuxième de la première partie, qui traite de l’introduction de nouveaux instruments et de nouvelles recettes d’action publique au sommet de l’Etat, précisément via l’unité TFCA du ministère du tourisme, financée donc par la Banque mondiale.

TFCA et des équipes de gestion des deux parcs nationaux, sous-tendus donc par les financements et visions du monde de bailleurs internationaux.

Dans cette optique, on peut en suivant la typologie d'Hassenteufel (2005 : 125) parler de convergence « en douceur », et aussi dans une certaine mesure de mimétisme¹⁰². Ces deux approches mettent l'accent sur des processus non contraignants, souvent d'ordre cognitif, liés à la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments par les institutions internationales et des experts transnationaux. La production de rapports, l'organisation de conférences et de réunions de travail, par exemple dans le cadre de l'architecture de l'aide, sont autant de moments vecteurs d'une socialisation aux normes, connaissances et valeurs véhiculées – entre acteurs internationaux et nationaux. Le mimétisme renvoie quant à lui à l'importation de contenus et d'instruments par des experts nationaux ayant une activité transnationale – on rejoint là par exemple les effets d'appartenance aux réseaux transnationaux mis en valeur par Dezalay et Garth (2002), ou encore les communautés épistémiques mises en avant par Haas (1992). Les membres des enclaves bureaucratiques représentent un cas d'étude fort intéressant à cet égard, puisqu'il s'agit de hauts fonctionnaires dont c'est précisément le métier de mettre en œuvre la feuille de route correspondant à l'agenda de leur bailleur, ici la Banque mondiale (i.e. les projets promus par la Banque, mais aussi les techniques de gestions promues par cette dernière).

C'est pourquoi les processus de transferts qui se réalisent tant au sommet de l'Etat qu'à l'échelle des deux parcs nationaux passent par une multitude de processus, comprenant aussi bien la socialisation aux normes par le biais d'appartenance à des réseaux transnationaux que la mise en œuvre de ce pour quoi on est rémunéré. Il y a dans ce cadre des phénomènes de domination, mais ils ne prennent pas les formes simplistes données par la dichotomie volontariat/coercition¹⁰³. Comme le note Delpeuch, « les notions de contraintes et

¹⁰² L'auteur propose une typologie des modalités de convergence des politiques publiques, en se basant sur deux hypothèses. D'abord, la convergence résulte d'un processus d'articulation entre différents niveaux i.e. transnational, national, *infra*-national des politiques publiques. Ensuite, la convergence est soit imposée, soit volontaire. D'où une typologie combinant les niveaux et le degré d'imposition de la convergence. La convergence « en douceur » (diffusion par la *soft law*) correspond à un degré de contrainte limité, et s'entend au niveau d'une convergence verticale i.e. transnational/national. Quant au mimétisme, il correspond lui aussi à un degré de contrainte limité, et s'entend au niveau de convergence horizontale i.e. national/national.

¹⁰³ Ne serait-ce que parce que dans la plupart des cas le transfert est obtenu non pas par le fond mais par l'obligation de respect de procédures formelles.

d'influence extérieure sont délicates à utiliser ; elles supposent que l'on puisse établir une claire distinction entre acteurs internes et acteurs externes » (Delpeuch, 2009 : 156). Dans le même ordre d'idées, Harrison remarque que « the state-donor relation is too intimate and interrelated to be understood as a dichotomy » (Harrison, 2001 : 671). C'est en effet notre postulat, du fait de l'analyse des opérateurs des transferts, qui précisément se situent dans un entre-deux entre 'monde de l'Etat' et 'monde des bailleurs'. Cette analyse permet de ne pas se cantonner à une analyse purement descriptive ; l'appréhension sociologique des ressorts de la transnationalisation invite à souligner que la fabrique de l'action publique n'est pas faite que de convergence ou de mimétisme – et donc pas que de transferts (Dolowitz et Marsh, 2000 ; James et Lodge, 2003). Même dans le cadre d'une dépendance importante en termes technique et financier vis à vis de l'extérieur, elle demeure un processus dynamique de coproduction, à sociologie variable – puisque les communautés de politiques publiques se déclinent socialement et territorialement différemment selon les cas¹⁰⁴.

1.1.2.2. *Une sociologie des élites pour interpréter la transnationalisation.*

Ainsi, dans la mesure où notre travail ne porte pas sur les effets des transferts mais sur leurs processus en termes de passage d'une échelle à une autre, les opérateurs des transferts sont au cœur de notre grille d'analyse : d'où la place importante consacrée dans notre travail à la sociologie des élites mozambicaines, en particulier *via* une approche en termes de milieux et de réseaux d'interconnaissances. De fait, les transferts de solutions d'action publique ont des opérateurs, qui sont qualifiés dans la littérature de multiples manières : courtiers (Olivier de Sardan, 1995), '*transfer brokers*' (Stone, 2004 ; Lewis et Mosse, 2006), '*policy brokers*' (Sabatier, 1988), agents doubles (Guilhot, 2005), généralistes de l'interface (Gaudin, 2002), généralistes/courtiers (Nay et Smith, 2002)¹⁰⁵, acteurs

¹⁰⁴ D'autre part, les formes et les modalités de l'action publique ne recouvrent pas l'opposition interne/externe, mais bien plutôt les différences de proximités et de connivences avec les injonctions présentées comme légitimes – et qui donc se déclinent socialement et territorialement de manière différenciée.

¹⁰⁵ Ces auteurs proposent une distinction entre une dimension cognitive et une dimension stratégique de l'intermédiation : « (il existe) d'une part l'activité du « généraliste » qui consiste à construire du « sens commun » entre des milieux

nationaux intermédiaires importateurs (Latourès, 2008). Ces médiateurs se situent « à cheval entre deux configurations, et donc entre deux univers de sens, (et) sont capables de langages, ou de décoder le langage d'un monde dans un autre monde » (Muller, 2005 : 192). Ils sont ainsi au cœur même du processus de transnationalisation décrit plus haut : ils sont les points de passage entre le monde des bailleurs et celui de l'Etat mozambicain. Il s'agit en effet dans notre cas d'étude d'acteurs nationaux, dont les postes se situent au sommet de l'Etat – c'est à dire la haute fonction publique, mais aussi des postes de direction au sein des équipes de gestion des parcs nationaux, qui relèvent du ministère du tourisme – et qui sont rémunérés par des organisations internationales. D'où leur qualification dans ce travail d'« acteurs hybrides », du fait de leur double allégeance : à l'Etat et aux bailleurs¹⁰⁶. Ces acteurs sont à ce titre au cœur de la question de la souveraineté posée par le contexte d'Etat sous régime d'aide :

« the commodity of sovereignty is essential to the legitimacy of externally-driven interventions that revolve around the appropriation of land and other natural resources. Outsiders bring money on which officials from impoverished states are highly dependent, as well as new skills and technologies that are essential to increasingly sophisticated forms of territorialisation. This has created an emerging class of 'hybrid' actors who maintain their positions in developing states while simultaneously working for transnational institutions that can pay them much more remunerative salaries and higher consultancy fees than defunded states can afford. Often these individuals are torn between the agendas of transnational institutions and the interests of their constituents » (Igoe et Brockington, 2007 : 440).

institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation) ; d'autre part l'activité du « courtier » qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la dimension) » (Nay et Smith, 2002 : 13). On le verra, il est plutôt question dans notre cas d'étude de la première dimension de la médiation.

¹⁰⁶ Cela repousse la problématique ailleurs, socialement et territorialement : la 'nationalisation' des injonctions est assurée par ces acteurs de l'entre-deux, reste ensuite à la 'vendre', c'est à dire à la traduire dans les autres secteurs sociaux et les autres territoires, qui eux ne partagent pas ces proximités avec l'international. C'est en grande partie là où notre analyse s'arrête. L'enjeu de notre recherche se situe en effet dans le passage de l'international à l'Etat national (ce dernier se déclinant en Etat central et Etat local). Il s'agit donc avant tout d'une analyse de la territorialité différente des politiques nationales. Mais notre travail ne porte pas sur l'appropriation par les acteurs de base.

Le brouillage des pistes qu'implique la question de la double allégeance se cristallise dans le fait que le phénomène décrit par Nay et Smith est de mise au Mozambique :

« (...) les acteurs sont toujours issus d'univers institutionnels identifiés, (ils) mobilisent des savoir acquis par leur milieu d'appartenance, (ils) tentent de négocier des compromis favorables à l'organisation ou au groupe auxquels ils appartiennent » (Nay et Smith, 2002 : 5).

Ainsi, les élites administratives mozambicaines, notamment celles situées au sommet de l'Etat, se positionnent comme étant au service de l'Etat – et plus précisément du « Gouvernement », la dimension politique/partisane n'étant jamais très éloignée du champ administratif. Et pourtant, c'est bien la feuille de route établie conformément à l'agenda de la Banque mondiale – dans le cas de l'unité TFCA par exemple – en matière de conservation de la nature qui est mise en œuvre par ces acteurs, cela au nom et avec la bénédiction de l'Etat. Leur appartenance institutionnelle se dédouble, en quelque sorte – et même s'entremêle.

A travers ces « hybrid state actors », le transfert des idées et des instruments portés par les organisations internationales repose sur des modalités qui ne sont pas simplement coercitives, mais qui impliquent une socialisation aux problématiques légitimes en vigueur sur la scène internationale. La plupart des acteurs nationaux au cœur de la conception de l'action publique dans le secteur de la conservation de la nature fait partie d'un étroit réseau d'interconnaissances. Beaucoup sont vétérinaires, et partagent en ce sens une représentation de la conservation axée sur la faune. Fortement internationalisées de par leur trajectoire professionnelle – soit en négociation régulière avec des bailleurs de fonds, soit en travaillant pour ces derniers en se mettant en disponibilité de l'Etat ou dans le cadre d'enclaves bureaucratiques – les élites administratives et expertes de notre cas d'étude maîtrisent le langage des agences de l'aide, et la plupart se sont formées à l'étranger. En reprenant la typologie proposée par Wolman (2002) et

reprise par Delpeuch (2008)¹⁰⁷, ces acteurs sont à la fois des opérateurs et des facilitateurs. En effet, les opérateurs de transfert prennent une part active à la diffusion d'idées et à la transplantation de solutions d'action publique. De fait, ils interagissent et négocient des accords relatifs à l'adoption de catégorisations communes et d'instruments consensuels – avec les autres parties prenantes (bailleurs, organisations internationales de la conservation et autres ministères, représentants de l'Etat local, représentants de populations locales). Ils se caractérisent par leur multipositionnalité à l'interface d'univers sociaux différents. Ces acteurs sont également des facilitateurs, dans la mesure où ils contribuent au succès de la transplantation en créant des conditions favorables à la réception. Enfin, ces acteurs peuvent être considérés comme des « internationalised public sector officials » (Stone, 2008 : 30), si l'on prend en considération leur positionnement, leur présentation de soi :

« they hold power as a result of their (semi)official position ; their control of information, and other organizational resources ; their technical expertise or epistemic authority (...) » (Stone, 2008 : 31).

D'où un intérêt pour leur trajectoire professionnelle, en général donc très internationalisée, et pour un passage en revue de leurs ressources : d'expertise, de légitimité, relationnelles, de pouvoir matériel (Hassenteufel, 2005 : 126). L'accent sur les trajectoires individuelles de ces acteurs multi-positionnés permet par ailleurs de souligner l'aspect informel des liens transversaux qui existent entre eux :

« (...) les liens transversaux dans l'espace public sont loin d'être toujours le résultat de procédures publiques encadrées par le droit et mises en œuvre par des agents professionnels. Ils se constituent le plus souvent de façon informelle dans la

¹⁰⁷ Wolman propose de classer les acteurs impliqués dans les transferts en fonction du rôle qu'ils jouent dans le processus. Il existe ainsi d'abord les acteurs qui sont sources d'inspiration, dont les pratiques sont prises pour modèles en vue d'une transposition, et les acteurs qui élaborent des solutions abstraites destinées à être appliquées dans différents contextes. Puis, il existe des acteurs qui participent à la diffusion d'idées ou à la transplantation de solutions : ils sont les opérateurs de transfert. Ensuite, sont présents les acteurs qui créent les conditions favorables à la réception : ce sont les facilitateurs. Enfin, l'auteur souligne les acteurs qui mettent en œuvre ou utilisent la solution transférée : ce sont les receveurs (voir Delpeuch, 2008 : 40).

succession des rencontres organisées entre représentants chargés d'agir pour le compte d'institutions formelles » (Nay et Smith, 2002 : 18).

Or, la plupart de ces acteurs hybrides forme un cercle restreint au Mozambique. On l'a dit, le pays dispose d'un nombre limité de personnes-ressources, c'est à dire hautement qualifiées sur les questions de conservation de la nature. Nous adoptons en ce sens une approche microsociologique par les élites. Ce choix peut se justifier en termes de posture de recherche par le haut, que nous avons explicitée dans l'introduction¹⁰⁸. Mais cette posture a également été dictée par le terrain lui-même, puisque les personnes en charge de la gestion des parcs, et celles en charge de l'élaboration des régulations nationales, ainsi que celles qui gravitent autour de ces acteurs-clé sont peu nombreuses, et en tout cas assez aisément identifiables¹⁰⁹. Notre approche par le haut¹¹⁰ concerne donc l'étude de la conception de l'action publique comme fruit de l'interaction entre représentants de bailleurs, experts internationaux et élites administratives mozambicaines. Cette analyse microsociologique des élites reprend pour partie la lecture de Genieys (2008)¹¹¹, qui met l'accent sur les carrières sectorielles de ces acteurs, qui forment des groupes relativement homogènes notamment en termes de visions du monde, et qui cumulent un certain nombre de ressources : relationnelles et multi-positionnelles, à l'interface entre plusieurs échelles d'action publique et politique, et par là même au cœur du processus de transnationalisation. Leur position leur permet d'intervenir dans le processus de construction collective de programmes publics et donc dans le processus décisionnel, et leur assure une présence active ou une influence dans les lieux d'élaboration intellectuelle des réformes ou des nouveaux programmes d'action publique (Genieys, 2008 : 24) – ce que nous

¹⁰⁸ Et qui rejoint le postulat de Genieys (2008 : 21), selon lequel l'analyse des processus de construction collective des politiques ne doit pas dissocier la sociologie de l'action publique d'une sociologie des élites.

¹⁰⁹ Ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'elles soient aisément accessibles pour autant, comme nous l'avons expérimenté avec les administrateurs de districts.

¹¹⁰ Comme on le précisera plus avant dans la seconde section de ce chapitre (« Une action publique de l'enchevêtrement »), notre approche par le haut et par les élites n'équivaut pas à une analyse séquentielle de l'action publique, avec une focale sur l'identification des problèmes, la formulation des solutions, la prise de décisions et l'évaluation. Contrairement à l'affirmation d'Enguéléguélé (2008 : 9), la question de la mise en œuvre, et dans notre cas de la gestion au quotidien des deux parcs nationaux, est partie intégrante de notre analyse, même si celle-ci n'a pas pour angle d'approche les bénéficiaires – ce qu'Enguéléguélé nomme les « ressortissants de l'impact, administrés, sans parole ».

¹¹¹ L'approche de l'auteur se base sur l'analyse du secteur du Welfare dans le cas français. Il existe malgré tout certains ponts intéressants à mettre en lien avec le cas mozambicain.

appellerons dans le chapitre deuxième de cette première partie les processus de cadrage. D'où l'idée d'élites programmatiques :

« (l'élite des politiques représente) un groupe (ou des groupes) d'acteurs fortement institutionnalisés dans les dispositifs de l'activité gouvernementale qui se singularisent par une forte spécialisation dans la formulation de certaines politiques sectorielles. Ces groupes d'élites se caractérisent par des trajectoires socioprofessionnelles particulières ancrées dans un secteur spécifique de l'activité de gouvernement où se combinent adroitement un apprentissage professionnel spécifique et une longévité des carrières (malgré des changements dans les positions détenues). Leur pouvoir se manifeste à travers une forte capacité d'agrégation autour d'un programme d'action publique entraînant la formation d'un sentiment d'appartenance identitaire. Fort de ces ressources, leur logique d'action collective est finalisée par la formulation (ou la défense) de certaines politiques sectorielles » (Genieys, 2008 : 249).

Or, le contexte de l'aide internationale, de la fragilité et de la limitation des capacités humaines qui lui est inhérente, et des trajectoires professionnelles de l'expertise, renforce selon nous la spécialisation de ces acteurs dans le secteur particulier de la conservation de la nature, et la concentration de quelques-uns aux postes-clé en matière décisionnelle et de formulation de programmes d'action publique, à l'interface du monde de l'Etat et de celui des donateurs. Cette position d'interface entraîne pour ces élites des rôles de traduction.

1.1.2.3. Une sociologie de la traduction et du transcodage.

L'anthropologie du développement, notamment telle qu'elle s'inscrit dans le courant des 'development studies' britanniques, entend l'aide internationale au prisme des activités de « brokerage » et de « translation » (Lewis et Mosse, 2006). L'enjeu de la traduction est ainsi au cœur de la problématique de l'intermédiation. Non pas tellement d'un point de vue linguistique – surtout au sommet de l'Etat, où la plupart des acteurs, nationaux comme internationaux, échangent en anglais –

mais plutôt cognitif, puisque la fabrique de l'action publique met en confrontation des systèmes de sens et d'intérêts¹¹². La sociologie de la traduction a l'intérêt de mettre l'accent sur les intermédiaires, qui assurent la mise en relation des acteurs et la production de significations communes (Lascoumes, 1996 : 327). Elle a également ceci d'intéressant pour notre grille d'analyse qu'elle considère l'intermédiation sous l'angle processuel. Comme le souligne Callon, la traduction est en effet un processus avant d'être un résultat (1986 : 205).

Pour Lascoumes, parler plutôt de « transcodage »¹¹³ permet de mettre l'accent sur la dimension sociologique de l'action publique¹¹⁴. Cette approche retient notre attention, principalement de par sa lecture des ressorts de l'action publique, qui met l'accent sur les compromis et la construction de cadres communs d'appréhension des problèmes – l'ensemble de ces processus étant entendus sous l'angle de l'ajustement, montrant par là que la fabrique de l'action publique est en règle générale à géométrie et à sociologie variables. Or, l'ajustement est le fait des médiateurs que sont les élites administratives de nos cas d'étude. Ces élites sont à l'interface du monde des bailleurs et du monde de l'Etat : elles s'investissent en quelque sorte de la double représentativité, et sont les représentants de l'un dans l'autre et de l'autre dans l'un. Par exemple, les membres de l'unité TFCA représentent l'administration auprès de la Banque mondiale, et la Banque mondiale auprès de l'administration. C'est le jeu de l'interface, et ce sont les modalités des processus de transcodage : les médiateurs font de la représentation des intérêts et négocient à la marge – et créent de l'ajustement.

L'idée de traduction et celle de transcodage permettent de renforcer notre approche en termes de coproduction, et elle introduit notre lecture relationnelle du politique que nous développerons dans la seconde section de ce chapitre. En lien

¹¹² On le verra dans le chapitre deuxième de la première partie, cette question s'est faite par exemple jour lors des luttes interministérielles lors de l'élaboration de la Politique de conservation. Il s'agit ici pour les agents doubles de porter la feuille de route de leur département ministériel financé par la Banque mondiale, et partant une certaine vision (marchande) de la conservation.

¹¹³ Définit comme suit : « l'ensemble (des) activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » (Lascoumes, 1996 : 334). L'idée de transcodage permet par ailleurs de « rendre compte des activités cognitives et des processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements » (Lascoumes, 1996 : 327).

¹¹⁴ Notamment car Callon place avant tout la traduction dans le cadre de la sociologie des sciences.

avec la notion d'appropriation telle que définie par la lecture en termes d'extraversion, il y a réinvention – qui rappelle ce que de Certeau appelle « les ruses des opérations lisantes » (de Certeau, 1980 : 280). Toutefois, et c'est finalement tout l'enjeu de notre thèse, cette appropriation réinventée, cette lecture lisante des problématiques légitimes se déroulent dans une zone grise, celle de la gouvernance hybride mêlant monde des bailleurs et monde de l'Etat, et dont les acteurs intermédiaires sont les représentants. Pour démêler les ressorts de ces enjeux, notre grille d'analyse s'intéresse aux outils de l'approche de l'action publique transnationale.

1.2. Section seconde. Une action publique de l'enchevêtrement.

Notre grille d'analyse adopte une lecture en termes d'action publique, préférée à celle de politiques publiques. Elle a en effet pour avantage de considérer l'Etat comme un acteur parmi de nombreux autres dans la construction collective de programmes d'action publique. Cette perspective est particulièrement bienvenue dans un contexte d'aide internationale, qui semble entraîner plus qu'ailleurs une « action publique éclatée » (Lascoumes, 1996 : 334), c'est à dire fragmentée en une multitude de programmes et de projets *a priori* peu régulés par un acteur étatique aux faibles capacités. Dans le même temps, l'appréhension multi-acteurs et multi-niveaux de l'action publique permet de considérer de quelles marges de manœuvre dispose l'Etat vis à vis des acteurs internationaux, du fait de sa « liberté sous contrainte » (Enguéléguélé, 2008 : 13), et donc d'étudier les manières dont l'Etat se (re)compose au prisme de l'aide. Comme le souligne Demange (2010), la prégnance des contraintes externes ne signifie pas absence de prise en charge collective d'un problème, ni absence ou retrait de l'Etat. Dans cette optique, l'idée d'action publique sous-entend espaces de négociation et de compromis entre des acteurs multiples : bref, de la coproduction à sociologie variable. Nous mobiliserons dans la seconde section de ce chapitre des outils de l'approche cognitive de l'action publique, avant de compléter notre grille d'analyse par l'exposé de notre approche processuelle et relationnelle, qui met l'accent sur les

espaces, les niveaux et les configurations d'acteurs – c'est à dire sur une action publique de l'enchevêtrement.

1.2.1. Une approche cognitive de l'action publique : processus d'ajustements entre représentations du monde différenciées.

Des travaux récents ont considérablement déblayé le terrain quant à la problématique de l'applicabilité de concepts issus de l'approche cognitive des politiques publiques dans le cadre de l'analyse d'une action publique sectorielle transnationalisée (Latourès, 2008 ; Demange, 2010). Il ne s'agit donc pas ici de proposer un nouvel état de l'art sur cette question, mais bien plutôt d'explicitier les outils conceptuels que nous retenons dans notre grille d'analyse.

Comme le rappelle Darbon, l'analyse des politiques publiques « is about meanings, perceptions and the making of social reality » (Darbon, 2011 : 8). Adopter des outils permettant une approche cognitive de l'action publique permet ainsi d'évoquer les visions du monde différenciées des acteurs en présence (élites administratives, fonctionnaires de différents ministères, représentants de bailleurs, représentants d'ONGs et d'associations) et d'insister sur la maîtrise des représentations des deux mondes (Etat et bailleurs) en ce qui concerne les acteurs médiateurs que sont les élites administratives et expertes mozambicaines. En effet, cette approche est en relation directe avec la question des transferts de solutions d'action publique que nous avons examinée dans la partie précédente. On a vu que lesdits transferts concernent des instruments, des techniques, des pratiques – mais aussi des idées¹¹⁵. On transfère ainsi des connaissances et des représentations. Dans ce cadre, l'intermédiation a une double dimension, cognitive et stratégique :

« (les acteurs intermédiaires transnationaux) ont, en effet, tout d'abord un rôle généraliste de production d'arguments et de représentations communes. (Cette dimension cognitive) est liée à une capacité de passer d'un univers cognitif à un autre

¹¹⁵ Latourès souligne à cet égard le lien avec la question de l'appropriation politique, qui a ainsi deux dimensions : symbolique et idéationnelle, autour de processus cognitifs et normatifs ; et une dimension plus pragmatique voire instrumentale ensuite (2008 : 70).

(en termes de savoirs, de modes de raisonnement, de croyances, de registres de légitimation, etc.). Ils ont également une activité de courtage reposant sur l'élaboration de compromis et de solutions acceptables par tous, (c'est la dimension stratégique de l'intermédiation) » (Hassenteufel, 2005 : 128).

Les jeux de médiation que nous avons évoqués dans la section précédente de ce chapitre impliquent ainsi que l'action publique repose sur des processus d'élaborations de significations communes à partir d'éléments hétérogènes, à la fois préexistants et exogènes (Latourès, 2008 : 69). La sociologie de l'action publique que nous adoptons dans notre travail comprend ce faisant une approche cognitive, qui a d'abord l'avantage de souligner que le glissement de référentiels de l'international au national peut aller de pair avec une place centrale de l'Etat dans l'action publique, et qui invite ensuite à prendre en considération les visions du monde différenciées des acteurs en présence.

1.2.1.1. Glissement de référentiels de l'international au national et poids de l'Etat.

Nous entendons construire une analyse contextualisée de la fabrique collective de l'action publique, en situant les interactions entre acteurs au prisme de leurs systèmes de représentation respectifs, des ressources dont ils disposent et des intérêts qu'ils poursuivent (Hassenteufel, 2008 : 105). En suivant la posture proposée par Muller, les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques s'expriment à travers la production de cadres d'interprétation du monde (2000 : 193). L'auteur parle de « référentiels » relativement à ces cadres¹¹⁶. Cette approche est intéressante pour notre travail, car idées et intérêts y sont intrinsèquement mêlés. Dans la mesure où notre approche par le haut met l'accent sur une

¹¹⁶ Un référentiel est ainsi une vision de ce que doit être le contenu de l'action publique, le « pilotage » de la société (Muller, 2005 : 173). Il existe selon Muller plusieurs types de référentiels. D'abord, le « référentiel d'action publique », qui représente le cadre cognitif et normatif à partir duquel un problème social est formulé. Puis, le « référentiel d'action collective », qui exprime la façon dont un groupe social, en fonction de ses stratégies identitaires et de ses stratégies de pouvoir, entend définir les conditions de l'action publique dans un domaine donné. Cela fait particulièrement écho pour notre travail, dans la mesure où un groupe social peut faire référence à une profession. Or, comme on le verra au cours des chapitres suivants, nombre des acteurs intermédiaires sont vétérinaires de formation. Selon l'auteur et en lien avec l'analyse de Jobert (1992), le référentiel global est aujourd'hui le référentiel de marché : les politiques sectorielles doivent s'y ajuster. Cette perspective s'allie de manière intéressante au constat de contexte néolibéral, qui insiste par

sociologie des élites de l'interface entre monde de l'Etat et monde des bailleurs, nous avons vu que le propre de ces élites était de faire preuve d'une double allégeance – à l'Etat et aux bailleurs – ou si l'on veut de s'investir d'une double représentativité : elles font de la représentation des intérêts et négocient à la marge dans le cadre de l'établissement de cadres d'interprétation communs, ce qui est au cœur de l'idée de gouvernance hybride. Or, l'étude des visions du monde de ces élites a ceci d'intéressant qu'elle permet de montrer une socialisation voire un partage des référentiels du 'Nord', et qu'elle invite dans le même temps à considérer que ce sont précisément ces élites qui contribuent à préserver un poids remarquable de l'Etat dans l'action publique, précisément dans le jeu de l'intermédiation et de négociation à la marge des intérêts.

Plus précisément, nous verrons que la plupart des élites administratives et expertes étudiées ont en commun d'être vétérinaires de formation. Dans ce cadre, les représentations de métier, en l'occurrence les visions de la faune sauvage qu'ont ces vétérinaires mozambicains peuvent recouper celles du 'Nord' – notamment un accent mis sur la conservation de la faune et le développement de politiques touristiques assurant la viabilité financière des aires de conservation. A ce titre, l'enjeu de notre travail est de comprendre en quoi ce « groupe social » est effectivement porteur d'une vision du monde dans leur secteur (en lien avec l'idée d'élites programmatiques évoquée dans la partie précédente), qui fait écho aux référentiels que véhiculent les agendas des acteurs internationaux, et qui en même temps s'en autonomise. Autrement dit, ces acteurs seraient les producteurs d'un référentiel propre à la scène mozambicaine, qui représente la traduction du référentiel global d'action publique en matière de conservation/développement – c'est à dire sa réinvention à partir de cadres existants.

Cela rejoint nos propos précédents sur les problématiques légitimes portées par le secteur mondial de la conservation/développement¹¹⁷. Il s'agit donc pour nous

exemple dans le secteur de la conservation sur la marchandisation de la nature, qui prévaut au Mozambique et sous-tend pour une bonne part l'aide internationale.

¹¹⁷ Sur cette question, les propos de Muller se rapprochent des réflexions de Stone sur la « global agora » : « les gouvernements doivent s'adapter aux cadres produits au-delà d'eux-mêmes et gérer les conséquences du changement sur la reproduction de l'ordre politique : le « global » se situe désormais au-delà de l'Etat-nation. Cette évolution ne correspond pas à une « disparition de l'Etat » mais à une profonde transformation des conditions d'exercice de la régulation politique. Si on ne peut pas parler de « gouvernance mondiale » au sens où l'on verrait se constituer les prémices un dépassement de l'Etat-nation, c'est bien une forme de « gouvernance globale » que l'on voit se mettre en place aujourd'hui à travers cette transformation des conditions élaboration des cadres globaux d'interprétation du monde » (Muller, 2000 : 205).

d'analyser les manières dont les référentiels dominants dans la « global agora » – qui se matérialisent par l'agenda des bailleurs et qui imprègnent la grammaire de la « configuration développementaliste » (Olivier de Sardan, 1995) tant à Maputo que dans les deux parcs – se 'nationalisent' au Mozambique. En d'autres termes, il s'agit de se demander comment des référentiels dominants de la conservation de la nature et du développement sont traduits dans le pays, pour devenir acceptables et finalement formellement adoptés dans les réglementations nationales ainsi que dans la gestion quotidienne de deux aires de conservation. Selon Muller, « l'acteur n'est pas « libre » au sens où il ne serait pas contraint, mais la contrainte s'exerce (est construite) à travers les choix et les stratégies des acteurs » (Muller, 2000 : 198). L'approche cognitive se marie ici avec l'idée d'extraversion, qui *via* la sociologie du transcodage, invite à considérer l'action de mise en sens opérée par les acteurs médiateurs, en interaction avec les acteurs internationaux. Cette mise en sens est donc le fruit de la liberté sous contrainte caractéristique des situations d'extraversion – et plus précisément, dans notre cas d'étude, des situations de double allégeance de ces élites.

L'ambition de notre thèse est de montrer que dans le procès de transnationalisation, l'Etat conserve le pouvoir de la norme – ce qu'on a appelé dans l'introduction la ressource de l'authentification – même si celui-ci est désormais contesté à la fois par les organisations internationales et par les organismes privés. Ce pouvoir renforce l'Etat, qui peut ainsi jouer sur l'ajustement des cadres (voir *infra*). Dit autrement, les référentiels relatifs à la conservation de la nature et au développement sont forgés à l'international, et s'exportent en tant que tels. Mais leur application, c'est à dire leur introduction dans le paysage réglementaire national, puis leur mise en œuvre, représentent une fenêtre où l'Etat – notamment *via* ses élites nationales situées à l'interface avec les bailleurs, et qui mettent en œuvre des opérations de transcodage – peut se renforcer en négociant voire en imposant ses propres normes. L'Etat revient donc au moment du glissement des référentiels, c'est à dire où ils se nationalisent en s'intégrant au contexte mozambicain. Tout l'enjeu de l'analyse, relatif aux capacités de l'Etat en conditions de fragilité, est donc de déterminer si ces capacités se réduisent à une

possibilité de bloquer – dire non – à une possibilité de ne pas faire – s’abstenir¹¹⁸ – ou s’il s’agit plus finement de capacités de négociation et de capitalisation sur les normes. Cette lecture invite par conséquent à prendre en compte les processus d’ajustements entre acteurs aux représentations et intérêts différenciés.

1.2.1.2. Visions du monde différenciées et processus d’ajustement des représentations.

D’un point de vue général, l’approche cognitive de l’action publique invite à considérer ce que nous appelons dans notre travail des grands mots d’ordre, légitimes au niveau international, mais aussi des visions du monde différenciées, portées par les acteurs selon leurs milieux d’appartenance (milieux professionnels, forums de négociation (voir *infra*)) et les enjeux du moment. Dans ce cadre, nous évoquons régulièrement l’idée de « narrations »¹¹⁹, entendues au sens large de « policy discourses », c’est à dire des constructions rhétoriques véhiculant des visions du monde et structurant la grammaire de l’action publique. Deux séries de phénomènes sont ainsi concernés.

D’abord, les grands mots d’ordre véhiculés par les organisations internationales, et qui sont autant de « buzzwords », de problématiques légitimes qui contribuent, nous l’avons souligné plus haut, à dépolitiser l’action publique. Il s’agit donc de termes telles la concertation, la conciliation, la participation et l’appropriation. Ces termes reviennent très régulièrement dans les documents écrits (rapports, programmes nationaux, lois), mais également dans les propos des acteurs interviewés, signes de l’internalisation, de la naturalisation des discours du diptyque conservation/développement – ce qui n’empêche pas de considérer qu’il ne s’agit que d’affichages formels, et tout l’enjeu est ainsi de démêler cela.

Puis, ces narrations font référence non pas à des termes en particulier, mais à des représentations plus générales de ce qu’est la nature et de comment il convient

¹¹⁸ Ce qui peut par ailleurs à certains moments constituer des possibilités de faire.

¹¹⁹ Nous préférons cette notion à celle de « récit de politique publique », dans la mesure où cette dernière met avant tout l’accent sur la séquentialité, sur la dimension temporelle de ces discours. Notre acception est donc large. Cette notion de récit est néanmoins intéressante en ce que sa fonction principale est de certifier et de stabiliser des hypothèses relatives à une décision publique, dans une situation d’incertitude et de conflit relatif, à partir d’une simplification de données complexes (Hassenteufel, 2005 : 127). Les récits comportent par ailleurs une dimension émotionnelle et même parfois

de la gérer, de la conserver. Nous l'avons évoqué dans le tableau de la Figure 2¹²⁰, relatif à la genèse des idées et pratiques en matière de conservation de la nature. Les « policy discourses » relayés par le courant '*mainstream*' de la conservation, repris par les agences internationales de développement, consistent bien souvent en l'hybridation de plusieurs tendances, que l'on retrouve par exemple réunies dans un même projet de développement/conservation¹²¹. Situer un projet dans le cadre des narrations multiples qui le sous-tendent fait donc partie intégrante de notre approche cognitive, afin notamment de considérer les positionnements différenciés des diverses parties prenantes vis à vis de l'affichage formel.

De fait, l'affichage formel – qui correspond en règle générale à l'agenda des bailleurs en présence – est en somme un consensus autour d'un cadre général d'interprétation commun, mais qui est l'objet de discours polysémiques exprimant un accord sur des désaccords. Notre approche met ce faisant l'accent sur la dimension conflictuelle et mouvante de l'approche cognitive de l'action publique – et dans le même temps sur l'ajustement des acteurs les uns par rapport aux autres, autour donc de cadres généraux d'interprétation communs, eux-mêmes versatiles.

Dans cette optique, l'analyse en termes de cadres est intéressante¹²². La notion de cadre fait référence à un travail de la signification, de construction de sens, où sont engagés des acteurs multiples (Snow, 2001). Les procédés de cadrage (le « framing ») consistent en la construction de schèmes d'interprétation. Est pris en compte l'aspect dramaturgique et émotionnel de ces procédés : c'est ce qui permet en effet aux acteurs de faire sens sur leur terrain d'expérience et d'intervention. Dans le même temps, les problèmes sociaux s'inscrivent sous le signe de l'intérêt général, du bien commun ou de l'utilité publique (Cefaï, 2001 : 75). Dans une perspective interactionniste, cette approche souligne ainsi que les procédés de cadrage se conforment à des grammaires de la vie publique. : les cadres s'adaptent

morale, et suggère ce qui doit être fait dans le futur (Radaelli, 2004 : 366). On retrouve ces dimensions dans certains aspects de notre recherche, notamment on le verra dans le cadre du projet de restauration du parc national de Gorongosa.

¹²⁰ Exposé *supra* dans le point intitulé « Circulation des idées : une approche par les transferts de solution d'action publique ».

¹²¹ Cette hybridation est le propre du fonctionnement des organisations internationales, qui fonctionnent au consensus, c'est à dire non pas à l'acceptation d'une définition claire et équivoque, mais à « l'accord sur les désaccords » : c'est la production d'un espace de possibles – et cela rejoint notre approche en termes de plurivocité des « policy discourses » à l'international. Voir à ce propos les travaux d'Ambrosetti (2005a ; 2005b) et de Bouchet (2011).

¹²² Inspirée de Snow et de Goffman, l'analyse de cadres s'intéresse pour beaucoup à l'analyse de l'action collective, mais a l'avantage de donner quelques pistes utiles en matière de sociologie de l'action publique.

et se (re)formulent en fonction des circonstances de la situation problématique (Cefaï, 2001 : 56) – mais aussi en fonction des capacités des acteurs à se repositionner en permanence les uns par rapport aux autres, en bonne partie grâce à ces mêmes cadres qu’ils ne cessent de produire et qui ne cessent de les produire. C’est en ce sens que nous parlons d’action publique à sociologie variable.

Ce faisant, les acteurs et leurs interactions stratégiques s’alignent et surtout s’ajustent : ils parlent un même langage de la vie publique. Ainsi, les élites au cœur de notre étude maîtrisent pour la plupart le vocabulaire de la conservation/développement, tel qu’il est ‘légitimement problématisé’ à l’échelle internationale. Cette maîtrise voire ce partage est cependant pris dans la situation de double allégeance que nous avons explicitée précédemment : notre travail consiste ainsi à mettre à jour les processus d’ajustement dans le cadre de la zone grise qu’est l’interface entre monde des bailleurs et monde de l’Etat. En d’autres termes, il s’agit de montrer comment l’ajustement de cadres – qui se produit nous l’avons vu par un glissement de l’international vers le national – est pour une large part entrepris par les élites administratives et expertes, qui négocient à la marge entre représentations et intérêts des bailleurs (qui les rémunèrent) et Etat¹²³ (elles sont le plus souvent hauts fonctionnaires). C’est en somme l’idée même de gouvernance hybride qui est en jeu ici : elle associe et enchevêtre Etat, bailleurs et secteur privé, mais ce sont aussi les élites – qui incarnent cet enchevêtrement – qui sont des acteurs hybrides. Elles ont en effet des loyautés multiples, et elles sont aussi elles-mêmes l’hybridité – dans leur culture, leur profession, leur formation, leur espace de jugement¹²⁴. L’ajustement de cadres se réalise ainsi à l’aune de cette hybridité, dont nous postulons qu’elle est vecteur d’une place centrale de l’Etat dans le jeu de l’action publique, malgré ses faibles capacités.

On peut ainsi appréhender l’action publique au prisme des narrations mobilisées dans les discours, mais aussi dans les documents écrits (rapports, programmes nationaux, politiques, lois), qui illustrent des cadres communs

¹²³ Sachant bien entendu que l’Etat lui-même n’est pas à considérer de façon homogène : il est traversé on le verra par différentes visions du monde, *grosso modo* portées par les différents ministères en présence (tourisme, agriculture, pêches, coordination de l’action environnementale).

¹²⁴ Voir le point suivant pour un développement sur cette notion.

d'interprétation. Ces cadres font formellement l'objet d'un consensus, mais l'idée de consensus est bien celle d'accords sur les désaccords ; en d'autres termes, affichages formels et grammaire commune de l'action ne sont pas synonymes d'absence de conflit ni d'interprétation unique voire même seulement convergente. Notre approche prend ce faisant en compte les représentations concurrentes que se font les acteurs d'un même enjeu. Cela permet de conserver une lecture processuelle dans l'analyse : comme le souligne Demange (2010), l'action publique peut procéder d'un compromis ou d'un choix entre plusieurs représentations d'un même problème. Une définition des problèmes peut donc guider l'action publique (un cadre d'action publique ou un référentiel). Mais les tensions et les débats entre les définitions des problèmes, tout comme les requalifications de ces derniers, parcourent l'ensemble de l'action publique, et concernent ce faisant tous ses moments, de la mise sur agenda à la mise en œuvre, multipliant ainsi les probabilités de polysémie. Les pratiques des acteurs influent par ailleurs sur la mise en sens, et contribuent à requalifier et à faire évoluer la catégorisation des problèmes. Ce sont précisément ces tensions et débats que nous voulons mettre à jour, grâce à notre approche processuelle et relationnelle de l'action publique.

1.2.2. Une approche processuelle et relationnelle de l'action publique.

En lien avec l'approche du transcodage, notre grille d'analyse met l'accent sur les dimensions matérielles (documents écrits, lieux de réunions) et sur les interactions concrètes d'échanges entre acteurs, dans l'analyse de phénomènes de construction de nouvelles significations et de réseaux d'acteurs spécifiques, qui permettent la production d'accords. L'approche des transferts de solutions d'action publique va dans ce sens, puisqu'elle invite à « s'interroger sur les lieux, espaces et réseaux de productions de nouvelles méthodes, techniques et formes d'organisation » (Darbon, 2009b : 246. Voir aussi Enguéléguélé, 2008 : 22 ; Hassenteufel, 2005 : 128). Comme nous l'avons précisé plus haut, cette approche permet d'appréhender l'action publique comme mobilisant des acteurs très

hétérogènes, qui s'attachent à des enjeux pluridimensionnels et mouvants et qui combinent des registres d'action très diversifiés (Lascoumes, 2004). L'intérêt par rapport à la production de documents écrits¹²⁵ souligne combien la construction collective de significations communes, et plus largement la décision politique, se cristallisent autour de notes et de rapports, c'est à dire de documents plus ou moins officiels et à portée plus ou moins générale (Charvolin, 2003). Quant aux lieux, ils représentent dans notre cas d'étude les locaux des réunions et séminaires, ou encore les couloirs des ministères, espaces de nombreux échanges et transactions informelles – d'où la complexité de leur appréhension. Proposer, dans la mesure du possible, des coups de projecteurs sur les micro-décisions, les routines et les échanges individuels qui s'opèrent dans l'étroit réseau d'interconnaissances qu'est le domaine de la conservation de la nature au Mozambique peut donc être révélateur des contextes d'action existants, c'est à dire des conditions dans lesquelles la gouvernance hybride s'opérationnalise.

1.2.2.1. Un « espace de jugement » restreint.

Dans le cadre de notre approche par le haut, le nombre de personnes prenant activement part à la fabrique de l'action publique, tant à l'échelle de Maputo que des deux parcs nationaux, est assez restreint – d'où l'idée d'étroit réseau d'interconnaissances. Même les acteurs 'invisibles', c'est à dire écartés du processus décisionnel (volontairement ou par contrainte, en lien avec de faibles ressources d'influence), représentent un nombre limité. Cela s'explique du fait du poids relatif des questions environnementales vis à vis de l'ensemble des politiques publiques au Mozambique mais aussi, comme nous l'avons souligné, du faible nombre de personnes-ressources du côté des élites nationales mozambicaines. Cet état de fait pose inmanquablement question dans le cadre de l'usage que nous proposons de notions tels que les réseaux de politiques publiques. Pour autant, on peut d'emblée arguer que le nombre restreint d'acteurs situés au sommet de l'Etat – et par là nous entendons les élites administratives et expertes

¹²⁵ Qui est pour une grande partie l'objet du chapitre deuxième de la première partie, relatif à l'élaboration de la Politique de conservation.

mozambicaines, mais également leurs interlocuteurs internationaux qui collaborent directement avec elles – se prête à notre approche microsociologique. Comme le précisent Nay et Smith :

« (...) pour étudier les dynamiques d'échange à la frontière des institutions, (il est nécessaire) de s'intéresser à des « contextes d'action » dans lesquels sont mises en œuvre des pratiques et des décisions concrètes. Ces pratiques (...) prennent forme dans des sites localisés où se négocient des questions concrètes et où participent généralement un nombre limité d'intervenants représentant chacun un segment de leur institution » (Nay et Smith, 2002 : 8).

Ainsi, les phénomènes de gouvernance hybride, observables à l'interface du monde des bailleurs et de celui de l'Etat, font référence à des interactions qui précisement concernent un nombre limité d'acteurs. Si l'on pense à l'architecture de l'aide au Mozambique, qui s'organise autour de multiples groupes et sous-groupes de travail, le principe est en effet que chaque institution envoie un ou deux représentants à chaque réunion¹²⁶. En ce qui concerne les questions environnementales, il existe un groupe de travail environnement, mais qui ne traite pas des questions de conservation de la nature. Ces dernières sont discutées dans le cadre d'un sous-groupe, le groupe de conservation. Ce dernier est, on le verra dans le chapitre deuxième de la première partie, un groupe informel, ce qui rend son analyse plus complexe, mais aussi plus heuristique en termes d'appréhension des ressorts de la concertation multi-acteurs à l'œuvre, pour le moins plastique et mouvante. L'une de ses caractéristiques est justement de régulièrement passer par des canaux informels : les règles du jeu ne sont donc pas nécessairement bien établies, ou en tout cas les procédures ne sont pas toujours routinisées, et sont susceptibles de changer selon les enjeux – par exemple, selon qu'il s'agit de discuter un texte à valeur de déclaration d'intention (comme la Politique de conservation), ou d'un texte à valeur réglementaire (comme la loi de conservation). Mais les connivences, c'est à dire la tendance à se mouler dans les injonctions de

¹²⁶ Cela fait écho à la remarque de Friedberg, cité par Nay et Smith (2002 : 11), selon laquelle les porte-paroles des organisations « n'interagissent pas avec un environnement abstrait, mais avec un nombre limité d'interlocuteurs concrets qui deviennent leurs correspondants privilégiés » (Friedberg, 1993 : 91). C'est ce qu'on nomme en sociologie des organisations des 'gate-keepers', qui gèrent les zones d'incertitudes.

l'« espace de jugement » (Ambrosetti, 2005b)¹²⁷ ainsi constitué, sont très marquées ; il y a donc une régulation de l'informel. En d'autres termes, il y a à chaque fois des formes de régulation, dans la mesure où les acteurs savent ce qu'ils peuvent faire et jusqu'où ils peuvent aller.

C'est pourquoi nous n'aborderons pas la fabrique de l'action publique sous un angle décisionnel, mais davantage dans une dimension relationnelle et processuelle. En effet, dans un contexte de relative faible existence et/ou disponibilité des archives (notamment des actes des réunions et séminaires Etat/bailleurs), et de luttes d'influence ayant régulièrement lieu dans les couloirs, il semble d'autant plus complexe d'adopter une approche décisionnelle. Comme le souligne Muller (2000 : 191), il est de toute façon presque impossible d'appréhender le moment précis de la prise de décision en tant que telle – mais il demeure possible, et c'est notre objectif, d'identifier des espaces décisionnels, où se nouent formellement (et informellement) les interactions entre le monde de l'Etat et des bailleurs, fers de lance de la gouvernance hybride de la conservation de la nature. Dans cette optique, la dimension relationnelle de l'action publique sur laquelle nous insistons permet de placer la question du conflit au cœur de notre approche. Le consensus suggéré par l'omniprésence de '*buzzwords*' telles la participation et la coopération n'est en effet pas synonyme d'absence de conflits et de cohérence totale, nous l'avons vu dans la section précédente de ce chapitre. Au contraire, l'action publique est faite d'accords sur les désaccords – comme le sous-entend la notion de consensus – dans la mesure où les acteurs en présence ne partagent pas grand-chose sinon la conviction de la nécessité de respecter des règles communes et de s'inscrire dans un espace de jugement commun qui vient cadrer les possibles. En d'autres termes, il y a certes partage d'une grammaire commune de l'action, mais lié à des jeux de pouvoir – donc de négociation – et à des représentations et intérêts différenciés¹²⁸.

¹²⁷ Cet espace est constitué par la convergence des attentes de comportements appropriés défini à un moment donné par un groupe d'acteurs associés dans la gestion d'un espace institué. Sont acceptés les acteurs qui connaissent et partagent au moins *ad minima* les règles du jeu. On peut dans ce cadre parler de connivences et de pratiques de tact entre acteurs.

¹²⁸ Ainsi que le souligne Laborier : « la réalisation d'un accord ou d'un « consensus mou » ne suppose pas que les acteurs partagent une vision commune d'un problème ni qu'ils défendent, dans d'autres configurations sur des dossiers similaires la même vision de l'intérêt général » (Laborier, 2003 : 425). Cela se rapproche par ailleurs des propos d'Olivier de Sardan, qui appelle à prendre en considération « (...) la divergence des intérêts, des conceptions, des

D'autre part, l'accent sur la dimension relationnelle de l'action publique explique notre intérêt particulier pour les relations personnelles entre acteurs et pour les jeux d'autorité qui se nouent entre eux. En effet, ces variables peuvent jouer un rôle déterminant dans la construction des réseaux qui relient les acteurs et plus largement les organisations entre elles (Nay et Smith, 2002 : 9) – et plus précisément, dans notre cas d'étude, qui relient les différentes échelles d'action publique que nous avons étudiées.

Dans la mesure où les élites administratives et expertes sont impliquées à plusieurs moments, mais aussi à plusieurs niveaux de l'action publique, la question des échelles d'action publique est importante dans notre étude. Les cadres tels qu'ils sont momentanément négociés à Maputo ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui sont en vigueur à Gorongosa et au Limpopo : les temporalités y sont différenciées¹²⁹ ; les espaces de jugement y sont différents, les pratiques de tact et de connivence varient et les enjeux se modifient. Nous n'adoptons ainsi pas une analyse de type séquentiel de l'action publique, selon laquelle l'échelle de Maputo correspondrait au moment de l'élaboration, de la conception, tandis que l'échelle des deux parcs correspondrait au moment de la mise en œuvre¹³⁰. En effet, dans notre cas d'étude les textes qui sont discutés et négociés à Maputo ne sont pas (encore) mis en œuvre au sein des deux parcs – même si cela est bien entendu en principe le cas. Il peut s'écouler plusieurs années avant qu'une loi ne soit appliquée concrètement sur le terrain¹³¹. Par ailleurs, la Politique de conservation est un texte de déclaration générale, visant à sous-tendre l'élaboration ultérieure de la loi de conservation (toujours en discussion). Enfin, l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation est censée entrer en fonction courant 2012, soit

stratégies ou des logiques des divers « partenaires » (ou « adversaires ») que met en rapport le développement. Mais « divergences » ne signifie pas nécessairement affrontements déclarés et conflits ouverts. Au contraire, le quotidien du développement est plutôt fait de compromis, d'interactions, de syncrétismes, de négociations (largement informelles et indirectes) » (Olivier de Sardan, 1995 : 14).

¹²⁹ Cela peut par ailleurs être mis en relation avec la remarque de Darbon (2011), relative à la possibilité toujours présente que les régulations et lois adoptées ne soient jamais appliquées, et demeurent donc virtuelles. Et pourtant, « this amount of legislative and executive regulations frame all fields of social life and are likely to be used by actors as a resource to further their activity, to demand their rights » (Darbon, 2011 : 14).

¹³⁰ Par ailleurs, ce type d'analyse considère le moment de la conception comme celui de la politique, et celui de la mise en œuvre comme celui de l'administration (Dubois, 2003 : 347) – au contraire, politique et administration sont intrinsèquement mêlées aux deux échelles étudiées.

¹³¹ Toutefois, les références et les thématiques d'une loi ou d'un texte réglementaire peuvent être déjà prises en compte dans les actions et les stratégies des acteurs, bien avant que cette loi ou ce texte réglementaire ne viennent les imposer, simplement par le biais d'adoption de pratiques menées ailleurs.

au moment de la rédaction de ce présent travail ; quant au fonds fiduciaire, il est toujours en débat. Les exigences de l'enquête de terrain nous ont ainsi amené à interroger une même problématique – les ressorts de la transnationalisation de l'action publique – à deux échelles particulières, sans lentille séquentielle.

1.2.2.2. *Une approche multi-niveaux et la constitution de réseaux.*

De même que la transnationalisation fait référence aux dynamiques d'échanges et d'influence entre différentes échelles de régulation, une lecture multi-niveaux de la scène nationale doit être entendue comme une analyse de l'articulation existant entre le local (les deux parcs nationaux) et le central (la capitale, siège des ministères et des bailleurs). Cela non pas dans une lecture centre-périphérie, même s'il est vrai que l'enjeu pour l'Etat central est bien *in fine* de contrôler l'hinterland, mais plutôt dans une optique sectorielle. En d'autres termes, il s'agit en filigrane de se demander ce qui peut faire secteur en matière de conservation de la nature au Mozambique, c'est à dire en quoi le local résonne aux mots d'ordre élaborés au centre – mais aussi en quoi les négociations observées à Maputo font écho aux formes de gestion de la nature expérimentées localement. C'est en somme la question de la territorialisation de l'action publique que nous posons ici, c'est à dire de ses capacités à se décliner différemment selon les espaces¹³².

Plus précisément, nous entendons le secteur comme un espace relationnel, c'est à dire comme un système d'interactions constitué par tous les individus et les groupes qui y ont à faire (Dobry, 1987). Au Mozambique, le secteur de la conservation de la nature est quasiment prédéterminé par les délimitations ministérielles¹³³ – mais il a pour caractéristique d'être toujours en mutation, principalement du fait du régime de l'aide, qui implique un turn-over important en termes de structures ministérielles, de projets (et de narrations qui les sous-tendent) et d'acteurs présents sur le terrain.

¹³² Ce qui revient d'une certaine façon à précisément échapper à la logique de secteur.

¹³³ Ce qui rend compliquée l'utilisation de la notion de secteur, qui ne présuppose pas de la pré-construction.

Cette approche invite ce faisant à faire dialoguer les deux échelles que sont d'une part Maputo, et d'autre part les deux parcs nationaux, afin de tester notre hypothèse d'« incontournabilité » de l'Etat, qui s'appuie justement sur le caractère mobile du secteur en étant source de régulation. Mobilité, fluidité – voire volatilité – peuvent certes entraîner une fragmentation de l'action publique, mais nous montrerons qu'il existe dans le même temps un certain ordre (dans le désordre). Ce sont précisément les réseaux d'acteurs qui contribuent à faire du lien, c'est à dire à faire tenir ensemble les différentes configurations en présence, et donc à faire secteur – soit un espace relationnel évoluant autour des questions de la conservation de la nature. Selon Lascoumes, l'utilisation de la notion de réseau :

« permet de préciser l'analyse sur quatre points principaux : la mise en relation d'univers hétérogènes, les activités de relation et d'échange, la mobilité des alliances et des oppositions, enfin le rôle des intermédiaires dans ces dynamiques. Ce type d'approche s'attache à l'analyse des modalités de coordination, d'agrégation et de circulation, d'intermédiaires appartenant à des milieux hétérogènes dont les interactions participent à la conceptualisation et à la mise en cohérence d'actions et de significations communes » (Lascoumes, 1996 : 330).

Cette approche des réseaux est en lien direct avec la sociologie du transcodage. L'auteur parle à cet égard de « réseaux de transcodage des politiques publiques », qui s'attachent à l'intégration de points de vue divergents, à l'insertion des enjeux émergents dans des systèmes d'action, au recyclage d'idées et de pratiques antérieures en des formes neuves (Lascoumes, 1996 : 336). On peut ce faisant préciser notre conception de l'action publique, en suivant Lascoumes et Le Galès¹³⁴ :

« l'action publique se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes, des changements d'échelle des territoires de référence » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 23).

¹³⁴ Là encore, il est question de l'Etat au sein de l'Union Européenne. De nombreux éléments font toutefois écho aux modalités de fonctionnement de l'Etat en Afrique, surtout dans une perspective de transnationalisation de l'action publique.

La notion de réseaux nous permet d'appréhender ce qui peut faire du lien entre ces acteurs présents à des échelles et à des moments différenciés de l'action publique. Les acteurs situés à l'échelle de la capitale et ceux des deux parcs nationaux interagissent régulièrement, et interviennent donc au sein d'espaces multiples, de manière verticale, c'est à dire des parcs jusqu'à la capitale et inversement, mais également de manière horizontale, c'est à dire entre les parcs. L'approche du transcodage, et plus largement l'analyse cognitive des politiques publiques invitent à appréhender ces réseaux comme des liens mouvants où s'échangent et se négocient cadres et pratiques. Cette notion met par ailleurs l'accent sur la multiplication des niveaux de l'action publique, et sur la montée en puissance des acteurs locaux, transnationaux et privés (Hassenteufel, 2008 : 123). Surtout, elle s'accommode de notre lecture non séquentielle de l'action publique : cette dernière est le fruit des interactions multiples entre des acteurs divers. Un autre élément intéressant pour notre grille d'analyse est l'idée d'une certaine stabilité dans l'échange, par-delà la fragmentation des acteurs, notamment étatiques. Ces derniers relèvent en effet de niveaux différents (ministères, provinces, districts), et peuvent poursuivre des stratégies différenciées – malgré le liant *a priori* du contexte d'Etat-parti. La fréquence des échanges est vecteur de routines et d'apprentissages (« lessons drawing » (Rose, 1991)) – même si celles-ci ne sont pas exemptes de controverses ni de conflits larvés.

D'un point de vue méthodologique, appréhender cette « sédimentation institutionnelle de l'échange » (Hassenteufel, 2008 : 128), c'est à dire la régularité et la densité des interactions entre acteurs, passe par des entretiens et de l'observation directe, en ligne avec notre démarche qualitative. Cette démarche invite à considérer la dimension cognitive des échanges, ainsi que leur caractère bien souvent informel¹³⁵. D'où la question de savoir comment appréhender ce qui fait du lien, et plus précisément les relations entre les acteurs des différentes échelles et leur circulation d'une échelle à une autre. C'est dans cette optique qu'au fil des chapitres suivants nous insisterons sur la circulation des acteurs d'une

¹³⁵ On s'inspire ici d'Hassenteufel (2008 : 129).

échelle à une autre, afin de souligner combien les différentes échelles résonnent les unes avec les autres. Nous mettrons l'accent sur les espaces décisionnels qui prennent forme (de manière souvent élastique, provisoire) à l'aune de chaque échelle, mais aussi sur les liens qui existent entre ces différents espaces. Ces configurations composées d'un nombre restreint d'acteurs assez autonomes les unes des autres mais sont, dans le même temps, profondément liées. Les parties prenantes circulent en effet, physiquement d'une part, des allers-retours étant fréquents entre les parcs nationaux et Maputo, où de nombreuses réunions sont organisées ; et d'un point de vue cognitif d'autre part, dans la mesure où il s'agit toujours de naviguer entre monde de l'Etat et monde de l'aide dans l'édification d'une grammaire commune de l'action.

1.3. Conclusion. Processus d'affirmation de la souveraineté étatique dans un régime d'aide.

Notre travail consiste à révéler la nature de l'Etat au Mozambique par l'analyse des politiques de la nature, le contexte étant celui d'un Etat sous régime d'aide i.e. l'action publique est sous-tendue par des financements, des narrations et des acteurs internationaux (publics et privés). Notre thèse est que l'action publique transnationale de conservation de la nature est vecteur d'un (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat. L'expression « (re)déploiement » signifie que l'Etat peut, précisément dans le cadre d'un régime de l'aide, exercer sa souveraineté là où il ne le faisait pas, ou plus, ou peu, du fait de conditions objectives de fragilités. Autrement dit, nous montrerons qu'un processus d'affirmation de la souveraineté de l'Etat est de mise, grâce à une analyse sociologique de l'action publique de la conservation de la nature. Cette conclusion présente nos trois grandes hypothèses de travail, qui répondent en somme à la question suivante : comment faire de l'analyse de l'action publique dans un contexte de régime d'aide, où l'Etat est en conditions de fragilités ?

Nous adoptons une lecture par le haut, c'est à dire par les élites administratives et expertes mozambicaines, qui se situent à l'interface de ce que nous appelons le

‘monde de l’Etat’ et le ‘monde des bailleurs’ – cela à l’échelle de nos différents cas d’étude, à savoir l’élaboration de nouveaux instruments d’action publique et de nouveaux textes réglementaires à Maputo, et la gestion au quotidien de deux parcs nationaux, Gorongosa et le Limpopo.

Notre approche de l’action publique est par ailleurs cognitive – elle met l’accent sur les processus d’ajustement entre visions du monde différenciées – et relationnelle et processuelle, en ce sens qu’elle insiste sur les espaces, les niveaux et les configurations d’acteurs. Nous discutons dans ce cadre trois grandes hypothèses.

Premièrement, l’hypothèse d’une gouvernance hybride – directement liée à l’enjeu de transnationalisation de l’action publique, au sens de rôle croissant d’acteurs transnationaux (organisations internationales, ONGs, fondations privées, entreprises privées) dans la production des politiques publiques – au point que la régulation peut sembler largement échapper à la sphère étatique et être produite par des acteurs internationaux, publics et privés. D’où l’idée de souveraineté fragmentée d’un Etat aux faibles capacités : le monde de l’Etat et l’espace de sa souveraineté se mêlent régulièrement avec le monde des bailleurs et des acteurs privés. De là une « sovereign frontier » (Harrison, 2004), au sens de souveraineté qui ne serait ni complètement nationale, ni complètement globale ; elle se situe plutôt dans une zone grise. Ce phénomène passe notamment par la délégation de missions et de fonctions à des intermédiaires (i.e. des acteurs internationaux publics et privés). Or, la délégation entérinée par l’Etat peut aller de pair avec des gains de souveraineté.

Deuxièmement, l’hypothèse d’une dialectique entre politiques de la nature et construction étatique. Notre approche par la territorialisation de l’action publique souligne d’une part la capacité des politiques publiques à se décliner différemment selon les espaces, selon les échelles étudiées – tout en faisant émerger un espace relationnel structuré par les enjeux de politiques de la nature. L’idée de territorialisation permet ainsi de questionner ce qui fait du lien entre les différentes configurations d’acteurs étudiées, et plus précisément entre les différentes échelles

d'action publique que nous analysons dans notre travail, à savoir la capitale Maputo et les deux parcs nationaux, Gorongosa et le Limpopo.

Cette approche met d'autre part l'accent sur le processus de transformation des modes d'affirmation de l'apparition de l'Etat dans l'espace, processus induit par le régime de l'aide. Ce dernier – combiné aux faibles capacités de l'Etat – entraîne donc la délégation de la part de l'Etat d'une série de missions à des acteurs internationaux. Notre postulat est que ces délégations permettent à l'Etat d'accéder à de nouveaux territoires et à des populations jusque-là peu contrôlées. Il s'agit autrement dit de mettre en avant combien la délégation de la gestion de parcs nationaux à des intermédiaires peut être vecteur de (ré)affirmation de présence étatique sur le territoire. Les politiques de la nature – ici en termes de gestion d'aires de conservation – sont ce faisant parties prenantes du processus de construction étatique.

Troisièmement, l'hypothèse d'un Etat certes aux faibles capacités, mais qui n'en demeure pas moins une entreprise de domination en cours de réalisation. L'Etat au Mozambique n'est pas fort ni surpuissant, mais ses faibles capacités peuvent aller de pair avec des processus de captation et de valorisation des ressources disponibles dans le cadre du régime de l'aide. Nous discuterons dans cette optique l'idée d'une action publique en accordéon, afin de montrer que l'Etat est à même de revendiquer le monopole de la souveraineté ainsi que les bénéfices éventuellement tirés de l'aide internationale – qu'il peut d'ailleurs court-circuiter en jouant sur ses incohérences et sa diversité. L'image de l'accordéon a pour objectif de souligner combien ce monopole de la souveraineté est délicat et en constant ajustement : l'Etat est paradoxalement à la fois omniprésent et intermittent dans l'action publique – tout en structurant les enjeux de politiques publiques. En d'autres termes, l'Etat au Mozambique n'est pas dessaisi par la transnationalisation de l'action publique ; il est à même de demeurer au centre de l'action publique, en particulier en jouant sur la ressource de l'authentification, c'est à dire le pouvoir de la norme. Les élites administratives sont au cœur de ces processus : à l'interface entre monde des bailleurs et monde de l'Etat, elles participent de la préservation du domaine de compétences de l'Etat – tout en

conférant un caractère fondamentalement hybride à l'action publique, en raison de leur double loyauté. Nous discuterons donc la nature de l'Etat en action dans un régime d'aide, qui suggère que faibles capacités peuvent aller de pair avec une ombre du pouvoir de l'Etat (*shadow of state power*) qui sous-tend l'action publique.

Ces hypothèses sont discutées dans l'ensemble des chapitres de ce travail. La première partie aborde nos questionnements au sommet de l'Etat, c'est à dire à l'échelle des relations Etat/bailleurs à Maputo. Le chapitre suivant pose au préalable les bases de notre approche cognitive de l'action publique, en proposant un état des lieux des narrations liées à la conservation de la nature depuis l'époque coloniale. Ces narrations sous-tendent la législation relative aux politiques de la nature (là aussi depuis l'époque coloniale) et sont régulièrement mobilisées par les acteurs prenant part à la relation Etat/bailleur.

1^{ère} Partie Transnationalisation de l'action publique au sommet de l'Etat.

Au sommet de l'Etat, c'est à dire à l'échelle des interactions entre ministères centraux et organisations internationales de développement/conservation dans la capitale Maputo, l'analyse de la transnationalisation de l'action publique invite à interroger l'interface entre les ministères centraux (ce que nous appelons 'monde de l'Etat') et les organisations internationales (ce que nous appelons 'monde des bailleurs'). Le contexte que nous étudions étant celui d'un Etat sous régime d'aide, l'action publique se noue à l'interface entre ces deux mondes et est transnationale : elle mêle acteurs et représentations. Nous suivons en ce sens trois pistes de recherche, que nous déclinons en trois chapitres, et qui toutes traitent en somme d'une même hypothèse, celle d'une 'agency' du monde de l'Etat. Ce dernier fait en effet preuve de poids et de marge de manœuvre dans le cadre des négociations avec le monde des bailleurs, négociations qui sous-tendent la formulation de la réglementation¹³⁶ en matière de conservation de la nature.

D'abord, c'est la longue durée que nous prenons en considération dans le chapitre premier. Au Mozambique, la réglementation relative à la conservation de la nature débute à l'époque coloniale. Or, l'étude de l'évolution des textes montre combien certaines narrations et certaines pratiques sont constamment réactivées. Nous voulons ainsi mettre en avant l'enchevêtrement qui existe entre les mots d'ordre et les pratiques qui existent depuis l'époque coloniale – et qui imprègnent toujours les discours et les manières de faire nationaux – et les priorités des différents bailleurs contemporains, qui ont elles-mêmes évolué tandis que leurs configurations se transformaient. Il existe ainsi une continuité inattendue dans la réglementation mozambicaine mais aussi dans l'agenda des bailleurs. Cette continuité consiste en la reprise et la confirmation de narrations (comme la commercialisation voire la privatisation des aires de conservation), mais qui s'inscrivent de plus en plus à partir des années 1990 dans le cadre du triptyque du

¹³⁶ La « réglementation » est ici entendue au sens très large, c'est à dire les lois adoptées par le Parlement, mais aussi la publication de politiques et de programmes nationaux (en général adoptés par le Conseil des ministres).

développement. Ainsi, de nouveaux textes sont produits, mais les mêmes orientations sont mobilisées. Notre hypothèse est donc que les injonctions internationales, qui se répètent et évoluent à la marge dans le temps, ont avant tout pour effet de fortement contourner les possibles des acteurs sur la scène mozambicaine. C'est en effet à partir des cadres découlant des injonctions internationales que se formule et se déploie l'action publique de la conservation de la nature, ici donc au sommet de l'Etat.

Ensuite, à partir de cette analyse des narrations en présence et des façons dont elles ont évolué et se sont stabilisées depuis l'époque coloniale, le chapitre deuxième étudie les modes de négociation de nouveaux textes et instruments¹³⁷, entre monde de l'Etat et monde des bailleurs – cela à l'aune de la formation de systèmes d'interactions entre acteurs qui justement actualisent lesdites narrations et formulent de nouveaux textes, en s'ajustant en permanence les uns par rapport aux autres. Programmes nationaux, politiques et lois font l'objet de discussions et de négociations entre bailleurs et ministères centraux – débats largement alimentés par des études et rapports financés par des bailleurs. Leurs inputs et leurs procédures formatent ainsi l'action publique – mais cette dernière est dans le même temps marquée par des processus de verrouillage décisionnel de la part de l'Etat : malgré ses faibles capacités, celui-ci est à même d'être au centre de l'action publique.

Enfin, nous montrerons dans le chapitre troisième que le verrouillage de l'action publique ne signifie pas que l'action publique n'est pas transnationale : une dimension exogène demeure au sommet de l'Etat. Les nouveaux textes étudiés sont le produit de la négociation et de rapports de force entre une pluralité d'acteurs – qui se cristallisent particulièrement autour d'acteurs qui se situent précisément à l'interface entre le monde de l'Etat et le monde des bailleurs : les élites administratives, en particulier celles du ministère du tourisme, dont la spécificité est d'être rémunérées par la Banque mondiale. Autrement dit, le verrouillage de l'action publique autour d'acteurs étatiques est singulier, puisque ces acteurs sont précisément des acteurs hybrides ayant une double loyauté i.e. à

¹³⁷ Suivant la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004), les instruments d'action publique sont des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs. Il peut en ce sens s'agir d'instruments législatifs et réglementaires, et c'est précisément ce sur quoi cette première partie propose de se pencher.

l'Etat et au bailleur. La sociologie de ces acteurs met en avant combien la mise en œuvre d'agendas pour partie exogènes n'est pas incompatible avec l'affirmation d'un périmètre des compétences de l'Etat. Nous discuterons l'hypothèse selon laquelle ces élites participent certes de la transnationalisation de l'action publique – et donc d'une gouvernance hybride au sommet de l'Etat – mais également de l'affirmation de l'Etat qui reste au centre du jeu.

1. Chapitre Premier. Conservation de la nature et réglementation depuis l'époque coloniale : un état des lieux.

Le concept même de conservation de la nature, l'existence d'aires de conservation et la législation en la matière sont des phénomènes anciens au Mozambique, qui datent de l'époque coloniale. C'est pourquoi nous proposerons dans ce chapitre un panorama historique de la législation et de l'organisation institutionnelle en matière de conservation depuis l'époque coloniale, avant de mettre l'accent sur l'évolution des agendas des bailleurs présents au Mozambique depuis les années 1980. Il s'agira ainsi de mettre en avant l'enchevêtrement qui existe entre les mots d'ordre et les pratiques qui existent depuis l'époque coloniale – et qui imprègnent toujours les discours et les manières de faire nationaux – et les priorités des différents bailleurs contemporains, qui ont elles-mêmes évolué tandis que leurs configurations se transformaient. Les discussions et les négociations que l'on peut observer dans le cadre de la formulation de la Politique de conservation et des nouveaux instruments de conservation de la nature – dont l'étude fait l'objet du chapitre deuxième – sont ainsi à considérer dans le cadre de cette longue durée, et non pas comme des phénomènes inédits uniquement fondés sur l'aide internationale et les référentiels qui lui sont attachés. L'aide marque certes un régime original de politiques de la conservation de la nature, mais ces dernières se rattachent à un paysage réglementaire et de pratiques relativement ancien et qui n'est ce faisant pas à négliger dans l'analyse¹³⁸.

¹³⁸ Comme le souligne Laborier : « (...) la question de l'historicité de l'action publique ne renvoie pas exclusivement au processus à travers lequel des secteurs ou des catégories d'intervention émergent dans l'histoire : elle doit interroger les activités en cours en tant qu'elles sont redevables de processus historiques qui les déterminent. Pour penser l'historicité de l'action publique, une sociologie de l'action publique doit pouvoir être attentive à son déroulement et à sa temporalisation » (Laborier, 2003 : 420).

1.1. Section première. Trajectoires réglementaires et découverte de régularités.

Cette première section s'intéresse à l'évolution de la législation et de l'organisation institutionnelle de la protection de la nature depuis l'époque coloniale – ce que nous appelons des trajectoires réglementaires – afin d'appréhender la stabilisation (ou non) de narrations, et en les inscrivant dans tous les cas dans des perspectives d'apprentissage et de capitalisation des expériences. La législation est bien entendu susceptible de n'être qu'une coquille vide, c'est à dire peu ou pas appliquée¹³⁹. Au-delà de cette incertitude de l'application, l'objet conservation apparaît à travers ses diverses interprétations comme ancien et constamment réactivé. Si le triptyque du développement évoqué en introduction – qui lie conservation, tourisme et lutte contre la pauvreté – fait aujourd'hui office de référentiel dominant, il n'en demeure pas moins que certains acteurs – en particulier des élites administratives mozambicaines – font toujours référence (dans leurs discours mais aussi dans leurs manière de faire) à des instruments fort anciens, parfois établis à l'époque coloniale, mais fermement ancrés dans les pratiques quotidiennes à l'échelle de la gestion des aires de conservation – malgré donc l'adoption ultérieure de nouvelles législations, de nouveaux instruments¹⁴⁰. Un bref aperçu semble ce faisant nécessaire, avant de s'intéresser dans un

¹³⁹ Ce qui ne veut pas dire qu'elle n'a pas d'efficacité en *outcomes* (par opposition aux *outputs*). Précisons par ailleurs d'emblée que nous nous intéressons ici à l'action publique de la conservation telle qu'elle se donne à voir dans le cadre de ce qui est formellement catégorisé comme tel depuis l'époque coloniale puis dans la période contemporaine par les ministères du tourisme, de l'agriculture et de la coordination de l'action environnementale ainsi que par les acteurs internationaux impliqués. L'ensemble de ces acteurs parle de « politiques de conservation », même si l'idée même de conservation fait régulièrement référence à des univers de sens concurrents, ce que nous tâcherons de mettre en valeur. Nous avons en tête la mise en garde de Dubois (2003) : les « catégories des politiques publiques », c'est à dire les nomenclatures officielles, sont préconstruites. A ce titre, il convient d'étudier « comment et par quoi elle sont faites : par des mots qui les spécifient, des groupes d'agents qui leur donnent corps, des institutions qui les matérialisent, des discours qui les légitiment. Restituer leur formation, c'est alors rendre compte de ce que ces catégories contribuent à produire : l'ordonnance, la mise en ordre de pratiques et de représentations en une politique relativement unifiée » (Dubois, 2003 : 350).

¹⁴⁰ Concernant le fonctionnement de l'administration et de l'action publique, on peut à cet égard souligner que l'administration coloniale se concentrait sur quelques axes, imposés de manière unilatérale, sans négociation ; il s'agissait de faire de normes simples, adaptées à la domination. Au contraire, l'administration postcoloniale négocie ; d'où un surdimensionnement fonctionnel par rapport à ses capacités. Elle doit en effet faire face à trop de tâches et à trop de fonctions, ce qui est en déphasage complet avec le nombre de fonctionnaires ayant des capacités. Ce qui explique pourquoi nombre d'entre eux continuent à faire référence et à mobiliser au quotidien des normes datant de l'époque coloniale – cela d'autant plus que, comme nous l'avons souligné en introduction, la législation adoptée à Maputo n'est pas systématiquement mise en œuvre localement, ou alors après un temps souvent assez long. Ce qui n'empêche pas les acteurs, on le verra, de faire référence à ces nouvelles normes discutées et/ou adoptées à Maputo, tout en jouant sur les références à l'époque coloniale. Dans ce cadre, les narrations, les référentiels, les normes, les projets ne meurent ainsi jamais ; ils se contentent de disparaître physiquement mais leurs empreintes demeurent chez les acteurs qui, par action, abstention, omission ou quiproquo, continuent à s'y référer, ce qui modifie la compréhension de la politique. D'où une action publique toujours polysémique, d'autant plus si on croise cette polysémie avec les différences générationnelles et sectorielles des acteurs, on le verra.

deuxième temps à l'évolution et à la stabilisation des agendas des bailleurs depuis les années 1980.

1.1.1. Réglementation et organisation institutionnelle à l'époque coloniale.

La période coloniale, et plus particulièrement les années 1950 et 1960, a été particulièrement riche en termes de réglementation relative à la conservation de la nature¹⁴¹. Cette réglementation, ainsi qu'un sommet organisé par le Portugal en 1972 relatif à la protection de la nature dans ses colonies, ont avant tout trait à l'encadrement de la chasse. C'est véritablement cette dernière qui fonde les politiques de conservation, dans un premier temps matérialisées, comme souligné dans l'introduction, par des réserves de chasse, certaines d'entre elles étant par la suite transformées en parcs nationaux dans les années 1960, comme c'est le cas de Gorongosa, on le verra.

Ainsi, la première Réglementation pour l'Exercice de la Chasse dans la Province du Mozambique est publiée en 1909. Mais c'est véritablement en 1955 que la réglementation prend forme, dans la lignée de la ratification par le Portugal de la Convention de Londres de 1933, relative à la protection de la faune et de la flore africaines, et qui met l'accent sur l'importance de la création d'aires protégées, tels des parcs nationaux.

Le décret n°40040 de 1955 est en ce sens fondateur. Publié par le ministre de l'« Ultramar », il concerne l'ensemble du territoire portugais ultramarin. Il régit la plupart des activités de chasse, et met en place une catégorisation des « zones de protection » – dont les parcs nationaux. L'accent mis sur la chasse est justifié ainsi dans l'article 6 :

¹⁴¹ Pour une reprise détaillée de la majeure partie de cette réglementation, de l'époque coloniale à nos jours, voir l'Annexe 2, qui propose une chronologie de la réglementation, des conventions internationales et des sommets relatifs à la conservation jusqu'à 2009. En ce qui concerne la période coloniale, les textes évoqués avaient trait soit à l'ensemble des colonies portugaises, soit à la Province du Mozambique en particulier. Voir l'Annexe 5 pour un glossaire et équivalences des termes législatifs, que nous résumons ici. *Portaria* : arrêté ; *diploma legislatio* : résolution ; *diploma ministerial* : décret. Nous remercions M. Cahen pour ses éclairages sur ces questions.

« On pourra s'étonner, à première vue, de l'importance donnée dans ce décret à la réglementation de la chasse, mais cela se justifie dans la mesure où il s'agit de la forme la plus généralisée de destruction de la faune, et ainsi de celle qui nécessite le plus étroitement de règles et de vigilance » (Ministério do Ultramar, 1955)¹⁴².

Un intérêt essentiel de ce texte est qu'il est régulièrement évoqué lors des entretiens avec les élites administratives mozambicaines – de tous les âges – tant à l'échelle du ministère du tourisme et du ministère de l'agriculture à Maputo que dans les deux parcs nationaux étudiés. Par exemple, un membre du département de la faune sauvage du ministère de l'agriculture explique :

« Il y a eu le décret 40040, pour la protection des ressources naturelles, donc la faune sauvage, les forêts, l'eau et le sol, à travers des règlements, pour chaque domaine. Ce décret était une doctrine, notre religion »¹⁴³.

Ce décret instaure dans chaque Province de l'empire portugais un organe unique chargé de la gestion des ressources naturelles. Dans ce cadre ce sont les services vétérinaires qui ont la charge de la faune – et de la direction des parcs nationaux, des réserves et des réserves de chasse¹⁴⁴ – tandis que les services de l'agriculture et des forêts ont la charge du sol et de la flore. Les zones de protection sont les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves partielles et les réserves spéciales. Les parcs nationaux sont ainsi décrits¹⁴⁵ à l'article 31 :

« Les parcs nationaux sont des aires sujettes à la direction et la surveillance publiques, réservées à la propagation, la protection et la conservation de la vie

¹⁴² Toutes les citations de cette chronologie ont été traduites du portugais par nos soins.

¹⁴³ Entretien avec K. de l'autorité administrative de la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) au sein du ministère de l'agriculture, ancien chef du service de verbalisation du département de la faune sauvage, le 12 juin 2009 au ministère de l'agriculture, Maputo. (Nous renvoyons à l'Annexe 1 où nous détaillons l'ensemble des entretiens menés. Nous avons choisi d'anonymiser nos enquêtes pour des raisons de respect de l'intimité et de protection des sources. En revanche, le président de la Fondation Carr (voir le chapitre premier de la seconde partie, qui traite du parc national de Gorongosa) étant un personnage public apparaissant régulièrement dans les médias, nous avons laissé son nom tel quel.

¹⁴⁴ Article 44. On peut souligner que les réserves de chasse (*coutadas*) ne sont pas considérées comme des zones de protection. Ces dernières sont décrites dans l'article 30 relatif à la protection de la flore.

¹⁴⁵ Nous ne reprendrons dans le corps du texte que les mentions faites aux parcs nationaux, dans la mesure où ces aires de conservation sont au cœur de notre recherche. Toutefois, les mentions aux autres catégories d'aires de conservation ont été reprises et traduites dans la chronologie de l'Annexe 2.

animale sauvage et de végétation spontanée, et également à la conservation d'objets d'intérêt esthétique, géologique, préhistorique, archéologique ou d'autre intérêt scientifique, au bénéfice et pour la récréation du public, et dans lesquelles il est interdit de chasser, d'abattre ou de capturer des animaux et de détruire ou cueillir des plantes, sauf sur initiative ou sous la surveillance des autorités » (Ministério do Ultramar, 1955).

L'article 32 précise que les parcs nationaux doivent, autant que faire se peut, être entourés de zones de protection ou, au moins, de réserves de chasse, afin de compléter leur action. C'est dans l'esprit ce qu'on appelle aujourd'hui les « zones tampon ».

L'année 1972 marque deux événements importants, à la veille des indépendances. D'abord, l'organisation en Angola d'une « Réunion pour l'étude des problèmes de la faune sauvage et de la protection de la nature au sein du Portugal ultramarin », quelques mois après la conférence de Stockholm sur l'environnement¹⁴⁶. Participent à cette rencontre des représentants de chaque Province, notamment des vétérinaires des directions provinciales. L'accent est mis sur le tourisme de chasse et sur l'« exploitation rationnelle » de la vie sauvage, afin qu'elle participe au développement du Portugal ultramarin. La participation du secteur privé est évoquée à plusieurs reprises. Le point XIII de la Conclusion finale précise ainsi que « le tourisme et la protection de la nature ne sont en aucune façon incompatibles ». D'autre part, la question du lien entre aires de conservation et populations résidentes est posée dans le point VXIII :

« La mise en valeur et l'exploitation des ressources touristiques devront se réaliser de façon à ne pas causer des dommages moraux ou matériels aux populations résidentes sur les territoires. Ils représenteront au contraire des éléments dynamisant les économies locales et seront des facteurs de promotion socioculturelle. Les structures administratives et les services touristiques doivent être organisés afin d'assurer de l'emploi aux populations. Elles ont le droit de participer aux sociétés d'économie

¹⁴⁶ Cette conférence organisée par les Nations Unies en 1972 est le premier "Sommet de la Terre", qui s'organisa ensuite tous les dix ans.

mixte ou, par d'autres moyens, de bénéficier du produit des revenus de l'exploitation touristique » (Anonyme, 1972).

Le texte des conclusions finales n'a bien sûr qu'une portée déclarative, mais il reflète les visions du monde du moment, et il permet de relativiser l'aspect *a priori* novateur des problématiques légitimes actuelles que portent les bailleurs. Enfin, le point XXIII met l'accent sur ce qui fait aujourd'hui l'objet de nombreux débats au Mozambique :

« Est recommandée la création ou le développement des départements spécialisés sur les questions de conservation de la nature dans les différents services déjà existants, avec des responsabilités dans le secteur, en donnant à ces derniers, si nécessaire, l'autonomie administrative et financière, et la personnalité juridique » (Anonyme, 1972).

La question de la création de l'agence paraétatique pour la gestion des aires de conservation, qui aurait de fait une autonomie administrative et financière et la personnalité juridique, qui est l'un des objectifs phares de la Banque mondiale par exemple¹⁴⁷ comme nous le verrons dans le chapitre suivant, fait un écho direct mais sans continuité apparente à ces débats – qui sont donc réactivés sur la longue durée. Ce qu'on identifie souvent comme des grands mots d'ordre internationaux – donc exogènes – ne sont en somme inédits que dans la mesure où ils sont effectivement incorporés – *via* des processus d'ajustements et d'appropriation, comme nous le verrons dans le chapitre deuxième – dans la réglementation nationale mozambicaine.

Le second point important de l'année 1972 est la publication par les services vétérinaires de la Province du Mozambique de ce qui est depuis lors communément appelé *Livro Azul*. Ce document, d'environ 300 pages, compile la législation en matière de conservation – particulièrement axée sur la chasse. La plupart des

¹⁴⁷ On retrouve cet objectif dans d'autres contextes, par exemple au Cap Vert. Dans le cadre d'une étude de terrain effectuée en mars 2012, nous avons en effet observé la mise en place d'un projet PNUD sur financement du GEF voué à la réalisation d'un réseau d'aires protégées, et à la création d'une agence paraétatique similaire à celle qui est discutée au Mozambique.

réglementations reprises date des années 1960. De la même façon que le décret n°40040 (non repris dans le *Livro Azul* mais régulièrement cité), ce document paraît fondateur dans l'histoire de la conservation de la nature. Ainsi que l'explique l'un des membres de l'unité TFCA :

« En 1997, il y a eu la révision de la loi, de ce qu'on appelle le Livro Azul. Il était très bien fait, il avait été élaboré au cours des années de l'époque coloniale. Mais pour quelque raison, il a été établi qu'il était important de revoir ce texte. Et cette loi a apporté beaucoup de confusion. Par exemple, AW. (le directeur du parc national du Limpopo) utilise toujours le Livro Azul. Il prévoyait différentes catégories d'aires de conservation, au contraire de la nouvelle loi de 1997 (la loi sur les forêts et la faune sauvage), qui n'en a plus prévu que deux, à savoir les parcs et les réserves. Donc du coup il y a beaucoup de confusion »¹⁴⁸.

Nous reviendrons sur la loi sur les forêts et la faune sauvage de 1997. On peut ici souligner que le *Livro Azul* continue vraisemblablement à marquer les esprits et les pratiques de certains acteurs nationaux¹⁴⁹. Ce document donne donc un aperçu de la réglementation en vigueur au Mozambique du temps colonial. Ainsi, le Diploma Legislativo¹⁵⁰ n°2496 du 4 Juillet 1964, publié par le Gouverneur Général de la Province du Mozambique, prévoit cinq catégories d'aires de conservation : les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves partielles, les réserves spéciales et les zones sujettes à un régime de vigilance spéciale – soit une de plus que le décret n°40040, à savoir les zones sujettes à un régime de vigilance spéciale. La définition des parcs nationaux est la même que celle du décret n°40040, mais il est également interdit d'y pêcher, d'y camper et de transiter hors des lieux et chemins établis. Les catégories et pratiques établies à la fin des années 1950 affectent ce faisant les époques suivantes ; des modifications à la marge sont insérées dans la législation et/ou il peut s'agir de modifications plus radicales (comme le montre l'exemple de la loi sur les forêts et la faune sauvage de 1997 citée plus haut et sur laquelle nous reviendrons), mais qui ne bouleversent pas

¹⁴⁸ Entretien avec C., le 13 mai 2009, 'task manager' à l'unité TFCA à Maputo.

¹⁴⁹ Voir la note de bas de page n°140.

¹⁵⁰ C'est à dire une résolution. Voir le glossaire à l'Annexe 5.

nécessairement les pratiques des acteurs, qui continuent de faire référence aux anciennes normes.

Avant d'explorer la législation de la période postindépendance, la citation suivante propose un témoignage d'un ancien garde chasse des années 1970, aujourd'hui au ministère de l'agriculture. Son témoignage est particulièrement intéressant, car il a passé la première partie de sa carrière en tant qu'agent de surveillance de la chasse (*fiscal de caça*) dans des réserves de chasse dans les provinces de Gaza, Sofala et de Zambézie, avant d'être affecté au ministère central de l'agriculture en 1984. C'est précisément cet acteur qui qualifiait quelques pages plus haut le décret n°40040 de « religion » :

« Il y a eu une convention à Londres, en 1933. Elle obligeait les puissances coloniales en relation à la faune sauvage, à travers d'une protection effective. Ça a révolutionné la faune sauvage, dans le monde. Et de là vient la création des parcs nationaux. (...) Il y avait un corps de gardes-chasse. Je suis le produit de ça. C'était dans la décennie de 1970. Avant, il n'y avait que des Européens qui faisaient le travail de verbalisation. Après, ils ont accepté les noirs. (...) Le fonctionnement comme gardes-chasse, c'était qu'on était comme des policiers, pas des techniciens. (...) Il y avait beaucoup de procès : les Portugais ne sont pas des protecteurs, ce sont des chasseurs ! La majeure partie des personnes jugées était portugaise. (...) Après malheureusement ça a changé. Nous les Mozambicains nous n'avons pas la culture de la conservation de la faune sauvage. Pour nous, c'est pour tuer, vendre et avoir de l'argent. Surtout les militaires. Leurs discours c'est : on a gagné la guerre, donc tout est à nous. Nous avons perdu l'autorité. « Nous », c'est à dire les Portugais et les gardes qui dépendaient d'eux. Il y a eu une période pendant laquelle la loi n'a pas fonctionné, de 1974 et 1980. Les militaires chassaient beaucoup. On a eu des temps difficiles. J'ai fait partie de l'armée coloniale, j'étais plus habitué à obéir aux Portugais. Ça a été une période triste pour nous. Par exemple, les militaires allaient chasser les rhinocéros en hélicoptère, ça se passait dans tout le pays. On ne pouvait pas aller sur le terrain souvent : l'armée nous violentait. En 1980, on a préparé une nouvelle législation. Samora Machel a été la première personne qu'on a gagnée. Il y avait eu une exposition d'articles de faune sauvage dans une ville européenne, Bucarest. Le Mozambique a exposé des dents en ivoire, et a gagné une médaille d'or.

Samora Machel en a été très fier, et il en a tiré une directive : les personnes qui vivent dans les parcs nationaux doivent en sortir ; les militaires doivent arrêter de chasser. De là, les choses ont commencé à rentrer un peu dans l'ordre. Mais nous, pour implanter la directive, on avait beaucoup de difficultés, car nous n'avions pas d'essence, pas de voitures... A l'époque, la faune sauvage appartenait à la Direction Nationale des Vétérinaires. La faune dépendait d'un service. C'était une petite chose là dedans. Dans la décennie de 1980, il y a eu l'idée de créer une Direction Nationale de Faune Sauvage, où il y aurait les aires, donc les parcs nationaux, les réserves nationales, et les réserves de chasse. (...) Mais ce qui est venu compliquer les choses, c'est la guerre entre nous. (...) On avait les lois entre les mains, mais on ne pouvait pas les implanter. On ne pouvait pas aller sur le terrain. Les touristes et les chasseurs ne pouvaient pas y aller non plus. Le service était faible : on était là à ne rien faire. La direction du ministère de l'agriculture a résolu de réunir la Direction des forêts et la direction de la faune sauvage, pour donner la Direction des Forêts et de la Faune Sauvage, en 1986. On est ensemble depuis cette époque, même s'il y a eu des changements. Après octobre 1992, on est retourné sur le terrain. (...) Le mariage entre les forêts et la faune sauvage n'est pas correct. La majorité des fonctionnaires vient des forêts. Il y a peu de techniciens formés sur les questions de faune sauvage. Leur voix est amoindrie par celle des nombreux techniciens des forêts. C'est notre situation encore aujourd'hui. Et la situation est encore pire depuis le décret présidentiel de 2001. (...) La faune sauvage, c'est comme un fils avec deux pères ».

K. est l'un des Mozambicains, peu nombreux, spécialistes des questions de conservation, ici au ministère de l'agriculture¹⁵¹. Cet extrait d'entretien est un autre exemple de narrations qui scandent les discours politiques jusqu'à la période contemporaine : il s'agit ici de l'idée selon laquelle les parcs nationaux doivent être vides d'habitants. Ce n'est pas une idée neuve – Machel lui-même ne la découvre pas, puisqu'elle est de mise dans de nombreux pays depuis la fin du

¹⁵¹ La question du faible nombre de spécialistes de la conservation au Mozambique, déjà évoquée dans l'introduction, reviendra régulièrement dans ce travail, puisqu'elle est au cœur de la transnationalisation de l'action publique : l'aide internationale a notamment consisté en du personnel expatrié dans les années 1970 et 1980, au ministère de l'agriculture donc. Le passage de relais avec du personnel mozambicain a été progressif, et l'aide consiste notamment aujourd'hui à employer les acteurs mozambicains qualifiés : pour qu'ils restent au cœur de l'Etat, comme dans le cas de l'unité TFCA, ou pour les employer plus directement dans les antennes des bailleurs à Maputo ou en tant que consultants. En ce qui concerne le ministère de l'agriculture, les deux figures-clé (c'est à dire les hauts fonctionnaires particulièrement actifs, on le verra, dans le secteur de la conservation) sont K. et le directeur du département de faune sauvage, J.

XIXème siècle (c'est l'approche préservationniste, vue dans la Figure 2 du chapitre premier) – mais elle s'actualise selon les moments, au point d'être finalement insérée dans la réglementation mozambicaine sous régime d'aide¹⁵² à la fin des années 2000¹⁵³, comme on le verra ci-dessous. Un tel axiome fait en effet partie des feuilles de route des organisations internationales de protection de l'environnement – en particulier l'UICN¹⁵⁴.

D'autre part, cet entretien montre comment les découpages ministériels des compétences ont entraîné des dysfonctions d'autant plus fortes que les capacités ne suivaient pas. Le décret de 2001, évoqué en fin d'entretien, fait référence au passage de relais entre le ministère de l'agriculture, en charge depuis l'époque coloniale des questions de conservation de la nature (donc des aires protégées et des réserves de chasse), et le ministère du tourisme – ce qui a également eu pour conséquence des redécoupages et des dysfonctions sur lesquelles nous reviendrons.

1.1.2. La législation de la période postindépendance : histoire d'une dépendance institutionnelle accrue vis à vis des injonctions internationales.

A l'indépendance en 1975, le Frelimo au pouvoir entend poursuivre les politiques de conservation de la nature. Les aires de conservation continuent d'être gérées, considérées comme des « important national assets » (French, 2009 : 245). La période postindépendance est de fait marquée par un certain nombre de déclarations de l'Etat-parti en matière de conservation de la nature, par la ratification de quelques conventions internationales axées sur la protection de la faune et de la flore, ainsi que par l'organisation assez régulière de rencontres nationales sur ces questions. Cependant, l'émergence puis l'intensification du

¹⁵² De la même façon que nous évoquons depuis le début de ce travail un Etat sous régime d'aide, la réglementation peut largement être considérée comme étant également sous régime d'aide. Comme nous le verrons au fil de ce chapitre, puis dans le chapitre suivant, les réglementations (programmes nationaux, politiques, lois) sont en règle générale élaborées dans le cadre de forts inputs internationaux (financements, personnel expatrié, conditionnalités).

¹⁵³ La loi sur les forêts et la faune sauvage (1997) stipule que les parcs nationaux sont des zones de protection totale, mais ne précise rien quant aux résidents *de facto* dans ces zones, tandis que la loi sur la terre (1999) stipule qu'il n'existe pas de droit à l'occupation à la terre dans les zones de protection totale ; la Politique de conservation (2009) précise que les parcs nationaux correspondent à la catégorie II de l'UICN, c'est à dire vides d'habitants.

¹⁵⁴ Qui a élaboré une catégorisation des aires de conservation, largement reprise dans le monde, et notamment au Mozambique, on le verra avec l'exemple de la Politique de conservation dans le chapitre suivant.

conflit civil avec la Renamo – qui débute à la fin des années 1970 et prend fin avec les Accords de paix de 1992 – ralentissent puis donnent un coup d’arrêt aux activités relatives aux aires de conservation. C’est l’époque d’un rapport ambigu avec la conservation : cette dernière est formellement une priorité pour l’Etat-parti, mais de nombreuses aires de conservation servent à alimenter les troupes des deux camps en protéines animales et en trophées de chasse, qui contribuent à les financer (Hutton et Couto, 2001 ; Soto, 2009). Les politiques de conservation reprennent ce faisant dans les années 1990¹⁵⁵, cette fois dans un contexte d’aide internationale accentuée.

Les faits marquants de la fin des années 1970 et du début des années 1980 consistent en la réglementation des modalités de chasse en 1978, en reprenant les mots d’ordre établis lors du IIIème Congrès du Frelimo : « l’action de l’Etat et du Parti dans le domaine de la faune sauvage devrait s’orienter dans le sens de garantir l’équilibre écologique à travers son utilisation rationnelle, définissant la tâche de réglementer la chasse » (Serra et Cunha, 2008 : 402). La première réunion nationale sur la faune sauvage¹⁵⁶ a lieu en 1981, au parc national de Gorongosa. Cette même année, sont ratifiées la Convention CITES¹⁵⁷ et l’inscription à l’UICN.

C’est en 1990 qu’est publiée la « Stratégie pour le développement du secteur forestier et de la faune sauvage »¹⁵⁸. Le rétablissement du réseau de parcs et de réserves naturelles est mis en avant, avec l’objectif de réhabilitation des infrastructures et de formation de cadres. Les politiques de parcs et réserves ont pour objectifs principaux de conserver le patrimoine floristique ou faunistique, de fournir à la population de la protéine animale, et de générer des devises *via* la chasse, le tourisme et la recherche.

¹⁵⁵ L’activité des bailleurs, en particulier de la FAO et du PNUD, se développe toutefois dès le début des années 1980 dans le secteur de la conservation, comme on le verra dans la seconde section du chapitre (« Histoire des injonctions internationales en matière de conservation de la nature depuis l’indépendance : une continuité inattendue avec les grands mots d’ordre de la période coloniale »).

¹⁵⁶ Il n’a malheureusement pas été possible de récolter l’ensemble des actes de ces réunions, leur archivage et leur publication n’ayant vraisemblablement pas été systématiques.

¹⁵⁷ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction. Accord intergouvernemental signé le 3 mars 1973 à Washington.

¹⁵⁸ Ce que nous appelons de manière générique « réglementation » fait plus précisément référence à une série de textes distincts par nature – et c’est tout l’enjeu de la distinction que nous proposons entre processus de cadrage et processus d’authentification des orientations, ainsi que nous l’expliciterons dans le chapitre deuxième de cette première partie. Précisons ici qu’il existe des programmes nationaux, des politiques, et des stratégies d’implémentation. Ces textes sont à portée déclarative, ils proposent des points de situations et des plans d’action. Il existe par ailleurs des décrets et des lois, textes qui ont quant à eux une valeur obligatoire, et qui sont généralement suivis de règlements (*regulamentos*), qui détaillent les modalités de mise en œuvre des lois. La Politique de conservation, qui est étudiée dans le deuxième

La Convention sur la diversité biologique est ratifiée en 1994, et le Programme national des forêts et de la faune sauvage (1995-2000) est publié en 1995. Elaboré avec l'assistance financière et technique du PNUD, de la FAO et de la Banque mondiale, il permet d'appréhender les mots d'ordre en matière de conservation des années d'après-guerre, mots d'ordre établis donc dans un contexte d'aide internationale. On note :

« Les efforts concentrés sur l'exploitation des ressources prenant en compte la demande externe (l'exportation de bois et les safaris de chasse) pour la génération de devises ont été réorientés vers la conservation, la gestion et l'utilisation durable de ces ressources en vue de bénéficier à l'ensemble des utilisateurs (communautés rurales, secteur privé et consommateurs), contribuant dans le même temps à la stabilité environnementale dont dépend en fin de compte la nation et son peuple » (Ministério da Agricultura e Pescas, 1995 : 3).

La question de l'implication des « communautés rurales » et du « secteur privé » fait son apparition ici, ce qui n'est pas en soi une nouveauté en terme de narrations qu'a connues le pays, comme on l'a montré avec le sommet de 1972, ainsi qu'avec le discours de Machel en 1981 cité dans l'introduction générale de ce travail. L'accent sur les communautés rurales se justifie notamment du fait que le « pouvoir traditionnel » émerge à nouveau à la fin du conflit civil ; on insiste ainsi de plus en plus sur les 'connaissances traditionnelles locales' dans la gestion des ressources – en écho d'ailleurs avec la conservation '*mainstream*' de l'époque. Mais on évoque dans le même temps le fait que des « populations rurales envahissent » certaines aires de conservation, dites en cours de récupération. D'où un appel à la réflexion sur les « droits d'usage de la terre par les communautés et les populations rurales »¹⁵⁹. Enfin, l'objectif de création de projets communautaires pilotes est posé¹⁶⁰, et il est fait mention du projet GEF sur les aires de conservation

chapitre, est ainsi un texte de déclaration générale. Sa publication dans le Bulletin de la République marque le début de l'élaboration de la loi de conservation.

¹⁵⁹ De fait, la loi sur les terres sera votée en 1997, et fait mention des aires de conservation, on y viendra.

¹⁶⁰ La première conférence nationale sur la gestion communautaire des ressources naturelles a lieu à Maputo en 1998. Sur l'évolution des politiques communautaires de gestion des ressources naturelles, voir Simon Anstey (2001), « Necessarily Vague: The Political Economy of Community Conservation in Mozambique », dans David Hulme, Marshall W. Murphree (Eds.) *African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation*, Portsmouth/Oxford, James Currey, pp. 74-87.

transfrontalières et le renforcement institutionnel, l'intention étant d'avancer sur son approbation¹⁶¹.

L'année 1995 voit aussi la publication de la Politique nationale de l'environnement, dans la foulée de la création du ministère pour la coordination de l'action environnementale (Micoa)¹⁶². Il est précisé d'emblée que le gouvernement reconnaît clairement et de manière non équivoque l'interdépendance entre le développement et l'environnement. On y insiste là aussi sur l'implication des communautés locales et de leurs connaissances traditionnelles dans la prise de décision et « la gestion environnementale ». Le texte reste cependant assez généraliste, et les aires de conservation ne sont pas mentionnées¹⁶³.

La septième rencontre nationale sur les forêts et la faune sauvage, en 1996, est intéressante. Y participent principalement des membres du ministère de l'agriculture¹⁶⁴. Deux facteurs majeurs sont pointés pour expliquer les « menaces » que connaissent les écosystèmes naturels : la pauvreté absolue¹⁶⁵ et la faiblesse institutionnelle¹⁶⁶. A cet égard, la centralisation est critiquée – ici par le Directeur national de la forêt et de la faune sauvage. Il est plus tard question dans le texte de « rechercher et implémenter des solutions d'autonomie administrative et financière au niveau institutionnel »¹⁶⁷.

Ce dernier point est repris dans la Politique et stratégie de développement des forêts et de la faune sauvage, publiée en 1997. On y lit :

¹⁶¹ C'est précisément la deuxième phase de ce projet qui sera plus particulièrement étudiée dans le chapitre deuxième, puis dans le chapitre troisième de cette première partie : l'unité TFCA en est en effet le fruit.

¹⁶² Son mandat est le suivant : coordonner, évaluer et contrôler le degré d'utilisation des ressources naturelles du pays, en promouvant leur préservation et leur utilisation rationnelle, ainsi que de coordonner toutes les activités dans le domaine de l'environnement, assurant l'intégration des variables environnementales dans le processus de planification et de gestion du développement socio-économique.

¹⁶³ Mis à part les parcs marins : « autant que possible, la communauté locale soit être impliquée dans la planification et la gestion des parcs localisés le long de la côte, car c'est seulement ainsi qu'elle sentira la nécessité de la préservation de ces derniers ».

¹⁶⁴ Etaient présents 60 participants dont quatre directeurs provinciaux de l'agriculture et des pêches ; dix chefs provinciaux de forêts et faune sauvage ; quatre administrateurs de parcs et réserves. Certains textes ici étudiés mentionnent la liste des personnes ayant participé à leur élaboration. Cela permet de retracer, dans la mesure du possible, l'implication de certaines élites administratives mozambicaines du secteur, et donc des dynamiques de transnationalisation de l'action publique, comme nous le verrons au chapitre deuxième de cette première partie. Précisons toutefois que la méthodologie employée pour élaborer ces textes, ainsi que les personnes participantes ne sont pas systématiquement indiquées, notamment pour les politiques. Les programmes le précisent plus régulièrement, de même que les rencontres nationales.

¹⁶⁵ Selon le texte, la pauvreté entraîne l'usage non contrôlé des ressources par les populations.

¹⁶⁶ Le Directeur national des forêts et de la faune sauvage pointe ainsi la fragilité des ressources humaines ; la capacité opérationnelle limitée du fait de restrictions budgétaires ; la capacité d'investissement limitée ; et la centralisation avec peu d'autonomie.

¹⁶⁷ Cette question apparaît régulièrement dans les textes des politiques et des programmes nationaux. Par exemple, le point 22 de la Politique du tourisme de 2003 indique : « Le Gouvernement promeut le développement et la gestion adéquate des aires de conservation transfrontalières ; il promeut l'établissement d'une gestion administrative et financière décentralisée et flexible pour les aires de conservation ».

« - il existe des conditions techniques et des potentialités économiques pour l'établissement d'une administration forestière et faunistique avec la capacité de s'autofinancer et de mobiliser des investissements pour le développement du sous-secteur ;

- les aires de conservation présentent des conditions pour l'adoption d'une gestion participative de l'Etat, du secteur privé et des communautés sous forme de sociétés autonomes de gestion » (Ministério da Agricultura e Pêscas, 1997 : 8).

Le deuxième point fait écho au triptyque Etat/marché/société civile identifié par Howell et Pearce (2001) cité en introduction, et plus spécifiquement au troisième temps de la conservation (Rodary et Castellanet, 2003) également évoqué dans l'introduction, qui promeut l'alliance du secteur privé et des populations locales dans la gestion des aires de conservation¹⁶⁸. Le texte propose ainsi la mise en place de Sociétés autonomes de développement pour l'administration et la gestion des aires de conservation, avec l'implication du secteur privé et des populations locales. L'heure est à la décentralisation de la décision¹⁶⁹, que l'Etat est appelé à 'partager' avec le secteur privé et les communautés locales – on évoque aussi, de manière plus vague, l'« autonomisation » des aires de conservation. On note dans cette même optique la montée en puissance de l'idée d'autofinancement de l'administration en charge des questions des forêts et de la faune sauvage – ce que l'on peut appeler un méta-référent de type néolibéral : toutes les politiques des bailleurs, quel que soit le secteur, sont affectées par ce principe de l'autofinancement de l'administration, de sa rentabilisation et de la réduction de ses coûts. Ces narrations, qui sont en filigrane une critique de la centralisation décisionnelle et politique, sont ainsi portées, on le verra dans le point suivant, par de nombreux bailleurs, mais aussi par des acteurs nationaux – on

¹⁶⁸ Une proposition concrète est d'ailleurs faite sur le volet de la participation des populations locales, mais cette mesure n'est pas spécifiquement dédiée aux aires de conservation : « concernant l'objectif d'implication des communautés locales dans la gestion et la conservation des ressources, est mentionnée la mise en place de Comités de Gestion des Ressources (*Comitês de Gestão de Recursos*) avec la participation des autorités locales de l'Etat, les communautés locales, les ONGs et le secteur privé dans les régions ayant le plus fort potentiel forestier et faunistique » (Ministério da Agricultura e Pêscas, 1997 : 10). Ce point est malgré tout intéressant, car même s'il n'a de fait pas été mis en œuvre, son apparition dans un programme du gouvernement dès 1997 est à noter, et il sera à nouveau proposé en 2009 dans la Politique de conservation, cette fois à destination des aires de conservation.

¹⁶⁹ On le verra plus bas, la décentralisation est l'un des leitmotivs des agendas des bailleurs, par exemple de la FAO dans les années 1980, notamment donc dans le secteur des forêts et de la faune. De manière plus générale, des politiques de décentralisation sont en effet menées, par exemple avec la loi sur les « municípios » en 1997.

se rappelle du Directeur national qui critiquait lors de la Rencontre de 1996¹⁷⁰ une trop grande centralisation.

Cette Politique de 1997 est importante, car elle met l'accent sur des points qui seront pour beaucoup repris dans la Politique de conservation de 2009. On y insiste sur une gestion à trois voix, c'est à dire celle de l'Etat, du secteur privé et des populations locales. Enfin, ce document est présenté comme

« le fruit de consultations initiées en 1991 avec les divers intervenants dans le secteur, avec l'objectif d'aborder le développement sous-sectoriel d'une manière plus intégrée et cohérente. Le développement de cette politique reflète les objectifs et les priorités consacrées dans le chapitre 11 de l'Agenda 21 approuvé lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en 1992 » (Ministério da Agricultura e Pescas, 1997 : 1).

Ces indications sont révélatrices quant au fonctionnement de la construction des injonctions internationales, qui sous-tendent une dépendance institutionnelle au Mozambique. Ainsi, des conférences internationales « décident », sur la base de travaux d'experts, et ces discours deviennent les cadres de l'action que les organisations internationales traduisent en manuels de procédures qui contingentent fortement les possibles des acteurs lors des concertations sur la scène nationale. Il y a donc certes consultations multi-acteurs au niveau national, mais elles sont largement formatées par les grandes conventions internationales (et à leurs déclinaisons en manuel de procédures) en matière de protection de la nature – on est ici au cœur même du processus de transnationalisation des idées et des pratiques. Reste à démêler les ressorts de ces « consultations » au long cours, qui multiplient la production de documents – qui ont tendance à se multiplier et à se juxtaposer.

Avant cela, continuons le passage en revue de la réglementation postindépendance. L'année 1997 est riche de publications, puisqu'apparaissent également deux lois : la loi sur les terres et la loi sur l'environnement. Nous

¹⁷⁰ Voir page précédente.

reviendrons dans le chapitre suivant sur les modalités de l'élaboration de la loi sur les terres, régulièrement présentée dans la littérature comme fondatrice en termes de concertation multi-acteurs. Elle propose une définition de ce qu'on peut entendre par « communauté locale »¹⁷¹. Concernant les aires de conservation, la loi affirme que les zones de protection sont du domaine public, que les zones destinées à la conservation ou à la préservation de la nature sont des « zones de protection totale », et souligne qu'il revient au Conseil des ministres de créer, modifier ou abroger les zones de protection¹⁷². Mais c'est la loi sur les forêts et la faune sauvage de 1999¹⁷³ qui fait véritablement la part belle aux aires de conservation. L'article 10 définit trois types de zones de protection :

« Les zones de protection sont des aires territorialement délimitées, représentatives du patrimoine naturel national, destinées à la conservation de la biodiversité et d'écosystèmes fragiles ou d'espèces animales ou végétales. Sont considérées zones de protection :

- a) les parcs nationaux ;*
- b) les réserves nationales ;*
- c) les zones d'usage et de valeur historique culturelle » (Assembleia da República, 1999).*

Les zones tampons sont plus détaillées : c'est le Conseil des ministres qui les crée, autour des zones de protection. Peuvent y être permis des usages multiples avec des restrictions qui seront établies par le plan de gestion desdites zones, plan qui doit être élaboré avec la participation des communautés locales et approuvé par le secteur de tutelle – soit le ministère en charge des aires de conservation. En ce

¹⁷¹ Ainsi définie : « groupement de familles et d'individus vivant dans une circonscription territoriale de niveau localité ou inférieure, qui vise la sauvegarde d'intérêts communs à travers la protection d'aires d'habitat, agricoles, qu'elles soient cultivées ou non, des forêts, des sites d'importance culturelle, des pâturages, des sources d'eau et des aires d'expansion ».

¹⁷² La loi sur l'environnement n'évoque qu'à la marge les aires de conservation, avec la mention « aires de protection environnementale », tandis que la loi sur les terres publiée le même jour parle de « zones de protection de la nature ». Aucune des deux lois ne précise les catégories des aires en question. Du point de vue des critiques relatives à l'organisation institutionnelle, le Programme national des forêts et de la faune sauvage (1998-2002) reprend les critiques citées précédemment concernant les excès de la centralisation. Le point 17 du Programme postule ainsi : « Les systèmes de planification et d'administration existant sont encore excessivement centralisés, laissant les Directions provinciales d'agriculture et des pêches et les organisations des districts avec très peu d'espace pour la prise de décision qui concerne la province ou le district ».

¹⁷³ Avant cela, on note en 1997 la publication du Programme national pour les forêts et la faune sauvage (1998-2002), qui souligne une série de fragilités institutionnelles du secteur sur lesquelles nous reviendrons, puis, en 1998, l'organisation de la première conférence nationale sur la gestion communautaire des ressources naturelles ainsi que de la neuvième rencontre nationale sur les forêts et la faune sauvage. Voir Annexe 2.

qui concerne les zones de protection vouées à la protection de la nature, il n'existe donc plus que deux catégories d'aires de conservation, contre quatre pendant l'époque coloniale. Les parcs nationaux sont ainsi décrits¹⁷⁴ dans l'article 11 :

« Les parcs nationaux sont des zones de protection totale délimitées, destinées à la propagation, à la protection, à la conservation et à la gestion de la végétation et des animaux sauvages, ainsi qu'à la protection de lieux, de paysages ou de formations géologiques de valeur scientifique, culturelle ou esthétique particulière dans l'intérêt et pour la récréation publique, représentatifs du patrimoine national. Sauf à des fins scientifiques ou pour des nécessités de gestion, les activités suivantes sont strictement interdites dans les parcs nationaux :

- a) la chasse à l'intérieur des limites du parc ;*
- b) l'exploitation forestière, agricole, minière ou d'élevage ;*
- c) la recherche ou la prospection, les sondages ou la construction de décharges ;*
- d) tous les travaux tendant à modifier l'aspect du terrain ou des caractéristiques de la végétation, ainsi qu'à provoquer la pollution des eaux et, de manière générale, tout acte qui, par sa nature, peut causer des perturbations à la flore et à la faune ;*
- d) toute introduction d'espèces zoologiques ou botaniques, qu'elles soient indigènes, importées, sauvages ou domestiques » (Assembleia da República, 1999).*

Enfin, selon l'article 35 des taxes sont dues à l'Etat pour l'accès et l'exploitation des ressources forestières et faunistiques. Surtout, un certain pourcentage de ces revenus est destiné aux « communautés locales résidant dans les zones d'exploitation respectives ». Ce point sera repris dans la Réglementation de la loi, publiée en 2002¹⁷⁵. Selon l'article 102 en effet, « 20% de toute taxe d'exploitation forestière ou faunistique est destinée au bénéfice des communautés locales de l'aire où ont été extraits les ressources ». Un « diploma ministerial »¹⁷⁶ de 2005 précise que les communautés locales récipiendaires de ces 20% doivent constituer des comités de gestion, par l'entremise de « l'entité licenciée », c'est à

¹⁷⁴ Voir l'Annexe 2 pour la définition des autres zones de protection. Ajoutons que la gestion participative est citée dans l'article 31 : « sont créés des conseils locaux de gestion des ressources, constitués de représentants des communautés locales, du secteur privé, des associations et des autorités locales de l'Etat visant à la protection, la conservation et la promotion de l'usage durable des ressources forestières et faunistiques ».

¹⁷⁵ En règle générale, le texte d'une loi au Mozambique est relativement court, et est suivi quelques semaines, quelques mois ou quelques années plus tard d'une « Réglementation », également publiée au Bulletin de la République, et qui précise les modalités de mise en œuvre de la loi. Il s'agit donc de textes assez techniques et qui peuvent être assez longs.

¹⁷⁶ L'équivalent d'un décret.

dire de l'institution gérant l'aire où sont exploitées les ressources objets de taxes – dans notre cas d'étude, il s'agit donc de l'administration des parcs nationaux. Enfin, est publié en 2009 un décret sur la répartition des recettes des aires de conservation :

« Art. 1. Les recettes des parcs et réserves nationaux sont réparties en 80% pour le secteur du tourisme, et 20% pour le budget de l'Etat.

Art. 2. Les recettes destinées au secteur du tourisme sont distribuées de la manière suivante :

- a) 80% pour les parcs et réserves nationaux (pour les coûts opérationnels et les rémunérations) ;*
- b) 20% pour les communautés locales » (Conselho de Ministros, 2009a).*

Ce dispositif demeure toutefois peu clair en ce qui concerne les parcs nationaux, dans la mesure où ces derniers sont censés être des zones de protection selon la loi sur les terres, donc sans habitation. D'où la difficulté de définir qui sont les « communautés locales » effectivement bénéficiaires de ces 20%. Ce dispositif laisse un pouvoir largement discrétionnaire aux « entités licenciées » sur ce point. Ces questions sont au centre de l'analyse que nous développerons dans la deuxième partie de ce travail, relative à la gouvernance de la nature au quotidien dans les parcs de Gorongosa et du Limpopo. Les deux parcs n'ont de fait pas adopté les mêmes approches, mais connaissent des dynamiques comparables d'implication du pouvoir des districts sur cette question de la distribution des 20%.

L'année 2000 est un tournant dans l'histoire du secteur, puisqu'est créé le ministère du tourisme, auquel sont affectées les aires de conservation, désormais appelées « aires de conservation à fins touristiques » (Décret présidentiel 1/2000). Le ministère de l'agriculture garde quant à lui la charge de la faune sauvage hors aires de conservation. L'organisation institutionnelle en relation à la conservation change donc. On peut parler de changement paradigmatique¹⁷⁷, dans la mesure où la conservation est désormais très formellement ancrée dans la politique touristique du pays – tandis que le tourisme, on l'a vu, n'apparaissait jusque-là qu'en filigrane

¹⁷⁷ Amplement commenté lors des entretiens réalisés à Maputo avec les hauts fonctionnaires des ministères de l'agriculture et du tourisme. Voir le chapitre deuxième de cette première partie.

des narrations¹⁷⁸ relatives à la conservation. La chasse fait également partie du transfert de responsabilités entre le ministère de l'agriculture et le ministère du tourisme. La politique du tourisme de 2003 consacre cette évolution, dans son point 14 portant sur « les aires de conservation à finalités touristiques »¹⁷⁹ :

« En vue de maximiser les gains on donnera une importance spéciale à l'alliance stratégique entre la conservation et le développement du tourisme. Des efforts seront en effet faits pour l'attraction d'investissements privés pour les aires de conservation, ainsi que pour la promotion d'activités touristiques qui contribuent au développement des communautés locales résidant dans ces aires, à savoir les parcs et réserves nationaux, les réserves de chasse officielles, les fermes du sauvage et les projets communautaires » (Conselho de Ministros, 2003).

Soulignons enfin que le Ministère du tourisme publie en 2006 un document intitulé « Principes pour l'administration des aires protégées au Mozambique ». Ce document propose une revue de la législation en vigueur, et évoque deux éléments importants pour notre étude : apparaît en annexe l'idée d'une agence nationale autonome pour administrer les parcs et les réserves, et la future Politique de conservation est évoquée, afin qu'elle fournisse les lignes d'orientation définitives pour les aires protégées au Mozambique.

Le dernier texte particulièrement novateur dont nous proposons ici la revue est la Politique de conservation de 2009, dont l'analyse de l'élaboration fait l'objet du chapitre deuxième de cette première partie. Ce document propose l'introduction de trois nouveaux instruments de politique publique : des conseils locaux de gestion – cette fois non pas pour la gestion des ressources naturelles en général, mais pour la gestion d'aires de conservation – une Administration nationale pour les aires de conservation et des mécanismes de financements durable, en particulier une Fondation nationale pour la conservation. Ces trois points correspondent aux grands mots d'ordre des bailleurs impliqués au Mozambique depuis les années 1980, ce que nous verrons dans la seconde section de ce chapitre. On peut d'ores et

¹⁷⁸ Ici au sens de mots d'ordre inscrits dans la législation et les sommets organisés sur ces questions.

¹⁷⁹ On note ici cette nouvelle formule, qui se substitue à « zones de protection », plus généralement utilisée jusque-là.

déjà souligner que cette Politique est le premier texte dans l'histoire de la conservation mozambicaine à s'attacher quasiment exclusivement – et explicitement – aux aires de conservation. L'accent sur l'alliance entre tourisme et conservation se confirme, ainsi que sur le lien existant entre conservation, développement et éradication de la pauvreté. Etat, secteur privé et communautés locales sont appelés à travailler main dans la main dans la promotion et la bonne gestion des aires de conservation : on parle à cet égard de partenariats « PPC », pour public-privé-communautaire. Un ensemble d'« actions stratégiques » à mener sont identifiées, parmi lesquelles : une réforme institutionnelle ; la définition du statut juridique des zones tampon ; la définition d'une procédure de relocation des populations lorsque leur résidence est incompatible avec la conservation ; la refonte des catégories d'aires de conservation, en accord avec la classification de l'UICN. Le souci de « transparence » est rappelé à plusieurs reprises, ainsi que la claire définition des compétences et des rôles de chaque institution aux niveaux central et local. Enfin, le constat de l'existence de prise de décision de manière « ad hoc » – du fait du flou juridique qui est de mise sur de nombreux points – est souligné à plusieurs reprises, et considéré comme une fragilité. Notre analyse reviendra particulièrement sur ce point, car notre hypothèse est précisément que le vide juridique permet un verrouillage décisionnel au plus haut niveau de l'Etat, qui garde là un contrôle par le haut, à défaut d'une régulation au quotidien.

La période postindépendance a vu la création de trois nouvelles aires de conservation¹⁸⁰, et la multiplication des rencontres nationales, des politiques et des programmes nationaux touchant aux questions de conservation de la nature. Le passage en revue de la réglementation depuis l'époque coloniale, ainsi que des rencontres nationales et internationales réalisées, permet de mettre en valeur **plusieurs points forts.**

❖ D'abord, les politiques de conservation, qui s'appuyaient essentiellement sur la chasse à la période coloniale, s'orientent

¹⁸⁰ A savoir le parc national du Limpopo en 2001, le parc national des Quirimbas en 2002 et la réserve de Chimanimani en 2003.

progressivement vers la protection des « écosystèmes naturels », avant tout au sein des aires de conservation. On parle donc moins de chasse et plus d'aires de conservation, même si c'est bien la faune sauvage qui reste au centre de l'attention, puisque c'est elle qui est vecteur de tourisme. Ainsi, le ministère du tourisme lors de sa création en 2000 hérite des aires de conservation et des 'coutadas' : les safaris et la chasse sont en effet les deux sources identifiées de revenus touristiques dans la branche de la conservation¹⁸¹. Cela fait écho à un changement de référentiel qui émerge dès les années 1940/1950 en Afrique australe, principalement en Afrique du Sud :

« The switch from a conservation for use model to a more scientific, preservationist one was part of a growing recognition in Africa that Reserves and Parks could become more lucrative as tourist destinations and sources of hunting trophy fees than through direct exploitation of the wildlife » (French, 2009 : 197)¹⁸².

- ❖ Ensuite, le passage de relais entre le ministère du tourisme et l'agriculture en 2000 entérine en quelque sorte officiellement cette conception de la conservation. Cette dernière n'est pas incompatible avec ce que Castellanet et Rodary appellent le « troisième temps de la conservation ». Mais cela implique une division assez claire entre homme et « wilderness », et donc la constitution d'aires de conservation supposément vides d'habitants. Cette narration qui entraîne la mise à l'écart de l'habitant i.e. des populations locales, est elle aussi de mise dans l'évolution des politiques, et elle est en quelque sorte 'compensée' par l'accent mis sur la gestion participative des ressources naturelles, c'est à dire en somme sur un droit de regard conféré aux populations

¹⁸¹ On le verra au point « Trajectoires et visions du monde » de la première section du chapitre troisième de cette première partie, ce changement est impulsé par le chef de l'Etat lui-même, en écho avec l'enjeu international – porté par les bailleurs – que représente le tourisme comme générateur de devises, notamment en étant associé aux aires de conservation.

¹⁸² L'auteur explique que ce changement de conception est principalement dû à l'action du directeur du parc national du Kruger en Afrique du Sud, Col. J.A.B. Sanderberg, qui fit d'ailleurs une visite à la Réserve de Gorongosa en 1948.

locales – ces dernières étant appelées à devenir des voisines des aires de conservation, et non plus des résidentes.

- ❖ Puis, le triptyque du développement parcourt l'évolution du secteur depuis les années 1970. Le sommet de 1972 évoque par exemple l'alliance tourisme/conservation ; la participation des populations locales est sinon valorisée, du moins mentionnée comme un dispositif de gestion des ressources naturelles ; et l'implication du secteur privé est invoquée – cela de plus en plus jusqu'à nos jours, où la viabilité des aires de conservation n'est plus pensée en-dehors de la nécessaire participation du secteur privé. On parle de commercialisation des aires de conservation, comme on le verra dans la section suivante. Toutefois, cette implication privée ne va pas sans les « communautés locales », dont le savoir traditionnel est un temps valorisé, pour finalement être quelque peu effacé au profit de l'accent sur l'importance de leur implication dans le processus décisionnel – il s'agit en somme d'une participation politique¹⁸³.
- ❖ Enfin, la question de la décentralisation de la décision – qui fait également écho à l'idée de gestion participative des ressources – et la recherche d'autonomie administrative et financière pour l'institution en charge du secteur se font de plus en plus prégnantes dans les narrations présentes dans la réglementation et les rencontres nationales, pour finalement déboucher sur la proposition d'une Administration nationale des aires de conservation.

¹⁸³ Dans cette optique, on parle de partenariats public/privé/communautaire, notamment pour le bénéfice direct de l'Etat et du secteur privé, ainsi que l'indique le point 78 du Programme national des forêts et de la faune sauvage (1998-2002) : « Le secteur privé à travers la gestion communautaire des ressources naturelles deviendra capable d'opérer dans un environnement commercial plus sûr qui encourage un investissement de long terme. La capacité du gouvernement pour la conservation des ressources naturelles sera accrue et renforcée par la participation communautaire ». Il convient toutefois de faire la différence entre l'approche participative et l'approche commerciale (à laquelle se rattache, on le verra, l'approche TFCA). En effet, l'une a la participation comme objectif central, et l'autre conçoit la participation comme une conséquence heureuse d'autres objectifs. Nous remercions E. Rodary pour cette remarque sur ce point.

L'ensemble de ces narrations parcourt ainsi l'histoire de la conservation de la nature au Mozambique depuis l'époque coloniale. Les narrations passées sont donc remobilisées et confirmées, de plus en plus à l'aune du triptyque du développement. Ce dernier bouleverse ce faisant les objectifs attendus : de la chasse pour le plaisir de quelques-uns on passe à la préservation d'écosystème et au développement des plus pauvres. Ce développement passe par l'essor du tourisme, mais aussi par l'émergence d'un secteur de la conservation autonome vis à vis de l'Etat. Ces orientations se retrouvent dans les agendas des bailleurs présents au Mozambique.

La seconde section de ce chapitre montre comment évoluent et se stabilisent les narrations et agendas des bailleurs présents depuis l'indépendance. Notre hypothèse étant de fait qu'il existe un parallèle évident entre réglementation mozambicaine et aide internationale – les ressorts de ce parallèle feront l'objet du chapitre suivant.

1.2. Section seconde. Histoire des injonctions internationales en matière de conservation de la nature depuis l'indépendance : une continuité inattendue avec les grands mots d'ordre de la période coloniale.

Le recours à l'aide extérieure est régulièrement évoqué dans les documents cités depuis l'indépendance, et en général présenté comme nécessaire à court terme. De fait, un ensemble de bailleurs s'implique au Mozambique sur des programmes de conservation de la nature depuis l'indépendance. Ces programmes ont trait à des interventions soit au sommet de l'Etat, et qui consistent en général à de l'appui institutionnel et à des actions de réforme institutionnelle ; soit à des programmes locaux de restauration d'aires de conservation. Les interventions changent de nature au fil des décennies :

- L'accent est au départ sur le développement de la politique forestière. Dans ce cadre, les questions de chasse et de faune sauvage sont qualifiées de « sous-secteur » de la politique agraire, jusqu'à la fin des années 1990. Cela s'explique en partie par les intérêts et feuilles de

route différenciés des bailleurs présents : la FAO est, avec le PNUD, le bailleur le plus présent jusqu'au début des années 1990. Les activités sont essentiellement menées avec le ministère de l'agriculture.

- La conservation de la nature devient un secteur à part entière à la fin des années 1990 : de nouveaux bailleurs, au premier rang desquels la Banque mondiale avec son projet d'aires de conservation transfrontalières et de refonte institutionnelle, s'attachent à la question de la conservation de la nature au sein d'aires de conservation, et à leur remise en route. La création du ministère du tourisme en 2000 acte les débuts d'une politique touristique qui se base pour une bonne part sur les aires de conservation et la mise en valeur de la faune en leur sein.

Cette seconde section propose un passage en revue de la présence de bailleurs internationaux et de leurs agendas depuis l'indépendance. Notre objectif méthodologique est de mettre en avant l'idée de continuité inattendue, que nous avons soulignée dans la section précédente concernant l'évolution de la réglementation mozambicaine. De la même façon, les mêmes instruments reviennent sans cesse dans les feuilles de route des bailleurs, et en même temps les acteurs ne cessent de produire de nouveaux textes, lesquels ne font que confirmer les orientations passées. Ce faisant, nous voulons montrer que les injonctions internationales, qui se répètent et évoluent à la marge dans le temps, ont avant tout pour effet de fortement contourner les possibles des acteurs sur la scène mozambicaine. C'est en effet à partir des cadres découlant des injonctions internationales que se formule et se déploie l'action publique de la conservation de la nature, ici donc au sommet de l'Etat.

Nous nous basons pour cela essentiellement sur des rapports d'organisations internationales qu'il nous a été possible de recueillir¹⁸⁴. Ces rapports sont parfois internes à l'organisation internationale (bailleurs de fonds bilatéral ou multilatéral ou organisation internationale de protection de la nature, le plus souvent WWF),

¹⁸⁴ En ce qui concerne les années 1980 et le début des années 1990, la récolte des documents a été surtout faite à la bibliothèque de la FAO et à celle de l'unité TFCA à Maputo. L'archivage des rapports de l'époque n'ayant pas été systématique, les documents auxquels nous avons eu accès permettent de poser des coups de projecteurs sur les grandes tendances de ces années.

ou commandés par eux auprès de consultants nationaux et/ou internationaux – ils peuvent être également commandés par des ministères mozambicains, sur fonds internationaux. L'étude de rapports internes de la FAO du début des années 1990 offre un aperçu de l'intervention de l'aide extérieure dans le domaine de la conservation dans la période immédiatement postindépendance, ainsi que pendant la période du conflit civil. Nous proposerons ensuite un saut dans le temps, avec l'analyse de documents internes à l'AFD, qui montrent la multiplication des programmes financés par des organisations internationales en matière de conservation au milieu des années 2000. Enfin, le passage en revue de rapports parus dans les années 2007 à 2010 dans le domaine de la conservation permettra de mettre en avant les narrations récurrentes que l'on retrouvera au cœur des négociations Etat/bailleurs analysées dans le chapitre suivant.

1.2.1. Panorama des grands mots d'ordre promus par les bailleurs depuis l'indépendance.

Les documents étudiés ici permettent de retracer les regards et les évaluations émanant d'acteurs de l'aide¹⁸⁵ dans le domaine de la conservation au Mozambique, et d'en souligner les narrations récurrentes. Le document le plus ancien auquel nous avons eu accès est un rapport de 1986 d'un consultant du WWF. Selon ce dernier : « in the prevailing conditions wildlife does not have a high priority for the government. There is no strong voice to speak up for wildlife conservation » (Lobão, 1986 : 4). L'auteur constate qu'il n'y a aucun écologiste ou biologiste mozambicain au sein du département de la faune sauvage du ministère de l'agriculture. Cette question du manque de personnel qualifié, au niveau basique et au plus haut niveau, est récurrente dans l'ensemble des rapports de bailleurs étudiés, et transparaît également dans les Politiques et Programmes Nationaux depuis l'indépendance. C'est ainsi un indice clair de l'absence de capacités de l'administration mozambicaine dans ce domaine, et une explication de sa dépendance totale aux injonctions externes qui lui sont adressées ; ces dernières

¹⁸⁵ C'est à dire qu'ils ont été commandés ou ont été élaborés par des organisations internationales du développement – que nous appelons donc génériquement « bailleurs » ou agences internationales de développement/conservation.

apparaissent comme une ressource considérable pour un pouvoir en quête de légitimation, dans un contexte de guerre civile puis de sortie de conflit.

Un document PNUD/FAO de décembre 1991 propose un intéressant état des lieux de l'aide extérieure au Mozambique depuis 1975 :

« International assistance to the forestry and wildland sector in Mozambique began shortly after independence in 1975. This assistance has been characterized by intensive efforts at institution building and human resources development, necessitated by the fact that neither trained Mozambican foresters nor a functional organisation existed at the time. Until recently, this assistance has been predominantly multilateral in nature, mostly provided through the United Nations system and from the Nordic countries. (...) (The UNDP-funded and FAO-executed projects had a) focus on institution-building and human resources development, (and) also once included actual executive functions whereby expatriate personnel planned and directed all government forestry activities because of the almost complete absence of trained Mozambican foresters. (...) In 1985, the first trained Mozambican foresters began to take over the administrative responsibilities in the National directory of forestry and wildlife (DNFFB) from the FAO experts. Many consider, perhaps justifiably so, that this point at which the nationals began to take charge as the actual take-off point of the forestry development in Mozambique » (UNDP/FAO, 1991 : 9).

Si ce document s'intéresse avant tout aux questions de politique forestière, il révèle que ces dernières représentaient donc les principales activités de la Direction nationale de la forêt et de la faune sauvage (DNFFB) à l'époque. Le département de faune sauvage est évoqué, à la marge : on évoque sa nécessaire revitalisation pour qu'il puisse recommencer ses opérations sur le terrain. Surtout, ce document montre que l'aide a consisté en de l'assistance financière et technique, les fonctions de direction étant exercées par le personnel expatrié de la FAO jusqu'en 1985. L'idée que le « décollage » du développement forestier corresponde à la reprise en main de l'administration par du personnel mozambicain ne signifie pas le retrait de l'aide, mais bien un redéploiement de ses modalités d'intervention, notamment vers des missions de suivi et d'évaluation régulières de

l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques définies conjointement i.e. entre des représentants de bailleurs et de l'Etat – on le verra dans le chapitre suivant.

D'après un rapport de la FAO de mai 1992, l'assistance PNUD/FAO a débuté au Mozambique en 1978, avec des projets de « institution building », notamment au sein de la Direction nationale des forêts et de la faune sauvage (DNFFB)¹⁸⁶. L'accent de ce rapport est surtout mis sur le développement de la politique forestière, mais il évoque aussi la question de la « conservation de la biodiversité ». Est souligné le fait que le Mozambique a une « longue histoire » d'établissement de parcs nationaux et autres aires de conservation, mais que leur état est en importante dégradation, ayant été soumises à des « insurgency attacks ». La DNFFB aura donc besoin d'une considérable assistance extérieure, pour protéger ces aires et promouvoir le tourisme, mais aussi pour renforcer sa structure, jugée faible, de même que ses services provinciaux : « At present, DNFFB and its provincial services are very weak and ill equipped to face the challenges of improving forest management and conservation, and this situation needs to be addressed » (FAO, 26 mai 1992 : 13). Enfin, il n'existe pas de structure de formation relative à la vie sauvage et à la conservation : le rapport préconise donc la réhabilitation d'une « Game Guard School »¹⁸⁷. Ce document évoque ainsi les priorités d'action identifiées par la FAO, et il propose également un état des lieux de l'aide extérieure dans le pays :

« The forestry and wildlife sector benefits at present from some on-going assistance provided by UNDP/FAO, WFP¹⁸⁸, FINNIDA¹⁸⁹, the World Bank, IFAD¹⁹⁰ and NGOs¹⁹¹ » (FAO, 26 mai 1992 : 14).

¹⁸⁶ On peut noter que la Stratégie pour le développement du secteur forestier et la faune sauvage de 1990 souligne que « dans les dix dernières années, le Mozambique a reçu un appui important de la part de la FAO et d'autres organismes d'assistance technique dans le champ des forêts et de la faune sauvage. Cette assistance technique reçue a permis que le pays compte aujourd'hui une structure administrative pour la gestion des ressources du secteur, la DNFFB ». Cette stratégie nationale a par ailleurs été formulée lors d'une mission de la FAO au Mozambique.

¹⁸⁷ Qui existait dans le passé à Gorongosa.

¹⁸⁸ World Food Programme.

¹⁸⁹ Finnish International Development Agency.

¹⁹⁰ International Fund for Agricultural Development.

¹⁹¹ Il est précisé que ces ONGs sont impliquées dans les projets de « social forestry ». Il s'agit de ARO (ONG mozambicaine pour la promotion de la jeunesse), Concern Worldwild, CARE, Save the Children, Caritas et ISCOS (Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo).

Quelques années plus tard, en 1995, l'état des lieux est le suivant :

« The current on-going support for the sector as a whole is limited to the UNDP/FAO "Pre-Programme project, and a 5-year African Development Bank funded Forestry and Wildlife Resource Management Project due to start in March 1995. (...) In addition to the above, the wildlife sector is receiving external assistance from a number of sources. The most significant is a GEF-funded Transfrontier Conservation Areas and Institutional Support programme to be implemented (...). The European Community is supporting the Gorongosa and Marrromeu Integrated Management Plan (...). NGO support for the wildlife sector is provided by IUCN (ad hoc technical assistance) and WWF (coastal zone management in the Bazaruto Archipelego) while the South African based Endangered Wildlife Trust (EWT) is providing assistance for the rehabilitation of Maputo Game Reserve » (FAO, 03 février 1995 : 15)¹⁹².

Ce document indique par ailleurs qu'aucune politique claire n'a été développée dans le secteur de la faune sauvage – contrairement aux forêts donc – mis à part un document du ministère de l'agriculture qui reconnaît l'urgent besoin de rétablir le contrôle du gouvernement sur le secteur de la faune, d'encourager l'investissement du secteur privé et la participation communautaire dans l'utilisation durable de la faune¹⁹³ – ces objectifs sont repris par ce rapport de la FAO, qui les considère comme des priorités. Apparaît le constat de faible coordination institutionnelle, critique qui revient souvent jusqu'aux documents les plus récents. Le triptyque du développement est de mise :

« the general consensus is that the wildlife sector has the potential to contribute significantly to the national economy of Mozambique through non-consumptive and

¹⁹² Les objectifs du programme UNDP/FAO, nommé « Forestry and Wildlife Pre-Programme » (1993-1995), étaient d'assister le gouvernement du Mozambique financièrement et techniquement « in its effort to collect baseline information, carry out policy analysis, examine priority issues and identify future needs in the forestry and wildlife sector » (FAO, 03 février 1995 : 1). Ce programme n'a pas pu être mené à bien, du fait de contraintes budgétaires (« caused by UNDP's budget reduction and failure in government contribution » (FAO, 03 février 1995 : 57)). Le programme s'est donc axé sur la préparation du Programme des forêts et de la faune sauvage (1995-2000), grâce à un appui budgétaire complémentaire de la Banque mondiale, sur demande du gouvernement mozambicain. Quant aux autres projets mentionnés dans cet extrait, il n'a pas été possible d'en obtenir beaucoup d'informations, du fait de l'absence d'archives disponibles.

¹⁹³ *Linhas Gerais para uma Estratégia de Fauna Bravia*, Maputo, 1994. Nous n'avons malheureusement pas eu accès à ce document.

other related wildlife activities (...). The result will be an improvement in biodiversity conservation and alleviation of rural poverty » (FAO, 03 février 1995 : 21).

Enfin, l'objectif de réduction du rôle de l'administration centrale et provinciale est rappelé, en faveur de l'échelon du district – mais également du secteur privé, appelé à gérer les aires d'utilisation de la faune sauvage, même si les parcs nationaux et les aires de conservation en général restent de la responsabilité de l'Etat.

Un saut dans le temps d'une quinzaine d'années¹⁹⁴ montre que la présence de bailleurs dans le domaine de la conservation a évolué. La FAO et le PNUD¹⁹⁵ ne font plus partie des bailleurs actifs dans le domaine. Ainsi, en 2008, un document de travail de l'AFD¹⁹⁶ recense la Banque mondiale¹⁹⁷ avec le projet d'aires de conservation transfrontalières, l'AFD avec les projets de développement des parcs nationaux de Quirimbas et du Limpopo, KfW/PPF au parc national du Limpopo¹⁹⁸. Trois ans plus tard, ce paysage de l'aide change encore. Un document de travail de l'AFD¹⁹⁹ indique ainsi l'AFD, qui poursuit les programmes recensés en 2008, ainsi qu'un projet d'assistance technique à la DNAC sur les questions de faune sauvage et de chasse²⁰⁰, la préparation d'un fonds fiduciaire (*trust fund*) pour le financement des aires de conservation (en partenariat avec WWF et KfW), la cogestion de la réserve nationale de Gilé et sa zone tampon (en partenariat avec l'IGF) ; la Banque mondiale avec le projet d'aires de conservation transfrontalières ; la Fondation Carr pour le parc national de Gorongosa (en partenariat avec l'USAID) ; et l'USAID pour la création de la réserve du lac

¹⁹⁴ Qui se justifie par l'absence de données systématiques rencontrée sur le terrain.

¹⁹⁵ Le PNUD est toutefois présent dans le domaine de l'environnement, et est particulièrement actif dans le groupe de l'environnement, comme on le verra lorsqu'on évoquera l'architecture de l'aide au Mozambique.

¹⁹⁶ AFD (août 2008), *List of donors activities, projects, programmes and financing in the conservation sector*, Document de travail, Maputo.

¹⁹⁷ Avec trois types de fonds : IDA (Association Internationale de Développement : institution de la Banque mondiale octroyant prêts et dons pour des projets visant à stimuler l'activité économique. Ses prêts sont à conditions concessionnelles i.e. à taux très bas ou nuls), PHRD (Policy and Human Resources Development Fund (Fonds pour l'élaboration des politiques et le développement des ressources humaines), établi en 1989 par le Japon en partenariat avec la Banque mondiale)) et GEF (Global Environment Facility).

¹⁹⁸ Sont également cités le GTZ sur pour un programme de gestion durable des forêts, et l'IUCN Italie sur un programme de gestion des ressources naturelles au sein d'aires protégées et d'usage multiple.

¹⁹⁹ AFD (janvier 2011), *List of donors activities, projects, programmes and financing in the conservation sector*, Maputo, Document de travail.

²⁰⁰ Mis en œuvre par la Fondation Internationale pour la Gestion de la Faune (IGF).

Niassa. On peut ajouter que selon une étude du WWF (Moye et Nazerali, 2010), le financement de bailleurs pour les aires de conservation s'élevait en 2010 à 22 millions de dollars américains, soit 1,6% de l'aide au Mozambique. Dans ce contexte, de la même façon que les politiques et programmes nationaux se multiplient, on observe dans les années 2000 une multiplication d'études commandées ou entreprises par des agences internationales de développement et/ou de conservation : USAID, FAO, AFD, IUCN et WWF²⁰¹.

Cette liste impressionnante signifie une institutionnalisation de l'objet conservation de la nature ; le triptyque du développement s'inscrit au top des méta-référents et légitime l'intervention de nombreux bailleurs, qui se lancent dans des politiques et dans le financement d'études et de projets. Les instruments que sont les études et les rapports commandés par ces bailleurs saturant le secteur et formatent les cadres de l'action – on a vu que tel était le processus sous-tendant la dépendance institutionnelle vis à vis des injonctions internationales. Cependant, ce 'défilé' de bailleurs est signe d'une volatilité de l'aide internationale, qui est révélatrice en termes de capacités de négociation de l'Etat.

D'une part en effet si en raison des effets de l'« espace de jugement » tous les rapports reprennent les mêmes grandes lignes d'interprétation, chacun propose des innovations à la marge qui viennent légitimer l'intervention de nouveaux bailleurs, ouvrant ainsi des voies d'interprétation, de polysémie et donc de négociation. Par ailleurs, on peut certes considérer que l'Etat brade sa souveraineté, puisqu'il est

²⁰¹ On recense notamment, chronologiquement : Pauline Wynter (2002), *People and Protected Areas in Mozambique. Discussion Document on Policy Options*, Prepared for the USAID Regional Centre for Southern Africa, 2002 ; François Lamarque, Samiro Magane (Mai 2007), *Vantagens e Desvantagens da gestão das áreas de conservação em Moçambique por uma Entidade Para-Estatal*²⁰¹, Republica de Moçambique, Ministério do Turismo, Direcção Nacional das Áreas de Conservação, Programa de Parceria FAO-Paises Baixos, FNPP/GLO/003/NET ; Ministério do turismo, Ministério para a coordenação da acção ambiental (21 et 22 Novembre 2007), *Primeira conferencia sobre financiamento sustentável para as áreas de conservação em Moçambique, Relatório Final*, Maputo ; Allen D. Putney, Hélio Neves (2008), *Feasibility Study on Creation of a Conservation Trust Fund in Mozambique*, Prepared for Mozambique's Conservation and Biodiversity Group with support from WWF, Maputo ; AFD (Octobre 2008b), « La Stratégie de l'AFD en matière de gestion et de développement des aires de conservation, exemple du Mozambique », Séminaire sur les aires protégées et de conservation dans la communauté des pays de langue officielle portugaise, Maputo ; Thimothée Ollivier, Dominique Rojat, Carl Bernadac, Pierre-Noël Giraud (2009), *Natural Resources, Environment and Sustainable Growth in Mozambique*, AFD, with World's Bank technical assistance, Draft paper for Discussion ; Roberto Zolho (2009), *Categorias de áreas protegidas da IUCN e sua Implementação em Moçambique* (« Catégories des aires protégées de l'IUCN et leur implémentation au Mozambique »), Maputo, IUCN Mozambique Office ; Alda Salomão (2010), *Síntese de Recomendações Políticas para o sector da conservação ambiental em Moçambique* (« Synthèse de recommandations politiques pour le secteur de la conservation »), Maputo (il s'agit d'une "policy note", financée par l'AFD. L'objectif est que ce document serve de base de discussion dans le cadre des négociations avec le gouvernement dans le cadre de l'élaboration du PARPA III (2010-2014), (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue)) ; Jon Tua, Sean Nazerali (2010), *Assessment of Data on Both Sides of the Financing Equation for Mozambique's Conservation Areas*, Report prepared with support from UNDP. Prepared by WWF-Mozambique for UNDP-GEF Project on Sustainable Financing of Conservation Areas, Maputo ; Melissa Moye, Sean

dépendant d'injonctions internationales, qui se transforment en projets de développement/conservation et dans l'inscription de narrations dans la réglementation mozambicaine. Mais l'Etat est dans le même temps en conditions de négocier sa dépendance, en pouvant choisir entre les bailleurs, qui défilent sur la scène nationale.

Dans ce cadre, l'objectif du point suivant n'est pas d'entreprendre le résumé de chacun des rapports commandés par les bailleurs dans la période récente, mais plutôt de mettre en avant les éléments les plus récurrents, et qui font souvent écho aux narrations relevées depuis l'indépendance, voire pendant la période coloniale.

1.2.2. Leitmotivs et échos avec l'époque coloniale et postindépendance.

L'analyse de ces documents invite à identifier six grands thèmes récurrents :

❖ Le premier thème est celui du **financement durable des aires de conservation** – point repris on l'a vu dans la Politique de conservation. Une conférence est organisée à Maputo en novembre 2007, sous le patronage des ministères du tourisme et de la coordination pour l'action environnementale, et de la coopération allemande et française (KfW et AFD), de l'USAID et du WWF²⁰². Trois études élaborées par le WWF sont publiées dans les années suivantes sur cette même thématique²⁰³. Le principe du financement durable repose sur la diversification des mécanismes de financement²⁰⁴, afin que le réseau mozambicain d'aires protégées réduise sa dépendance envers les

Nazerali (2010), *Feasibility Study: Sustainable Financing of Protected Areas in Mozambique*. Prepared with support from UNDP-GEF, World Wide Fund for Nature (WWF), Maputo, Mozambique.

²⁰² On fera référence au rapport final de cette conférence par la mention (Ministério do turismo, 2007).

²⁰³ La réalisation de ces études faisait partie des recommandations finales de la conférence de 2007, et elles s'inscrivent dans le cadre d'un projet financé par le PNUD et le GEF relatif au financement durable des aires protégées au Mozambique. Ce projet était toujours en cours de discussion lors de notre enquête de terrain entre 2009 et 2011, l'idée étant d'associer le PNUD, le WWF et la Fondation Carr dans l'évaluation de stratégies de financement durable à l'échelle nationale.

²⁰⁴ On distingue ainsi : « government revenue allocations, including direct government support and public taxes, fees and fines; tourism-based revenues; debt relief; donor funding; conservation trust funds; sustainable investment funds; payment for ecosystem services, including payment for watershed services and bioprospecting; carbon markets, including forest carbon, alternative energy and mangrove carbon; and compensation and biodiversity offset mechanisms » (Moye et Nazerali, 2010 : 7)

allocations budgétaires de l'Etat et le soutien financier des bailleurs (Moye et Nazerali, 2010 : 9). L'objectif est également de promouvoir une allocation plus efficace des recettes générées par les aires de conservation, ainsi qu'une réduction des coûts. Dans ce cadre, un fonds fiduciaire pour la conservation et une entité paraétatique sont les deux innovations institutionnelles prioritaires identifiées pour la levée de fonds et leur gestion durable²⁰⁵ :

- Le fonds fiduciaire, dit '*trust fund*'²⁰⁶ (appelé 'BIOFUND Mozambique'), a pour vocation le financement durable d'une partie des coûts récurrents des aires protégées (AFD, 2008 : 4), ainsi que l'octroi de financement à des projets portés par des ONGs et des groupes communautaires relatifs à la conservation de la biodiversité (Putney et Hélio, 2008 : 7). L'objectif est que cette institution soit administrativement indépendante du gouvernement, dans le cadre d'une approche de « bonne gouvernance », afin d'attirer les dons du secteur privé et de bailleurs internationaux (Putney et Hélio, 2008: 13). On parle à cet égard de « government support but not control » :

« Worldwide experience makes it abundantly clear that those CTFs (Conservation Trust Funds) that succeed are those that receive strong government support, but which are not controlled by government. Thus, the governance structure should have a slight non-governmental majority while involving government at each step of the development and operation process » (Putney et Hélio, 2008 : 17).

Toutefois, une participation financière de l'Etat est attendue :

²⁰⁵ Dont nous étudierons l'élaboration au chapitre suivant.

²⁰⁶ Qui peut être ainsi défini : « Conservation trust funds have been legally established in over 50 countries, typically as trust funds or foundations, as a way to manage long-term financing for protected areas, biodiversity conservation or other environmental purposes. These funds are usually independent of government, and are typically set up as private grant-making institutions that are governed by an independent board of directors which is charged with ensuring that funds are used for the specific purposes defined in the fund's legal statutes. Conservation trust funds are often established to anchor other sustainable financing mechanisms by providing a transparent and efficient way to manage funding for conservation purposes. Conservation trust funds can manage endowment funds (e.g., only investment income is spent), sinking funds (e.g., both capital and investment income is disbursed) or revolving funds (e.g., pass-through sources of revenue are disbursed), or a combination of any of these » (Moye et Nazerali, 2010).

« experience has shown that government contribution to the capitalization of a CTF is an absolute necessity in order to demonstrate the Government's firm commitment to sustainable financing of its protected area system. Such contributions can then be used as counterpart funding for contributions by other donors » (Putney et Hélio, 2008 : 14).

Ce projet a reçu le soutien de plusieurs bailleurs : l'AFD²⁰⁷, le KfW, Conservation International (CI), le PNUD/GEF et le WWF se sont déclarés prêts à participer au fonds²⁰⁸, l'objectif étant d'atteindre la somme de 60 millions de dollars américains (Lamarque et Magane, 2007 : 63) – afin que les intérêts de cette somme contribuent au financement durable de la conservation, parallèlement aux recettes engrangées par l'entité paraétatique de gestion des aires de conservation, provenant notamment des recettes générées par les aires de conservation.

- En effet, la seconde institution faisant l'objet de débat, et en phase d'élaboration lors de nos terrains d'étude, est une entité paraétatique de gestion des aires de conservation. Elle est régulièrement citée dans les rapports analysés, mais elle fait surtout l'objet d'une étude financée par la FAO en 2007 – et son principe est repris, on l'a vu, dans la Politique de conservation. Les arguments en faveur de sa création recensés par cette étude

²⁰⁷ Dans la phase préparatoire du trust fund (financement des études préalables notamment), l'AFD a ainsi financé 60 000 €, aux côtés de la KfW et du WWF (AFD, 2008 : 4).

²⁰⁸ Plus précisément, selon une étude de 2008 : « KfW is willing to consider funding the start-up costs and operation of the CTF (Conservation Trust Fund) over a period of 1 to 2 years, and a contribution of Euros 1 to 2 m. for the capitalization of the Fund; AFD is willing to consider a contribution to the capitalization of the Fund. This funding could come from their technical assistance programme and/or from recycled debt funds; CI (Conservation International) is willing to consider investing US\$ 1million in the CTF to support Primeiras and Segundas once it is declared a CA; UNDP/GEF is willing to consider assistance in developing a National Plan for the CA (Conservation Area) system, research on carbon sequestration baseline data, and a discreet technical component for the set-up of the CTF, as part of its development of a new GEF project in collaboration with the Carr Foundation and other partners; WWF is willing to continue its technical support for establishment of the CTF and consider a capital contribution; The Government of Mozambique is willing to consider investment of a portion of the entrance fees to National Parks and Reserves in the CTF, though not in the first few years of operation » (Putney et Hélio, 2008 : 16). L'étude du WWF de 2010 est plus vague, mais répète l'intérêt de l'AFD, de CI, du PNUD et du WWF à contribuer au capital du fonds (Moye et Nazerali, 2010 : 29).

sont multiples. D'abord, réduire les interférences politiques et les conflits institutionnels et d'intérêts entre ministères : l'agence aurait en effet une autonomie administrative et financière. L'argument développé à cet égard est similaire à celui promouvant le fonds fiduciaire de la conservation : une structure non ministérielle, avec une gestion indépendante et transparente, est un facteur d'attraction pour les bailleurs.

Par ailleurs, l'agence paraétatique réunirait en son sein l'ensemble des techniciens spécialistes de la gestion de la faune, aujourd'hui 'éparpillés' entre les ministères de l'agriculture et du tourisme. De là une meilleure synergie de moyens, une centralisation de la décision, une réduction de coûts, une rapidité et efficacité accrues.

L'étude propose enfin des sources de financement : augmentation des taxes d'entrée des aires de conservation et du prix des licences de chasse et revenus des concessions touristiques au sein d'aires de conservation (Lamarque et Magane, 2007 : 101).

- ❖ Le deuxième thème remarquable est celui du **renforcement de la coordination institutionnelle** et de la **clarification des responsabilités ministérielles**. Ce sont principalement les ministères de l'agriculture et du tourisme qui posent question, dans la mesure où ils ont tous deux la responsabilité de la faune sauvage : le tourisme au sein des aires de conservation, et l'agriculture sur le reste du territoire. Cela pose par exemple problème dans le cas des zones tampon des aires de conservation, puisqu'aucune n'est entourée de barrière. De là l'idée d'une « double tutelle » peu efficace, la faune étant une ressource partagée et mobile (Wynter, 2002 ; Lamarque et Magane, 2007 : 29). Une étude propose ainsi que l'agence paraétatique soit sous la tutelle du ministère de l'agriculture, afin que l'ensemble de la faune sauvage soit sous la responsabilité d'un seul ministère (Lamarque et Magane, 2007 :

104). Cela rejoint la demande de clarification de l'entité responsable de l'émission de licences pour l'exercice d'activités au sein d'aires de conservation, partagée là aussi entre le ministère du tourisme et celui de l'agriculture (Ministério do turismo, 2007 : 32).

Une étude plaide pour la création d'un ministère de l'environnement, aux pouvoirs exécutifs, et qui aurait notamment pour qualité de ne pas avoir des intérêts directement économiques, comme c'est le cas du ministère du tourisme – c'est pourquoi l'entité paraétatique de gestion des aires de conservation devrait être sous la tutelle d'un tel ministère de l'environnement (Salomão, 2010 : 11).

Enfin, le manque de clarté relatif au statut et à la gestion des zones tampon est souligné. On propose par exemple que les aires de conservation et leurs zones tampon soient gérées par la même entité (Lamarque et Magane, 2007 : 17). Une étude pointe le flou qui existe concernant le partage des responsabilités entre l'administration des aires de conservation et les districts, en ce qui concerne ici la gestion des zones tampon. On propose ainsi que les administrateurs d'aires de conservation aient le même statut que les directeurs de service à l'échelle de la province, et qu'ils participent à l'administration provinciale (Wynter, 2002 : 6).

- ❖ Le troisième thème pose la question de **la présence de populations au sein des aires de conservation et de la classification des aires de conservation**. De fait, même si la législation parle de zone tampon et de remise de 20% des revenus touristiques des aires de conservation aux communautés locales, le lieu de leur résidence n'est jamais précisé. Ainsi, les administrateurs d'aires de conservation gèrent des aires qui sont en réalité habitées, et ils résolvent ce faisant des problèmes *ad hoc*, non prévus par la législation (Wynter, 2002 : 11). D'où le besoin d'aborder clairement les droits et devoirs des personnes qui vivent au

sein d'aires de conservation (Ministério do turismo, 2007 : 20). Cela permettrait de bien définir qui sont les communautés bénéficiaires des 20% des revenus des aires de conservation (Ministério do turismo, 2007 : 25), et donc de préciser les modalités d'une gestion participative.

Par ricochet, l'objectif de reclassification des aires de conservation apparaît – et est repris, on l'a vu, dans la Politique de conservation. Il s'agit de faire en sorte que « les catégories d'aires de conservation soient conformes à la réalité », c'est à dire qu'elles prennent notamment en compte le fait que la plupart d'entre elles sont habitées (Ministério do turismo, 2007 : 20 ; Salomão, 2010 : 5).

- ❖ Le quatrième thème concerne la gestion des aires de conservation : il s'agit de la recommandation de créer des normes qui incitent au partenariat avec **le secteur privé**, à l'attraction de fonds, à une plus grande flexibilité des concessionnaires privés dans la réalisation d'activités pour l'obtention de nouvelles recettes, et à une plus grande autonomie de gestion (Ministério do turismo, 2007 : 32). Il conviendrait par ailleurs d'adopter des approches basées sur le marché (« market-based approaches ») pour maximiser les revenus du tourisme dans les aires de conservation et pour y stimuler l'investissement privé (Moye et Nazerali, 2010 : 28).
- ❖ Le cinquième thème est l'insistance sur **la réalisation de documents standardisés**, afin d'éviter la multiplication de mesures *ad hoc*. Est ainsi recommandée l'adoption d'une forte politique nationale de planification financière des aires de conservation, qui utilise un format standard (Ministério do turismo, 2007 : 34) – c'est dans ce cadre que s'inscrit le projet PNUD/GEF. Dans le même ordre d'idées, on constate que les revenus des parcs ne sont pas systématiquement reversés aux communautés bénéficiaires des 20%, ni aux administrations des aires de conservation – qui doivent verser leurs recettes à l'administration

fiscale, et ne peuvent pas garder ces recettes pour les réinvestir directement, ce qui est aussi régulièrement regretté²⁰⁹.

- ❖ Le sixième thème englobe en quelque sorte tous les précédents, puisqu'il s'agit du **triolet du développement** – qui rappelons-le lie conservation, tourisme et lutte contre la pauvreté. On note par exemple dans un document de l'AFD :

« L'AFD est convaincue qu'une bonne gestion de la biodiversité contribue au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté et des inégalités. La préservation des espèces et des écosystèmes peut et doit s'accompagner de leur valorisation économique et de la mise au point de mécanismes de retour des bénéfices vers les populations locales (...) Le gouvernement du Mozambique et les partenaires du développement dans le secteur de l'environnement partagent la volonté de voir l'environnement faire l'objet d'une meilleure prise en compte dans le prochain Plan Quinquennal du Gouvernement, ainsi que dans la stratégie de croissance et de la réduction de la pauvreté » (AFD, 2008 : 2-4).

L'inclusion de ce qui est parfois appelé « mainstream poverty-conservation areas linkages » (Moye et Nazerali, 2010 : 28) dans le cadre du PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta – Plan pour la réduction de la pauvreté absolue) est plusieurs fois évoqué, notamment dans le cadre de la « policy note » financée par l'AFD en 2010 et reprenant la plupart des objectifs faisant objet de consensus parmi les bailleurs présents au Mozambique (Salomão, 2010)²¹⁰. On insiste par ailleurs sur l'idée d'appropriation

²⁰⁹ « With respect to CA (Conservation Area) entrance and concession fees, these currently are channelled to an existing government-run fund, FUTUR. There is likely to be strong resistance to re-allocating fees managed by FUTUR to a new CTF in the short term. There is also believed to be considerable leakage in the system. The fees that do reach FUTUR (Fundo Nacional do Turismo (Fonds National pour le tourisme – qui devient en 2008 INATUR (Instituto Nacional do Turismo – Institut National du tourisme))) are supposed to be divided between local communities, which are entitled to 20% of the fees, and CA administration, which is supposed to receive 80% for CA management. However, in practice many observe that very little of these fees actually return either to the communities or to the local CA administration, and when they do it is on an ad hoc basis in response to proposals received for investment projects » (Putney et Hélio, 2008 : 15).

²¹⁰ C'est par ailleurs la seule étude, parmi celles évoquées ici, à souligner le manque de personnel qualifié au sein des ministères.

(« ownership ») par l'Etat mozambicain de l'ensemble de ces objectifs, condition *sine qua non* de leur réussite, par exemple en ce qui concerne la mise en œuvre d'un système de financement durable des aires de conservation :

« Ultimate ownership of (the financial planning for conservation areas) process is the only way that the Government of Mozambique will: 1) agree on the results of the national-level conservation area financial model, and 2) use the results to establish baselines, raise funds, cut costs, and facilitate resource allocation decisions. Otherwise, financial planning would continue to occur only when donors required it, and benefits would be minor and temporary » (Tua et Nazerali, 2010 : 19).

Nous avons ainsi identifié une certaine diversité des narrations internationales et dans le même mouvement une certaine convergence entre les thèmes mis en avant. Cela ne signifie pas une ignorance des organisations internationales entre elles, ni même au contraire une connivence voire un complot. Il s'agit bien plutôt d'airs de famille, par lesquels les uns et les autres se repositionnent en fonction des pratiques et des attentes des uns et des autres²¹¹. Cela ne signifie pas non plus qu'il y a une certaine rationalité des bailleurs ; il y a de fait de l'incohérence, de l'oubli, du quiproquo, des changements, etc. Mais cela est enchâssé dans un réseau d'attentes réciproques et de réserves, ce qui amortit les mutations.

Il y a en somme à la fois divergence et convergence des positions des différents acteurs internes comme externes, et un air connu autour duquel tous les acteurs se positionnent en fonction des configurations du moment et de leurs propres intérêts. Ce qui explique à la fois la continuité et les ruptures et changements dans les orientations des politiques et la structure de l'action publique.

²¹¹ Cela rejoint une analyse en termes d'espace de jugement (Ambrosetti, 2004) en matière de politiques de la nature, caractérisé par la convergence des injonctions internationales, c'est à dire par la convergence des attentes de comportements et de narrations appropriés définis à un moment donné par un groupe d'acteurs intervenant dans un espace institué.

1.3. Conclusion.

L'objectif de ce chapitre a été de mettre à jour les grandes tendances des politiques de conservation de la nature depuis l'époque coloniale – au sens de grands mots d'ordre et de mesures. Concrètement, les politiques de conservation au Mozambique sont passées d'une focale sur la faune autour de l'enjeu du développement et de la régulation de la chasse, prise en charge par les services de vétérinaires – à une focale sur la faune autour de l'enjeu du tourisme, gérée par une administration spécialisée sur les politiques touristiques. L'accent sur la faune demeure donc, mais ses déclinaisons se transforment, cela pour deux raisons essentielles. D'abord, le conflit civil, qui entraîne des pertes très importantes en faune sur l'ensemble du territoire, du fait du mouvement des animaux fuyant les zones de conflit, mais aussi du fait de l'exploitation intensive de la faune perpétrée par le Frelimo et la Renamo : de là une restriction des possibilités de chasse. Puis, l'émergence et le renforcement du régime de l'aide, qui insiste d'une part sur la restauration des aires de conservation au nom de la préservation de la biodiversité, et d'autre part sur la lutte contre la pauvreté, qui peut s'appuyer sur le développement par le tourisme, à l'image des tendances observées dans les pays voisins notamment. C'est l'institutionnalisation du référentiel qu'est le triptyque du développement, à partir de la fin des années 1980.

Le régime de l'aide s'illustre par la multiplication des bailleurs impliqués sur la scène mozambicaine, en termes de projets de restauration d'aires de conservation et d'études sur les questions relatives aux politiques de la nature, études qui se multiplient particulièrement au début des années 1990, c'est à dire suite à la fin du conflit civil. On y relève un air de famille : le triptyque du développement les sous-tend – cela même dans le cadre de la transformation des configurations des acteurs de l'aide impliqués au Mozambique. De fait, les injonctions internationales – issues des grandes conventions internationales relatives au développement et à la conservation de la nature – forment les possibles des acteurs. C'est le cas des bailleurs donc, qui évoluent dans un espace des possibles de plus en plus délimité par le triptyque du développement. Leurs agendas et les projets qu'ils financent se formulent ainsi dans le périmètre dudit triptyque, qu'ils contribuent à promouvoir

en tant que référentiel dominant, tout en innovant à la marge selon leurs feuilles de route²¹². A chaque fois, c'est bien le même tryptique qui se décline de manière originale.

Dans le même ordre d'idées, les injonctions internationales – véhiculées au Mozambique par les études commandées par les bailleurs et qui alimentent les consultations multi-acteurs débouchant sur la formulation de réglementations, comme on le verra au chapitre suivant avec l'élaboration de la Politique de conservation – sont vecteurs d'une dépendance institutionnelle du côté de la réglementation. De fait, ces injonctions contingentent les débats (i.e. elles formatent les possibles) et par ricochet la réglementation elle-même. La production des réglementations est ce faisant dépendante des configurations dans lesquelles elles se développent.

Dans le cadre du régime de l'aide, ces configurations font particulièrement référence aux bailleurs, dont la composition évolue avec le temps. Or, cela n'affecte qu'à la marge les narrations mises en avant : les bailleurs changent, les études se multiplient, mais ce sont bien des orientations passées qui sont confirmées²¹³ – mais dorénavant formulées dans le cadre du triptyque du développement, ce qui dans le même temps en change complètement la donne. Entre la protection de la faune pour le plaisir de quelques-uns (i.e. des chasseurs blancs et des touristes) et protection pour le bien-être de l'humanité et le mieux être des pauvres, il n'y a en effet rien de commun. En d'autres termes, les instruments principaux ne changent qu'à la marge – il s'agit toujours *in fine* d'aires de conservation – mais les objectifs auxquels ils sont asservis ont quant à eux beaucoup changé. Les trajectoires réglementaires mozambicaines sont à ce titre marquées par le changement dans la continuité.

²¹² La Banque mondiale insiste par exemple sur l'aspect commercial des aires de conservation, tandis que le WWF insiste sur la prise en compte des populations locales dans la gestion même desdites aires. Nous le verrons plus avant au cours du chapitre suivant.

²¹³ L'analyse a ainsi mis en évidence l'enracinement progressif de certaines narrations, reprises au fil du temps par des configurations d'acteurs très contrastées et sans qu'il y ait nécessairement des liens entre elles. On pense par exemple au rôle du secteur privé, de plus en plus prisé dans les discours : dès les années 1970 du temps colonial, et particulièrement dans les recommandations des bailleurs à partir des années 1990. On peut aussi citer l'idée d'une administration autonome pour les questions de conservation, qui apparaît là aussi du temps de la colonie portugaise, pour être ensuite reprise des décennies plus tard dans les recommandations des bailleurs – et actée, tout comme la montée en puissance du secteur privé d'ailleurs, dans les programmes nationaux et en particulier par la Politique de conservation de 2009. Il y a donc renforcement des objectifs d'autonomisation de la conservation, en tant que secteur géré d'une manière autonome

C'est pourquoi nous avons voulu inscrire l'analyse de la réglementation mozambicaine sur la longue durée. Cela permet d'appréhender le changement comme étant lié à la stabilisation du triptyque du développement au début des années 1990, triptyque qui sous-tend l'ensemble des narrations en présence, cela d'autant plus que le contexte s'y prête : la fin du conflit civil ouvre en effet la voie à un développement économique notamment porté par le tourisme. En parallèle, l'étude de la longue durée permet de souligner les continuités qui existent entre grands mots d'ordre et pratiques depuis l'époque coloniale et les injonctions internationales portées par les différents bailleurs contemporains. Il existe à cet égard un mouvement de contrainte réciproque : il y a certes extranéité de la production réglementaire, mais elle est elle-même contrainte par la longue durée, en ce sens que qu'il y a réactivation des orientations passées et que de nombreux acteurs mozambicains mobilisent des règlements passés dans leurs pratiques quotidiennes. Le polysémisme est à ce titre constitutif de l'action publique et des politiques publiques.

La fabrique réglementaire se joue à Maputo, où se formulent politiques, programmes nationaux et lois – dans un processus d'ajustements entre représentants de l'Etat et représentants de bailleurs. Ces ajustements s'opèrent dans le cadre de fortes injonctions internationales, mais nous avons montré qu'elles pouvaient aller de pair avec un Etat en conditions de négocier sa dépendance. C'est ce que nous soulignerons plus avant dans le chapitre suivant, en étudiant les ressorts des ajustements entre Etat et bailleurs dans le cadre de la négociation de nouveaux textes et d'instruments d'action publique.

par une administration dédiée ; des modes de gestion tripartite des aires de conservation sont par ailleurs valorisés, entre l'Etat, le secteur privé et les communautés locales.

2. Chapitre Deuxième. La fabrique opportuniste de l'action publique sous régime d'aide.

L'objectif de ce chapitre est de s'attacher à la dimension matérielle de la fabrique de l'action publique. Les rapports, les études et les actes de rencontres ont un statut très particulier dans cette fabrique. Ils reflètent les grands mots d'ordre structurant les cadres de l'action²¹⁴, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent ; mais ils révèlent également des systèmes d'action concrets, c'est à dire l'action publique en train de se faire. Ils sont à ce titre des éléments permettant de retracer l'introduction dans le paysage réglementaire de nouvelles recettes d'action publique – au sens de nouvelles pratiques et façons de 'fabriquer' l'action publique.

Ces grands mots d'ordre sont pour la plupart repris dans la réglementation mozambicaine. Les ressorts de cette 'reprise' s'inscrivent dans les mécanismes de l'aide : c'est ce que nous montrerons ici, en mettant l'accent sur les acteurs et les processus, c'est à dire sur les lieux, les espaces et les réseaux d'élaboration de nouvelles recettes d'action publique. L'ensemble de la réglementation évoquée dans le chapitre précédent, au sens donc de programmes nationaux, de politiques et de lois²¹⁵ fait l'objet de discussions et de négociations à l'échelle de l'Etat central, entre bailleurs et ministères centraux – discussions pour une grande part alimentées par les études et rapports financés par des bailleurs²¹⁶.

²¹⁴ C'est à dire qu'ils balisent les débats et les points d'achoppement des interactions entre bailleurs et Etat central.

²¹⁵ Sachant que nous faisons bien la distinction entre la documentation à laquelle nous avons fait référence dans le paragraphe précédent (i.e. les rapports, les études, les actes de rencontre) et la réglementation (i.e. les programmes nationaux, les politiques et les lois). Ces deux ensembles n'ont pas le même statut et leur usage et les lieux de leur usage sont différents.

²¹⁶ Le passage en revue de la méthodologie employée pour l'élaboration de programmes nationaux depuis les années 1990, telle qu'elle est formellement soulignée dans les textes en question, montre combien l'organisation de séminaires dits de consultation et de rencontres nationales portant sur la faune sauvage ou sur la gestion communautaire des ressources naturelles sont des phénomènes relativement anciens – l'implication des bailleurs dans ce cadre est remarquable (Voir l'Annexe 2 qui retrace la plupart de ces rencontres nationales). Par exemple, à propos du Programme national des forêts et de la faune sauvage (1995-2000), un '*working paper*' de la FAO relate : « (...) a series of seminars were conducted in the provinces to formulate a strategy to prepare the programme document and standardise the approach. A special task force consisting of forestry and wildlife personnel was appointed to coordinate the drafting of the sectoral programme document. In November 1994, an FAO Investment Centre Mission visited Mozambique to provide technical assistance (...). From the onset, the mission firmly believed that the Mozambican task force should be responsible for all aspects concerning the preparation of the programme document since this would instil a sense of ownership, commitment to options taken, and, through discussion, provide a thorough understanding of the rationale for developing the programme's objectives and strategies (...). The results and recommendations of the mission relating to what further steps were needed to complete the programme document were summarised in an aide-memoire and presented to the National Directorate of Forestry and Wildlife (DNFFB), World Bank, FAO and UNDP officials. The contents of the aide-memoire were discussed and follow-up actions agreed upon » (FAO, 03 février 1995 : 1). On insiste

Le support technique et financier de ces derniers est en somme vecteur d'une production contractualisée de la réglementation – que nous entendons au sens de production de textes visant à la régulation nationale de la conservation grâce à des financements extérieurs et suivant un cahier de charges modelé sur des problématiques légitimes à l'échelle internationale. C'est en somme ce que souligne Mosse :

« (The new aid architecture) refers to the focus of aid on policy reform rather than conventional investment projects (...) and on sector-wide approaches. (...) This shift on aid can be regarded as a shift from 'gift' to 'contract' » (Mosse, 2005 : 3).

Il y a donc accord de volonté entre Etat et bailleurs, et engagement entre les parties²¹⁷. Le régime de l'aide se caractérise ainsi par une contractualisation de la fabrique réglementaire : les procédures et les inputs des bailleurs formatent les débats, et des accords sont signés entre Etat et bailleurs prévoyant la formulation de nouvelles politiques. Cette formulation s'opère dans le cadre de concertations multi-acteurs ; la méthode consistant à organiser des séminaires et des rencontres nationales débouchant sur des programmes nationaux et des politiques est de fait relativement courante dans le domaine qui nous intéresse ici, au moins depuis le début des années 1990²¹⁸.

donc sur l'idée d'appropriation, cette dernière devant s'épanouir dans des cadres d'action balisés par les procédures et les inputs des bailleurs.

²¹⁷ Le texte final du Programme de 1995 évoqué dans la note de bas de page précédente énonce ainsi : « Reconnaissant la nécessité du secteur des forêts et de faune sauvage (...) le ministère de l'agriculture et des pêches représentant le Gouvernement a signé un accord avec le PNUD pour la préparation d'un Programme national des forêts et de la faune sauvage. (...) Ce document a été préparé par un groupe de travail de la Direction Nationale des forêts et de la faune sauvage avec l'assistance financière du PNUD implémenté par la FAO » (Ministério da Agricultura e Pescas, 1995).

²¹⁸ On retrouve dans plusieurs documents la méthode consistant à organiser des rencontres multi-acteurs avec pour objectif la formulation de politiques nationales. Par exemple, le rapport de la Neuvième rencontre nationale sur les forêts et la faune sauvage en 1998 précise que la loi sur les forêts et la faune sauvage a été produite suite à 30 mois de révision de la législation forestière et faunistique, qui a impliqué les techniciens de l'institution, le secteur privé et la société civile en général. De manière à divulguer et à discuter cette même loi, a été organisée une Conférence nationale de débat sur l'ante-projet de la loi en septembre. Sur la base des contributions et des recommandations sorties de cette conférence, une nouvelle version de ce document a été produite, qui a été discutée au niveau du Conseil consultatif du ministère de l'agriculture et des pêches. Suite à la discussion à ce niveau, il est prévu de soumettre le document au Conseil des ministres pendant le mois de novembre pour approbation et postérieurement à l'Assemblée de la République. Autre exemple, parmi les innovations réglementaires, la littérature académique retient surtout l'élaboration de la loi sur la terre de 1997, parfois considérée comme le processus le plus démocratique au Mozambique dans les années 1990 (Hanlon, 2004 : 603 ; de Renzio et Hanlon, 2009 : 256). Profondément novatrice en terme de reconnaissance des droits des populations à l'occupation et à la mise en valeur de la terre, elle est le fruit d'un long processus de consultation multi-acteurs à l'échelle nationale (Galli, 2003). Voir Jennifer Garvey (1998), « The Nature of Rights under Mozambique's Reform Land Law », dans *International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a Focus on Southern Africa*, GTZ, Capetown. Précisons que cette loi est parfois présentée comme une « défaite » des bailleurs, dans la mesure où la terre demeure propriété de l'Etat, et n'a donc pas été privatisée, comme c'était pourtant la demande de la Banque mondiale et de l'USAID par exemple (de Renzio et Hanlon, 2009 : 256).

Nous illustrerons cette idée de contractualisation de la fabrique réglementaire à l'aune de la formulation de la Politique de conservation entre 2007 et 2009, mais aussi de la loi de conservation, du fonds fiduciaire pour la conservation et enfin de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation. Les inputs des divers bailleurs sont certes conséquents, mais cela peut aller de pair avec des processus de verrouillage décisionnel de la part de l'Etat – malgré ses faibles capacités, celui-ci demeure à même de rester au cœur de l'action publique, selon notre lecture d'action publique en accordéon.

L'analyse de la formulation de ces nouvelles recettes invite à distinguer par convention deux moments, celui d'abord correspondant à un processus de cadrage de la politique publique (où l'on note une large participation des bailleurs), celui ensuite de l'authentification des choix (où l'on observe des verrouillages du processus décisionnel au sommet de l'Etat). Ces deux moments se différencient par le niveau variable d'implication des acteurs internationaux et, partant, par un certain degré d'affirmation de la souveraineté de l'Etat.

Nous montrerons ainsi dans une première section que l'élaboration de la Politique de conservation et les débuts de la réflexion sur le fonds fiduciaire sont des moments de large conciliation multi-acteurs. C'est le temps de la construction du sens, c'est à dire du moment où s'élaborent des diagnostics sur la base desquels sont proposés des orientations, des principes et des instruments d'action publique (Hassenteufel, 2008 : 114). Les débats et controverses qui ont lieu demeurent relativement techniques et dépolitisés : l'heure est formellement à la concertation et à la participation de l'ensemble des parties prenantes²¹⁹.

Nous soulignerons en revanche dans la seconde section que la fabrique de la loi de conservation et des statuts de la future agence paraétatique de gestion des aires de conservation s'est resserrée autour d'acteurs étatiques. Le temps de l'élaboration d'instruments contraignants²²⁰ voit l'émergence d'enjeux plus politisés, c'est à dire relatifs à l'affirmation du pouvoir de l'Etat.

²¹⁹ L'enjeu est donc de mettre à jour les processus de définition des parties prenantes, c'est à dire de qui peut prendre part au jeu.

²²⁰ Les politiques et programmes nationaux adoptés par le Conseil des ministres « carry the weight of law » (comme on peut le lire par exemple dans le rapport de WWF de 2010). Pour autant, ces textes n'ont pas vocation à être appliqués en

2.1. Section première. Processus de cadrage et concertation multi-acteurs.

Notre approche s'attachant à la dimension matérielle de l'action publique, on considère que cette dernière repose sur la production de notes, de rapports et d'études, sur l'organisation de réunions et de séminaires, et sur des rencontres formelles et informelles (Charvolin, 2003). La décision politique naît de la confrontation de ces phénomènes, de leur 'fermentation', de leur instrumentalisation et de leur occultation, de leur usage et de leur capacité à créer un enjeu et une focalisation. D'où des modifications de sens et d'usage ; la décision politique est ce faisant liée aux mutations incessantes des réseaux d'acteurs qui se forment selon les questions traitées. Ces réseaux ne sont en effet pas exactement similaires selon l'enjeu dont il s'agit : d'où l'idée d'une action publique en accordéon, qui selon les cas se déploie vers de nombreux acteurs – pour une bonne part représentants de bailleurs – ou se contracte autour de l'Etat (comme on le verra par exemple avec la formulation des statuts de l'entité paratétatique de gestion des aires de conservation).

Cette première section étudie ainsi le réseau qui se forme autour de la fabrique de la Politique de conservation et du fonds fiduciaire. Cette fabrique correspond à un processus de cadrage de la politique publique, au sens de formulation de catégories structurant les choix opérationnels futurs. Ces deux nouveautés dans le paysage de la conservation mozambicaine sont fruits du régime de l'aide : elles naissent de la rencontre entre deux modalités de l'aide, une enclave bureaucratique au sein du ministère du tourisme – l'unité TFCA (Transfrontier Conservation Areas) – et le groupe de conservation, qui relève de l'architecture de l'aide²²¹ (dont nous précisons les mécanismes dans l'Annexe 3). L'élaboration de ces deux textes se caractérise ainsi par un fort poids des bailleurs, et une relative absence de l'Etat.

tant que tels : ils doivent ensuite être repris et précisés dans le cadre d'une loi, et éventuellement de décrets d'application ou de 'diplomas' ministériels – c'est le cas de la Politique de conservation.

²²¹ Pour des études relatives à la question de l'aide au Mozambique, voir : David N. Plank (1993), « Aid, Debt and the End of Sovereignty: Mozambique and its Donors », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, n°3, pp. 407-430 ; Howard White (2003), « From Rehabilitation to Recovery : Mozambique in the 1990s » dans Howard White, Geske Dijkstra (Eds.), *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*, Londres, Routledge, pp. 150- 93 ; Richard Batley (2005), « Mozambique: the Costs of 'Owning' Aid », *Public Administration and Development*, Vol. 25, pp. 415-424 ; Tony Killick, Carlos N. Castel-Branco, Richard Gerster (2005), « Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique », A Report to the Programme Aid Partners, Maputo.

2.1.1. L'unité TFCA du ministère du tourisme et la feuille de route de la Banque mondiale : une refonte du paysage réglementaire en matière de conservation de la nature.

La Politique de conservation – et dans une moindre mesure le fonds fiduciaire – est liée à l'établissement de l'unité TFCA au sein du ministère du tourisme. Il s'agit d'une enclave bureaucratique au sens d'un espace administratif créé au sein d'un ministère national et financé par un bailleur²²² – en l'occurrence la Banque mondiale. Les élites administratives qui y travaillent doivent ainsi faire preuve d'une double allégeance : envers l'État (et plus concrètement envers le ministre du tourisme) et envers les bailleurs. Elles appartiennent à l'élite de l'appareil d'État et se positionnent généralement comme telles – tout en étant rémunérées par des bailleurs, à qui elles doivent rendre très régulièrement des comptes, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Dans cette enclave, on travaille sur des projets spécifiques, dont l'agenda a été négocié en amont avec l'État (c'est à dire avec les équipes du ministre du tourisme mais aussi avec celui des finances), et qui font l'objet, au cours de leur mise en œuvre, de processus de coopération, de conciliation et de controverses entre acteurs multiples. Il s'agit en effet de collaborer avec d'autres membres de ministères (qui eux ne relèvent pas nécessairement d'enclaves), avec des représentants d'ONGs (nationales et internationales) et de bailleurs – dans le cadre notamment des groupes de travail évoqués précédemment. A ce titre, l'unité TFCA correspond à la dynamique d'« agencification » de la Banque mondiale²²³, qui installe des bureaux spécialisés au sein de ministères pour y conduire des politiques spécifiques. En l'occurrence, l'unité TFCA appuie une vision de la conservation de la nature qui met l'accent sur une conception commerciale des aires de conservation. Le tourisme y est considéré

²²² Voir la première section du chapitre troisième (« L'unité TFCA, une enclave bureaucratique »), qui traite plus en profondeur de la question des enclaves bureaucratiques avec l'exemple de l'unité TFCA. Voir également Rozenn N. Diallo (Juin 2012), « Elites administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique Africaine*, n°126, pp. 143-161.

²²³ Zoé Young (2002), *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*, Londres, Pluto Press.

comme un facteur de développement, et donc de lutte contre la pauvreté des populations locales.

La feuille de route de cette enclave bureaucratique comporte dans ce cadre le financement d'une réforme en matière de conservation de la nature, à commencer par la fabrique d'une Politique et d'une stratégie dans ce domaine. Nous détaillerons cette feuille de route après avoir esquissé l'histoire de ce projet financé par la Banque mondiale depuis la fin des années 1990.

Le Transfrontier Conservation Areas (TFCA) Program a commencé au Mozambique en 1998, pour une durée de 15 ans. Les premières mentions de ce programme sont assez anciennes dans la littérature grise : on trouve des échos des premières missions de faisabilité dès la fin des années 1980. Ses objectifs sont les suivants :

« (...) to conserve the biodiversity and natural ecosystems within the TFCAs, and to promote economic growth and development based on sustainable use of their natural resources by local communities, with a particular emphasis on ecotourism » (World Bank, 2005a : 2).

La première phase de ce programme, entre 1998 et 2003, était portée par le projet Transfrontier Conservation Areas Pilot and Institutional Strengthening project (TFCAPISP), financé par le GEF²²⁴. Cette première phase²²⁵ s'est concentrée sur les questions de « environmental sustainability, ecosystem management and biodiversity conservation » (World Bank, 2005a : 30), dans une approche de promotion du développement sur des territoires sous-développés – ayant la particularité de se situer sur des zones transfrontalières donc. Le projet a globalement consisté en la mise en place de trois aires de conservation²²⁶

²²⁴ A hauteur de 5 millions de dollars américains. Rappelons que le GEF (Global Environment Facility) est une agence de financement instaurée par la Banque mondiale en 1991 pour soutenir des projets relatifs à la protection de la biodiversité.

²²⁵ Telle qu'elle est rappelée dans le « Project Appraisal Document » de 2005, c'est à dire le document établissant le projet relatif à la négociation de seconde phase du programme TFCA, (2006-2012), entre le gouvernement du Mozambique et la Banque mondiale.

²²⁶ Selon la conception du projet, les aires de conservation vont au-delà des parcs nationaux : « "Conservation Areas" denotes multiple use areas that encompass a range of land uses, including traditional national parks and other fully protected areas, various types of informal and formal reserves where some types of economic utilization are restricted, community based natural resource management areas, and private concessions for tourism and hunting. » (World Bank, 2005a : 29).

transfrontalières (Chimanimani, entre le Mozambique et le Zimbabwe ; Lumbobo, entre le Mozambique, le Swaziland et l’Afrique du Sud ; et le Limpopo, entre le Mozambique, l’Afrique du Sud et le Zimbabwe)²²⁷ ; et la mise à jour de politiques et de stratégies nationales relatives au tourisme. Ces réalisations ont été au cœur de l’action de l’unité TFCA, créée au sein du ministère du tourisme pendant cette première phase du programme.

La période entre la première et la deuxième phase du programme, entre 2003 et 2005, a consisté en des négociations entre le gouvernement mozambicain et la Banque mondiale. Le gouvernement était représenté par le ministre du tourisme. Mais c’est l’unité TFCA, restée en place pendant cette période de transition, qui a été le fer de lance de la préparation de la deuxième phase, comme le montrent les documents recueillis dans les archives de l’unité. Ces derniers sont le plus souvent des courriers internes au ministère du tourisme, entre ce ministère et les autres ministères concernés (agriculture, coordination de l’action environnementale), et entre le ministère du tourisme et l’unité TFCA, et enfin entre ce ministère et la Banque mondiale. Nous reviendrons plus avant sur la plupart de ces documents, qui permettent d’esquisser les contours de la genèse de la Politique de conservation – et qui localisent systématiquement l’unité TFCA au centre de l’organisation de ces échanges institutionnels. Il est ici intéressant de noter que les négociations relatives à l’adoption d’une feuille de route pour la deuxième phase du projet ont mis deux ans à aboutir, et qu’elles ont impliqué l’adoption par l’Etat (en général représenté par le ministre du tourisme) d’une série d’engagements auprès de la Banque mondiale. Le processus de contractualisation de la fabrique réglementaire se caractérise ainsi par l’adoption d’une feuille de route largement fondée sur des injonctions internationales – ce qui ne signifie pas pour autant que le gouvernement du Mozambique n’a rien pu négocier – nous montrerons toutefois que ce pouvoir de négociation intervient essentiellement une fois posés les cadres de l’action. En d’autres termes, c’est une fois adopté le projet TFCA que les capacités de l’Etat en matière décisionnelle sont les plus saillantes.

²²⁷ Voir la Figure 13 qui localise les aires de conservation transfrontalières, dans la Deuxième partie de ce travail.

Ces engagements auprès de la Banque mondiale consistent en somme à l'acceptation d'un diagnostic²²⁸ sur l'état de la conservation dans le pays, et d'un ensemble de conditionnalités pour accéder aux financements de la Banque mondiale. L'une de ces conditions est la rédaction par le gouvernement mozambicain d'une lettre de politique sectorielle (*Letter of sectoral policy*) – rédigée par l'unité TFCA pour le compte du ministère du tourisme²²⁹. Elle est en fait une déclaration d'intention de la part du gouvernement en matière de politique dans le domaine de la conservation de la nature : elle reprend presque mot pour mot les mots d'ordre présents dans les documents de la Banque mondiale situés dans les archives et liés au programme TFCA²³⁰. Le gouvernement y indique ainsi sa volonté d'initier une réforme des politiques et de la législation sur les questions relatives à la conservation²³¹ :

« The policy will be oriented towards ecosystem and biodiversity conservation as a basis for sustainable tourism and economic growth. The policy reform process will determine national categories of protected areas that accord with contemporary understanding of people and conservation. (...) The Government will gradually establish autonomous protected areas to seek they self sufficiency. The process will imply a constitution for that specific protected area that will allow that the income generated in the protected area will revert in favour of management of that area as well as allowing for establishment of an independent fund for that area in which the donors could directly finance. It will also include the formation of a management board with representative of major stakeholders that will oversee the management and development of the protected area » (World Bank, 2005b : 105)²³².

²²⁸ Ce diagnostic est celui avancé par la Banque mondiale suite à la première phase du programme, et qu'on retrouve dans les archives comme on le précise quelques lignes plus avant.

²²⁹ Des courriers relatifs à cette rédaction se trouvent dans les archives de l'unité TFCA. La « Letter of sectoral policy » a ensuite été intégrée dans le « Project appraisal document » de la Banque mondiale dans l'Annexe 15 : « Letter of Sectoral Policy », pp. 102-122.

²³⁰ Notamment un « Aide-Mémoire » rédigé par une « mission » de la Banque mondiale en 2004, qui établit des recommandations à destination du gouvernement mozambicain dans la perspective de la rédaction de la « Letter of Sectoral Policy ». On peut ainsi lire : « We invite the Government of Mozambique, in reply to this Aide-Memoire, to indicate whether it agrees with the conclusions and recommendations of the mission. Past missions and technical consultancies have identified a series of issues for which the Bank need unequivocal commitment from the Government of Mozambique. We request a draft Letter of Sector Policy, addressing these issues, be included in the project package that the MITUR will officially submit for World Bank financing. A signed Letter of Sector Policy will be required at negotiations. The Letter of Sector Policy will clarify the Government's orientations and intents » (World Bank, 04 novembre 2004).

²³¹ A ce titre, la non approbation par le gouvernement du Mozambique d'une politique de conservation représente un indicateur de non implication (*commitment*) (World Bank, 2005a : 35).

²³² Cette citation reprend des éléments indiqués dans la « Letter of Sectoral Policy ». Ce document est on l'a dit une déclaration d'intention de la part du gouvernement mozambicain, et est intégrée dans le « Project Appraisal Document » de la Banque mondiale que nous évoquons au paragraphe suivant. C'est pourquoi la référence de la citation porte la

L'idée est donc d'œuvrer vers la progressive gestion autonome des aires protégées, et leur financement durable (*long term financial sustainability*)²³³ – ce qui recoupe les grands enjeux et débats identifiés dans le chapitre précédent. Cette lettre du gouvernement est intégrée au « Project Appraisal Document » compilé par la Banque mondiale, qui signe en 2005 le début de la deuxième phase du programme TFCA, appelée Transfrontier Conservation Area Tourism Development Project (TFCATDP)²³⁴. Le ministère du tourisme supervise le projet, et l'unité TFCA est en charge de la mise en œuvre (*overall implementing agency*) et de la gestion des fonds disponibles. La philosophie du TFCATDP est ancrée sur une vision très commerciale de la conservation : l'objectif est d'améliorer le « business environment » des aires de conservation transfrontalières, pour favoriser les investissements du secteur privé et partant, la croissance économique²³⁵. Mais elle

mention « World Bank, 2005b ». La mention « World Bank, 2005a » fait quant à elle référence au « Project Appraisal Document » dans son ensemble.

²³³ Le document indique aussi que le gouvernement du Mozambique s'engage à respecter le cahier des charges de la Banque mondiale en matière de déplacement et relocation des populations, ici en cas d'incompatibilité de leur résidence avec des objectifs de conservation. Ces 'bonnes pratiques' seront suivies dans toutes les aires de conservation concernées par le projet TFCA – nous y reviendrons dans le chapitre second de la seconde partie de ce travail consacré à la gouvernance du parc national du Limpopo. Dans le même ordre d'idées, on indique que le gouvernement a affiché son intérêt pour la transformation de la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC) en une entité paraétatique, afin d'être plus efficace et plus auto-suffisant du point de vue financier (World Bank, 2005a : 45). La question d'une entité paraétatique n'est ainsi pas une idée nouvelle au Mozambique. On a vu que l'étude financée par la FAO est importante, notamment parce qu'elle a été presque systématiquement évoquée lors des entretiens réalisés à Maputo. Pour autant, c'est une idée que l'on retrouve avant 2007, notamment dans ce texte de la Banque mondiale en 2005 donc.

²³⁴ Cette deuxième phase a fait l'objet de trois accords, qui correspondent à trois sources de financement. D'abord, le *Development Credit Agreement* (Ninio & Sawyer, septembre 2005a), signé entre la République du Mozambique et l'International Development Bank Association (IDA) (sachant que ce qu'on appelle communément la Banque mondiale comprend l'International Bank for Reconstruction and Development (dite « the Bank »), et l'International Development Bank (dite « the Association »)). Cette dernière accorde un crédit d'un montant de 20 millions de dollars au Mozambique, qui devra commencer à rembourser deux fois par an, à partir d'avril 2016, jusqu'à octobre 2045. Le *GEF Trust Fund Agreement* (Ninio & Sawyer, septembre 2005b) correspond à une demande de financement supplémentaire faite par le gouvernement mozambicain auprès du GEF – « the Bank » étant l'agence de mise en œuvre (*implementing agency*) de ces fonds. Cet accord représente ainsi un financement sous forme de « grant » d'un montant de 10 millions de dollars. Enfin, le troisième accord est le *PHRD Agreement*, et correspond à un financement sous forme de « grant » d'un montant de 3,720 millions de dollars. Ces fonds sont gérés par « the Association », et ont été accordés par le Japon. Cet accord est également une demande du Mozambique afin de financer certaines parties du projet, en complément des autres fonds. Ces trois accords correspondent donc à la deuxième phase du programme TFCA, de 2006 à 2012. Le montage financier prévu est le suivant : « IDA will finance activities with potential national benefits and economic return while GEF will fund activities with potential global benefits, in particular on biodiversity. The PHRD grant will finance technical assistance, studies, workshop and training » (World Bank, 2005a : 43). Le département TFCA est censé ouvrir plusieurs comptes bancaires pour recevoir ces comptes, sujets à des règles de fonctionnement strictes en termes de déboursement : « Funds will follow from IDA, GEF, PHRD, and Government of Mozambique to specific bank accounts to be opened and managed by the Ministry of Tourism through the TFCA UNIT » (World Bank, 2005a : 71). Voir notes n°197 et n°236 pour plus de précisions sur les financements. Dans le même temps, il est bien spécifié que : « This project will be inscribed in the government's budget and its execution will follow government procedures. It is also financed 100% TTC and therefore requires no counterpart funding » (World Bank, 2005a : 17). De fait, on le verra dans le chapitre suivant, l'unité TFCA est intégrée au ministère du tourisme. Le chef de l'unité a pour supérieur hiérarchique direct le ministre du tourisme. Dans le même temps, en ce qui concerne les procédures de recrutement, ce dernier est organisé *via* concours public : « The TFCA unit (...) will be staffed with contracted personnel to provide operational support to implementation and undertake fiduciary functions » (World Bank, 2005a : 65).

²³⁵ La narration relative à la durabilité financière est convoquée pour justifier ce pari sur le tourisme : « Financial sustainability is based on the strong prospects for continued growth of the tourism sector in Mozambique, which has experienced a 10-15 percent annual increase between 1995-2001 (400,000 tourist arrivals in 2001), and in southern

y associe dans le même temps les communautés locales, qui doivent participer du développement du tourisme : on parle de « pro-poor tourism » (World Bank, 2005a : 28). D'une manière générale, ce projet est conforme au triptyque du développement, et plus précisément à la « neoliberal conservation » évoquée en introduction : « The tourism development and conservation objectives are intended to be synergetic » (World Bank, 2005a : 43).

Conformément à la « Letter of sectoral policy » du gouvernement mozambicain, l'un des volets²³⁶ de cette deuxième phase a trait au renforcement des politiques et du cadre légal et institutionnel relatif aux aires de conservation :

« Mozambique currently has no national conservation policy, and the legislation for PA and wildlife management needs to be updated. The law recognizes only four categories of PAs: National Parks (NPs), National Reserves (NRs), zones of historical and cultures use, and Hunting Blocks (coutadas). This does not cover the diversity of categories called for in modern conservation approaches. Human residence inside NPs and NRs is prohibited, making the legal status of the thousands of people presently living inside these areas unclear. The Government has made a commitment to address this issue in a positive, consultative manner, but has not yet articulated a clear policy and approach. There is also no policy or legal framework defining or regulating the management of TFCAs, beyond general statements of their conservation and sustainable development objectives in international agreements. For example, existing TFCAs do not have clear boundaries, and the institutional responsibilities for managing their land and resources is often unclear. This lack of clarity has negative implications both for biodiversity conservation and for attracting responsible tourism investment. (...) The project will support development of a

Africa overall (annual arrivals projected to increase at 7.8 percent annually over the next few years, reaching 30.5 million by 2020). Tourism is now the third largest sector for investments in the country. (...) The private sector-led approach focusing on the business environment under the project will also help to ensure economic and financial sustainability of tourism investments, as only viable enterprises will be attractive to private investors » (World Bank, 2005a : 14).

²³⁶ Le projet en comporte cinq : « Strengthening the Policy, Legal and Institutional Framework for TFCAs ; Integrated District Development Planning ; Community and Private Sector-led Tourism Development ; Protected Areas management ; Project Management, Communications, and Monitoring and Evaluation » (World Bank, 2005a : 44). Dans le montage financier prévu à l'époque, le renforcement des politiques et du cadre légal et institutionnel ne représente que la quatrième source de déboursement (de l'ordre de 1,15 millions de dollars) derrière, par ordre d'importance, la gestion d'aires protégées (16,60 millions de dollars) ; le tourisme et la conservation menés via les communautés et le secteur privé (12,95 millions de dollars) ; la gestion, le monitoring et la communication du projet (4,90 millions de dollars). Le volet planification intégrée à l'échelle des districts retient quant à lui 0,49 millions de dollars. L'ensemble du budget prévu s'élève à 36,70 millions de dollars. En ce qui concerne l'implication financière des différentes institutions : 20 millions de dollars pour l'IDA ; 10 millions de dollars pour le GEF ; 3,72 pour le PHRD. A noter, une participation prévue d'ONGs à hauteur de 2,20 millions de dollars, sur le volet gestion des aires protégées ; et une participation du gouvernement à hauteur de 0,78 millions de dollars sur le même volet (World Bank, 2005a : 64).

national conservation policy, and review and of relevant legislation, to provide the framework needed to support the development and management of TFCA in particular, and conservation areas and initiatives in general » (World Bank, 2005a : 44).

C'est donc le volet relatif à l'élaboration d'une Politique de conservation qui nous intéresse particulièrement. Sur ce point, le « Project appraisal document » précise que seront financés des consultations, des séminaires et des séjours à l'étranger, et un cadre légal pour les aires de conservation transfrontalières, les aires protégées et la faune sauvage. Ces objectifs représentent ainsi la feuille de route de l'unité TFCA – qui ne se limite ainsi pas aux questions des aires de conservation transfrontalières – teintée donc des narrations d'autonomie et de commercialisation des aires de conservation²³⁷. On peut ajouter à cette feuille de route la constitution des statuts et de l'organigramme de la future agence de gestion des aires de conservation, qui figurera en effet parmi ses activités, on le verra. Dans le cadre de cet objectif de refonte du paysage réglementaire de la conservation de la nature, l'unité TFCA a été particulièrement active au sein d'une autre facette de l'aide dans ce domaine : le groupe de conservation.

2.1.2. Le groupe de conservation : une forte implication des bailleurs et une administration mozambicaine représentée par l'unité TFCA.

Le « groupe de conservation » (*Grupo de conservação*) fait partie de l'architecture de l'aide (présentée dans l'Annexe 3). C'est un groupe de travail créé en 2007 autour des questions de conservation de la nature. Il est présenté sur les documents de travail des bailleurs du G19 – terme désignant la réunion des

²³⁷ On retrouve cet accent sur l'aspect commercial de la gestion des aires de conservation au cours de l'élaboration de la Politique de conservation. Dès 2004, au cours du processus de préparation de la deuxième phase du programme TFCA, l'unité TFCA a réalisé le 'draft' des termes de référence (tdr) du consultant chargé de l'élaboration de la Politique de conservation que nous évoquerons plus avant. Ces tdr ont ainsi été soumis au ministre du tourisme le 18 juin 2004 pour évaluation : « La conservation en général, mais plus particulièrement dans la région australe de l'Afrique, est en train d'être restructurée pour opérer selon des canons commerciaux, avec chaque aire de conservation fonctionnant comme une aire commerciale au sein de laquelle peuvent exister des petites entités commerciales. Clairement, pour que la conservation serve le tourisme, elle doit fonctionner selon des canons commerciaux » (TFCAU, 2004 : 7).

bailleurs impliqués au Mozambique (voir Annexe 3) comme un sous-groupe du groupe de l'environnement (Anonyme, Décembre 2008a). Pour autant, pendant la période de notre terrain à Maputo (entre 2009 et 2011), le groupe n'avait pas d'existence officielle en tant que groupe de travail spécifiquement dédié au dialogue entre un ministère en particulier et les bailleurs concernés/intéressés. La plupart des entretiens avec les participants au groupe insistait précisément sur son caractère souple et informel. Contrairement à la plupart des autres groupes en effet, le groupe de conservation était formellement ouvert à tout un ensemble de participants, comme l'indique son rapport d'activités en 2008 :

« Le groupe de conservation est un forum de dialogue entre le Gouvernement du Mozambique, les partenaires de développement, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, impliqués dans le secteur de la biodiversité et des aires de conservation » (Grupo de Conservação, 2008 : 1).

Le groupe de conservation a joué un rôle remarquable dans la formulation des nouvelles recettes d'action publique liées à la conservation, cela dans un contexte de forte mobilisation des bailleurs. A cet égard, il est préalablement intéressant de noter que l'acte de la dernière réunion du groupe auquel nous avons eu accès, en décembre 2010, précise, en relation à l'élaboration en cours de termes de référence du groupe :

« Il a été dit qu'il serait bon que le groupe soit dirigé par le gouvernement, et plus concrètement par le ministère du tourisme. (...) Une fois que les termes de références du groupe de conservation seront terminés, le groupe de conservation devra se réunir avec son Excellence le ministre du tourisme pour lui présenter les termes de référence et s'entendre sur la relation du groupe avec le ministère, dont il est proposé que le groupe soit un organe de consultation » (Grupo de Conservação, 16 Décembre 2010 : 1).

L'ambition de ces termes de référence²³⁸ est notamment de faire en sorte que le secteur de la conservation soit en cohérence avec l'aide budgétaire, donc qu'il fasse partie du dialogue Etat/bailleurs relatifs aux plans de réduction de la pauvreté²³⁹. Plus largement, l'idée est d'institutionnaliser davantage le groupe, autour précisément de ses membres étatiques. En effet, depuis la création du groupe en 2007 sous l'impulsion de l'AFD²⁴⁰, il était avant tout composé de bailleurs, comme le montre le tableau récapitulatif suivant²⁴¹ :

²³⁸ La dernière version connue de nous est la septième, élaborée en janvier 2009. Notons que l'idée d'une plus grande implication des institutions gouvernementales était déjà soulignée dans le rapport annuel du groupe en 2008.

²³⁹ On note ainsi : « (One of the missions of the conservation working group is) to reinforce the sector policy dialogue : this dialogue will not only relate to the formulation of the sector strategies and implementation plans, but also to assessing the coherence of sector strategic plans and sector budgets vis-a-vis the PARPA II » (Anonyme, 14 janvier 2009 : 1).

²⁴⁰ La France était le « donor focal point » du groupe de l'environnement et du sous-groupe de la conservation en 2008 – le seul autre bailleur à apparaître dans le tableau du groupe de conservation en 2008 est la Banque mondiale (Anonyme (Décembre 2008a), Working groups (WG) in Mozambique - List of Chairs, Active and Passive Participation (as 'Wished' by HOCs), Maputo, Décembre). En effet, ne sont répertoriés dans ce tableau que les membres du G19, c'est à dire les bailleurs bilatéraux et multilatéraux participant à l'aide budgétaire dans le cadre du G19. D'autres organisations internationales, comme le WWF – que nous continuons à évoquer *via* l'expression « bailleurs » – ont pris une part active au groupe de conservation, comme on le montrera plus avant.

²⁴¹ Nous avons pu avoir accès aux actes de dix rencontres du groupe sur la période 2008-2010, et pu assister à deux d'entre elles, en 2009 et en 2011. Notons qu'aucune rencontre n'a été organisée entre mai et novembre 2010 : cette période correspond au départ du *'task manager'* de l'unité TFCA, qui organisait jusque-là les réunions. Mais cela correspond également à une période de 'flottement' et de 'contraction' de l'action publique autour d'acteurs étatiques : une fois la Politique de conservation adoptée en août 2009, les efforts se sont concentrés sur la loi de conservation, mais précisément cette fois avec une moindre participation des bailleurs, comme on le verra dans la seconde section de ce chapitre (« L'authentification des choix : la confrontation des possibles à l'injonction politique »).

Organisa- tion Date	27 juin 2008	20 août 2008	7 oct. 2008	24 nov. 2008	28 janv. 2009	3 mars 2009	9 avril 2009	16 avril 2009	2 juil. 2009	16 déc. 2010
Amb. Finlande	X									
CESVI	X	X	X							
AFD	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SASOL	X			X		X				
GTZ	X		X	X	X	X	X		X	
FAO	X		X				X	X	X	
DNAC	X	X	X							
TFCA	X	X	X						X	X
Banque mondiale		X		X				X	X	
WWF		X		X	X	X	X		X	X
PNUD		X							X	
MITUR		X		X	X	X	X	X	X	
SGDRN			X	X					X	
SAL			X							
MICOA				X						
IFC				X					X	
AICM				X	X					
IIAM					X	X	X		X	X
USAID						X				
Minag						X				
KfW								X		
IGF/DNAC								X	X	X

Figure 3. Participation au groupe de conservation.

* Sigles : CESVI (Cooperazione e Sviluppo) ; SASOL (SASOL Limited²⁴²) ; GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit); SGDRN (Sociedade para Gestão e Desenvolvimento da Reserva de Niassa) ; SAL (Sal, Consultoria em Desenvolvimento Social²⁴³) ; IFC (International Finance Corporation) ; IIAM (Instituto de Investigação Agrária de Moçambique); Minag (Ministère de l'Agriculture) ; IGF (Fondation internationale pour la gestion de la faune).

Comme on peut le constater à la lecture de ce tableau, les ministères sont faiblement représentés : le ministère de la coordination de l'action environnementale (Micoa) n'apparaît qu'une seule fois – alors même, on le verra dans le point suivant, qu'il était officiellement en charge de la supervision de la Politique de conservation²⁴⁴ – de même que le ministère de l'agriculture – mais cela doit être relativisé, dans la mesure où deux chercheuses de l'IIAM (Instituto de Investigação Agrária de Moçambique), l'institut de recherche rattaché au ministère de l'agriculture, ont été de plus en plus actives au sein du groupe. *A contrario*, le ministère du tourisme (Mitur) est systématiquement présent. Mais cela doit également être considéré avec précaution : dans la plupart des cas, les personnes présentées comme représentant le Mitur relevaient plus exactement de l'unité TFCA²⁴⁵. Le 'noyau dur' des réunions du groupe était donc le TFCA, l'AFD, le GTZ et le WWF.

La performance du groupe de conservation est donc directement liée à l'activisme des bailleurs, des deux chercheuses du ministère de l'agriculture – et surtout de l'unité TFCA. C'est en effet cette dernière qui organisait les réunions du groupe de conservation, qui avaient lieu dans ses locaux – nous y reviendrons. Ce point permet de placer le groupe de conservation et l'unité TFCA au cœur de la gouvernance hybride qui nous intéresse au premier chef. C'est en effet essentiellement une enclave bureaucratique du ministère du tourisme, financée par

²⁴² Entreprise sud-africaine spécialisée en énergie et en chimie.

²⁴³ Cabinet de consultants en charge de la rédaction de la Politique.

²⁴⁴ Il convient toutefois de noter que le Micoa est le ministère autour duquel se concentre le groupe de travail de l'environnement.

²⁴⁵ Ce qui est d'ailleurs analytiquement fort intéressant, dans la mesure où les actes des réunions étaient rédigés par des membres de l'unité TFCA. Leur présentation de soi était donc en général d'être membre à part entière du ministère du tourisme – nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

la Banque mondiale, qui représente le gouvernement au cours de ces réunions Etat/bailleurs, et non l'administration mozambicaine 'classique'.

Dans l'« action plan » du groupe de conservation, élaboré en 2007 par l'AFD, l'objectif des « partenaires de développement » était de :

« support the Government of Mozambique in defining and implementing the conservation areas policy, strategy and action plan (...) and to prepare and implement sustainable financing strategy for conservation areas (and to) establish a conservation trust fund/foundation » (AFD, 2007).

En effet, l'ordre du jour du groupe a essentiellement été l'élaboration de la Politique de conservation et du fonds fiduciaire pour la conservation²⁴⁶, mais aussi des statuts de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation. Ces thématiques correspondent aux grands débats et enjeux observés dans le chapitre précédent – en particulier, les conclusions finales de la conférence sur le financement durable des aires de conservation. Lesdites conclusions (Ministério do Turismo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, 21 et 22 novembre 2007) donnaient explicitement pour tâche au groupe de conservation la supervision de la mise en place du fonds fiduciaire²⁴⁷. Elles correspondent également à la feuille de route de l'unité TFCA. On l'a dit plus haut, c'est justement cette unité qui a coordonné l'organisation du groupe de conservation²⁴⁸. Elle définissait le

²⁴⁶ Le rapport annuel du groupe en 2008 – rédigé par le 'task manager' de l'unité TFCA – précise ainsi : « Le groupe de conservation a eu un rôle fondamental dans le processus d'élaboration de la Politique de conservation, (...) revoyant tous les documents présentés, et donnant suggestions et commentaires pour l'amélioration du document » (Grupo de conservação, 2008 : 1).

²⁴⁷ Le rapport du groupe en 2008 rappelle ainsi : « en 2008, le groupe a appuyé le suivi de l'une des recommandations qui ont résulté du séminaire de 2007 sur le financement durable des aires de conservation, qui visait à la création d'un fonds de conservation pour le Mozambique. Le groupe a procédé à la révision de : i) un plan d'action pour l'établissement de ce fonds ; ii) les termes de référence pour l'étude de viabilité de ce fonds ; iii) les résultats de l'étude de viabilité et ; iv) les termes de références pour l'emploi d'un facilitateur pour implémenter le fonds de conservation » (Grupo de conservação, 2008 : 2). On retrouve la mention de cette mission dans une étude du WWF : « The Biodiversity Group was charged with implementing recommendations from the 2007 conference, with the creation of a conservation trust fund (foundation) selected as the first priority for sustainable financing » (Moye et Nazerali, 2010 : 8). On le verra, c'est le WWF qui a concrètement supervisé cette question, et rendant très régulièrement compte de ses résultats au groupe de conservation.

²⁴⁸ Cette affirmation est le fruit de nos observations sur place et de la teneur de la grande majorité des entretiens menés, on le verra dans la sous-partie suivante. Par ailleurs, la 'mid-term review' du TFCATDP indique : « The project has led the establishment of a conservation group composed by governmental institutions, donors agencies, NGOs, academic institutions and civic society associations related with conservation issues, to discuss the current issues of the country in the fields of biodiversity, conservation and eco-tourism » (TFCAU, 2009 : 54).

calendrier et l'ordre du jour des réunions, qui avaient lieu dans ses locaux²⁴⁹. Elle transmettait par exemple à l'ensemble des participants du groupe des documents en cours d'élaboration pour commentaires²⁵⁰. Par ses ressources organisationnelles, elle a *de facto* contrôlé les informations en circulation.

2.1.3. Elaboration de la Politique et du fonds fiduciaire.

La production d'une Politique de conservation et la mise en place d'un mécanisme voué au financement durable des aires de conservation sont ainsi deux volets d'une fabrique contractualisée de l'action publique en régime d'aide. Des consultants sont employés pour élaborer ces nouveaux instruments, et leurs activités sont régulièrement suivies par le groupe de conservation mais aussi par des comités interministériels. Les processus de cadrage que nous étudions ici sont caractérisés par un fort poids des bailleurs et une absence d'acteurs étatiques (ici au sens de représentants des différents ministères) – absence toutefois relative, puisque de vives luttes et controverses ministérielles se font jour.

2.1.3.1. *La genèse de l'élaboration, l'évolution du texte.*

Les débuts de la Politique de conservation se situent en 2004, lorsque pendant la période de transition entre la première et la deuxième phase du programme TFCA, l'unité TFCA rédige une proposition de termes de référence pour le futur cabinet de consultants chargé de la rédaction de la Politique. Ces termes de référence mettaient l'accent, on l'a évoqué²⁵¹, sur une vision commerciale des aires de conservation et de leur gestion. En 2006, ces termes de référence font ensuite l'objet d'une discussion ouverte aux organisations que l'on retrouve pour la

²⁴⁹ Ces derniers se situaient sur la même avenue que le ministère du tourisme à Maputo, mais dans un immeuble différent, plus moderne, faute de place au ministère du tourisme. L'unité TFCA a ensuite rejoint le reste du ministère quand celui-ci a intégré ses nouveaux locaux fin 2010.

²⁵⁰ Il a ainsi été possible d'avoir accès à toute une série de correspondance et de documents, grâce à notre inclusion entre 2009 et 2011 sur la liste de diffusion du groupe grâce au '*task manager*' de l'unité TFCA, qui coordonnait dans les faits les activités du groupe.

²⁵¹ Voir note n°237.

plupart par la suite comme membres du groupe de conservation – on parle à l’époque d’un « Forum de consultation pour l’élaboration de la politique de conservation »²⁵². Ces termes de références, après avoir été revus par ce Forum et par le comité interministériel formé à l’occasion de l’élaboration de la Politique – comme on le détaille au paragraphe suivant – sont envoyés à la Banque mondiale pour approbation en mai 2006 (TFCAU, 2006b : 1). La philosophie attendue de la future politique est claire : « (...) adoption d’une conception de la conservation avec des caractéristiques commerciales modernes, en accord avec le mandat du ministère du tourisme, afin de concilier le tourisme et la conservation » (Tdr : 7).

En parallèle, un comité interministériel (dit « comité de coordination intersectoriel ») est donc formé pour suivre les travaux du cabinet. Ce comité est constitué des ministères de la coordination de l’action environnementale, du tourisme, de l’agriculture, des pêches et de l’éducation et de la culture. Selon ce montage, le ministère de la coordination de l’action environnementale (Micoa) préside le comité, tandis que le ministère du tourisme (Mitur) assure la tâche de secrétariat du comité (TFCAU, 2007 : 1). Autrement dit, si un cabinet de consultant est chargé de la rédaction de la Politique, c’est le Micoa qui est responsable de la coordination du processus, et le Mitur – via l’unité TFCA – d’en assurer le secrétariat²⁵³. On peut ce faisant noter combien l’accent est formellement mis sur une ‘prise en main’ de la fabrique de la Politique par l’Etat. A ce titre, un membre de l’unité TFCA précise lors d’une réunion avec le Forum de consultation :

« (...) l’élaboration d’une politique de conservation ne peut pas être associée à la deuxième phase d’implémentation du TFCA, même si le TFCA s’est engagé à financer une grande partie de la politique. D’ailleurs la signature du protocole pour cette deuxième phase prévoit la nécessité qu’a le pays de créer des instruments juridiques

²⁵² Les participants sont en l’occurrence l’UICN, le WWF, le KfW, la FAO, l’UEM (Universidade Eduardo Mondlane), la DNAC-MITUR et l’unité TFCA (TFCAU, 2006a).

²⁵³ Ce montage était prévu dès le « Project appraisal document » du projet TFCATDP en 2005 : « TFCA Unit will coordinate with MICOA, MITUR and MPD (*Ministério da Planificação e Desenvolvimento – Ministère de la planification et du développement*) and work closely with various agencies including the National Directorate for Flora and Fauna (DNFFB) of the Ministry of Agriculture (MA), the Directorate of Water Affairs, and with fisheries authorities on conservation policy and legislation. MICOA will lead the development of the new conservation policy and legislation » (World Bank, 2005a : 66).

et légaux qui favorisent l'environnement dans les aires protégées » (TFCAU, 2006a : 1).

Mais dans les faits, c'est bien la feuille de route du projet qui est mise en œuvre ; le financement de la Banque mondiale exige que de nombreux points soient validés par elle, comme on vient de le voir avec les termes de référence du cabinet de consultant. C'est donc une action publique 'chapeautée' qui est d'emblée de mise, *via* l'unité TFCA.

En mars 2007, suite à un appel d'offre publié par l'unité TFCA, le cabinet SAL remporte le contrat d'élaboration de la Politique²⁵⁴. Ce cabinet est mozambicain²⁵⁵, et l'équipe de consultants est dirigée par H., ancien directeur de la direction de la faune sauvage au ministère de l'agriculture : il fait ce faisant partie de l'étroit réseau d'interconnaissances des personnes qualifiées en faune et biodiversité dans le pays, comme on le verra dans le chapitre suivant. Il a réuni une équipe de consultants internationaux (Afrique du Sud, Botswana, Pays-Bas). Sa tâche a été de compiler la législation existante dans le domaine de la conservation de la nature, de faire un travail de large consultation des diverses parties prenantes, et de rédiger le texte de la Politique – dans les cadres et contraintes posés par les termes de référence. L'accent est en effet mis sur les idées de participation et de transparence. On peut lire dans les minutes de la réunion de 2006 avec le Forum de consultation déjà évoquée :

²⁵⁴ Plus précisément, il s'agit du cabinet SAL, Consultoria em Desenvolvimento Social (Consultants en développement social). Huit cabinets ont répondu à l'appel d'offres, quatre étant des entreprises nationales, et les quatre autres étrangères. Une commission composée de représentants des ministères du tourisme, de la coordination de l'action environnementale, des pêches et de l'agriculture a effectué fin 2006 une présélection des dossiers suite à l'appel d'offres. Cette liste a ensuite été envoyée à la Banque mondiale pour approbation (Micoa, 20 décembre 2006 : 1). Trois cabinets ont ensuite été évalués le 15 mars 2007 par une commission désignée par le comité de coordination intersectoriel. Elle était dirigée par X. (du ministère de la coordination de l'action environnementale (Micoa)), également présidente du comité interministériel, et composé de représentants des ministères suivants : coordination de l'action environnementale, des pêches, de l'éducation et de la culture, de l'agriculture, du tourisme (dont l'unité TFCA). Cette évaluation a été faite suivant les modalités du document de la Banque mondiale appelé « Request for Proposals », qui propose quatre critères de sélection : expérience spécifique du consultant lié au service demandé ; adéquation du plan de travail et de la méthodologie ; qualifications et compétence du personnel clé pour la tâche (leader de l'équipe, juriste, sociologie, spécialiste en questions environnementales) ; participation de nationaux parmi le personnel clé de l'équipe (TFCAU, 2007 : 2).

²⁵⁵ Dès 2006, un représentant mozambicain de l'unité TFCA indique ainsi : « L'idéal serait que (le cabinet de consultants) soit une entreprise nationale, pour assurer son entendement des questions de caractère national » (TFCAU, 2006a : 5).

« Le manque de participation de la société civile dans l'élaboration des politiques du pays a été quelque chose qui a préoccupé le Mitur. Ainsi, on entend, dès le début de ce processus d'élaboration de la politique de conservation, garantir une large participation publique » (TFCAU, 2006a : 6).

De fait, l'élaboration de la Politique a consisté en un premier moment d'état des lieux de la part des consultants, qui produisent en décembre 2007 un diagnostic sur la situation de la conservation dans le pays²⁵⁶. Leurs recommandations préconisent de concentrer la Politique sur les aires protégées, afin que l'action de conservation des ressources naturelles et d'utilisation durable de la biodiversité soit plus efficace (SAL, 2007 : 1). La narration liée au triptyque du développement est de mise, ainsi que les thématiques d'autonomie et de commercialisation des aires de conservation²⁵⁷ :

« L'idée de traiter l'aire de conservation comme un pôle de développement durable local devra être liée à des mécanismes de gestion autonome de ces aires, où les recettes sont vouées au développement et à la conservation. Dans ce processus d'autonomie des aires de conservation les structures de gestion de l'Etat devront mettre en place des partenariats avec le secteur privé pour renforcer les affaires et faire grandir les recettes pour la conservation et le développement des communautés locales » (SAL, 2007 : 7).

L'élaboration proprement dite de la Politique de conservation – c'est à dire le processus de consultation des diverses parties prenantes débouchant sur la rédaction du texte – s'étend donc de l'automne 2007 à août 2009, lorsque le texte est approuvé par le Conseil des ministres, puis publié au Bulletin de la République en novembre de la même année. Trois réunions régionales ont été organisées pendant l'été 2008 par les consultants, afin de présenter la première mouture du texte, principalement aux directions provinciales des différents ministères concernés par ces questions²⁵⁸ ; les consultants ont également organisé des visites

²⁵⁶ SAL (2007), *Diagnostico de conservação em Moçambique*, Maputo.

²⁵⁷ Autrement dit, les termes du rapport répondent et confirment la pertinence des termes de référence.

²⁵⁸ L'un des consultants précise à ce propos : « on a organisé trois séminaires, un à Nampula, un à Chimoiio et un autre à Maputo. A Maputo, il y avait entre 70 et 100 personnes, et en province, environ une trentaine de personnes. (...) Le Mitur/Micoa invitait les directions provinciales, quelques ONGs. On téléphonait parfois à la dernière minute, car on

dites sectorielles, c'est à dire auprès de membres de ministères concernés par les questions de conservation.

Nous étudierons les différentes versions de ce texte – qui a beaucoup évolué au fil des mois²⁵⁹ – en nous basant sur l'analyse des actes des réunions organisées par les consultants et sur des entretiens réalisés avec la plupart des acteurs ayant pris part à cette fabrique. Nous mettrons l'accent sur l'évolution du montage institutionnel prévu, en évoquant les débats et les controverses sous-jacents. Notre objectif est de mettre en valeur la fragmentation des différents ministères quant aux orientations à choisir en matière de conservation de la nature, ainsi que la capacité des acteurs étatiques à 'échapper' à la 'surveillance' et aux visions du monde des bailleurs.

La Politique de conservation consacre trois innovations en termes de recettes de politique publique : une administration paraétatique de gestion des aires de conservation, un fonds fiduciaire pour la conservation (*trust fund*), et des conseils de gestion au niveau de chaque aire de conservation. Or, au cours de l'élaboration du texte, des modifications sont peu à peu venues amender la mouture de départ. Les évolutions du montage institutionnel proposé reflètent pour une bonne part des luttes ministérielles, particulièrement entre le ministère de la coordination de l'action environnementale (Micoa) et le ministère du tourisme (Mitur), comme le précisent les propos de l'un des consultants :

« la proposition, c'était que ça soit le Condes (Conseil national du développement durable) l'institution qui supervise. Il a le rôle de faire la transmission des propositions au Conseil des ministres. Mais on a vu que personne ne voulait de cela. Le Micoa voulait avoir la Politique. Les pêches et le WWF ont fait une alliance très étrange, contre le Mitur, qui est vu comme ayant des intérêts propres, qui vont contre

recevait la liste des participants très tard. (...) On prenait notes des commentaires, et on a tenté d'incorporer au maximum les propositions faites. Mais bon, elles devaient être consistantes » (Entretien avec Q., spécialiste des questions de gestion des ressources naturelles, consultant de SAL, le 18 juin 2009, Maputo).

²⁵⁹ Précisons qu'il n'a pas été possible de recueillir tous les actes des réunions organisées, ces documents n'existant tout simplement pas, ou leurs auteurs n'étant pas toujours très disposés à les communiquer. De même, il n'a pas été possible d'avoir accès à l'ensemble des différentes moutures du texte. Les documents étudiés dans ce travail permettent toutefois de retracer les grandes tendances.

l'idée de conservation. Mais le Micoa est faible, il n'a pas de capacités. (...) Nous on voulait le Condes pour s'échapper de la dispute entre le Mitur et le Micoa »²⁶⁰.

De fait, l'un des grands enjeux de la Politique²⁶¹ est la question de l'identité du ministre de tutelle de la future agence paraétatique. Il s'agit en effet de savoir s'il convient de laisser au Mitur le soin de superviser la future agence, ou bien si c'est plutôt le Micoa qui devrait assumer cette responsabilité. La proposition des consultants consistait donc à avancer une institution intermédiaire, le Condes – Conseil national du développement durable, institution consultative rattachée au Conseil des ministres. En filigrane de ce débat se trouve un double enjeu. D'abord, l'enjeu organisationnel de la captation de ressources et de l'attribution de la mission 'conservation de la nature'. Ensuite, l'enjeu de la conception de ce qu'est la conservation de la nature : une conservation alliée au tourisme, et financièrement viable grâce à ce dernier ; ou une conservation ayant pour mission déclarée la protection des ressources – cela donc dans une optique plus préservationniste que conservationniste. Les commentaires²⁶² de l'AFD et du WWF sur cette question illustrent ces deux positions différenciées :

« en relation à la tutelle de l'ANAC (Administration nationale des aires de conservation), et même si nous pensons que l'idée que cette tutelle soit confiée au Micoa est intéressante, nous pensons aussi que créer une nouvelle institution et la changer de tutelle dans le même temps présente un grand risque. C'est pour cette

²⁶⁰ Entretien avec Q., spécialiste des questions de gestion des ressources naturelles, consultant de SAL, le 18 juin 2009, Maputo.

²⁶¹ L'un des autres débats avait trait à la question de la portée de la Politique : devait-elle concerner l'ensemble du territoire, ou seulement les aires de conservation ? Le Micoa soutenait l'idée de prendre en compte l'ensemble du territoire (Consultants, juin 2008) – cela permettant notamment de conforter sa position de ministère généraliste, au contraire du Mitur dont le mandat justement en matière d'environnement ne concerne que les aires de conservation. Dans le même ordre d'idées, un audit du 'draft' de la Politique est entrepris courant 2008 par trois consultants internationaux, avec l'objectif de vérifier si « la Politique prend bien en compte ce que doit être une politique de conservation « moderne », et liée aux dynamiques existant chez les pays voisins » (Hanks *et al.*, 2008 : 1). Les consultants soulignent « the purpose (of the policy is) not clear i.e. is it a conservation policy, or a wildlife and biodiversity policy, or an environmental policy » (Hanks *et al.*, 2008 : 3). Selon eux, l'idée de Politique de conservation implique *a priori* une portée très générale, donc non limitée aux aires de conservation : « It is wrong to imply that management of conservation and management of ecosystems are concentrated in national parks, with emphasis on wildlife. This document must call attention to the importance of biodiversity conservation throughout the country (Hanks *et al.*, 2008 : 5). On l'a dit, le texte final se concentre essentiellement sur les aires de conservation, conformément d'ailleurs aux termes de référence initiaux.

²⁶² Les consultants recevaient régulièrement des commentaires sur les moutures de leur texte, de la part des bailleurs et membres de ministères impliqués sur ces questions. Ils reçoivent par exemple des commentaires du ministère de l'éducation et de la culture (juillet 2008), d'un écologiste anglais (juillet 2008), du Micoa (juin 2008), et de l'AFD (octobre 2008). Le 'task manager' de l'unité TFCA, en charge du secrétariat du comité interministériel, recevait en général copie de ces commentaires : c'est ainsi que nous avons eu accès à la plupart d'entre eux. La présidente du

raison que nous appuyons l'idée d'une période de transition pendant laquelle il s'agirait d'abord de la création de l'ANAC dans les conditions actuelles (c'est à dire sous la tutelle du Mitur). On pourrait ensuite voir si elle doit être changée de tutelle vers le Micoa » (AFD, octobre 2008a).

« (...) il peut y avoir des conflits d'objectifs, à savoir entre la conservation – qui est l'objectif des aires de conservation – et les objectifs du Mitur – qui est le développement du tourisme » (WWF, 2008 : 2).

Dans ce contexte, un brouillon du texte est présenté par les consultants en **avril 2008** puis en mai de la même année, respectivement à la Direction nationale des aires de conservation (DNAC) au ministère du tourisme et au ministère des pêches. Selon le montage proposé, un Conseil national pour les aires de conservation (CNAC) serait créé, et consisterait en une entité autonome pour gérer les aires de conservation. Cette entité serait supervisée par le Conseil national du développement durable, le Condes (SAL, 2008a : 27). Un Fonds national pour la conservation (FNC) est prévu, « with the exclusive mandate to support the management of the conservation areas network » (SAL, 2008a : 28). Enfin, on parle à l'échelle de chaque aire de conservation de « shareholding companies, as a means to transform stakeholders into owners of conservation management outcomes by the allocation of equities » (SAL, 2008a : 10). Dès le mois de mai, c'est d'un « conseil administratif » dont il s'agit pour gérer les aires de conservation. Le principe de « gestion déléguée » implique que son autonomie financière soit complète, mais limitée à sa mission de conservation de la biodiversité (SAL, 2008b : 10). Par ailleurs, le FNC fait partie intégrante du montage institutionnel proposé : sa mission de financement des aires de conservation est supervisée par le Mitur (lui-même étant dans une position hiérarchique inférieure au Condes) (SAL, 2008b : 11).

En **juin 2008**, la mouture de la Politique est plus avancée. On y précise que le Condes y a une mission de supervision de l'Administration nationale des aires de conservation (ANAC), et que le Mitur est chargé de la régulation et de la

comité, représentante du Micoa, nous a également communiqué plusieurs de ces commentaires, qui se présentent en général sous forme de mails donc. Les commentaires auxquels nous faisons ici référence sont ceux de l'AFD et du WWF.

production de politiques (SAL, 2008c : 74). Les membres de l'ANAC sont nommés par le Conseil des ministres, sur proposition du Mitur, et après avis des ministères de la coordination environnementale, de l'agriculture et des pêches (SAL, 2008c : 26). Enfin, les fonds du FNC seront canalisés par le budget de l'Etat (OGE) (SAL, 2008c : 27). D'autre part, selon l'ébauche de la Politique présentée dans la ville de Nampula pour la région Nord (SAL, 2008d) et dans celle de Chimoio pour la région centre (SAL, 2008e) en août 2008, le Condes est responsable de l'implémentation de la Politique de conservation, et il supervise l'ANAC ainsi que le FNC.

Le texte change sensiblement en **septembre 2008**. Cette fois, le cabinet de consultant n'est pas directement indiqué comme auteur du texte, mais le Micoa – signe d'une reprise en main du processus de formulation de la Politique par ce ministère, qui apparaît de fait en première ligne dans le nouveau montage prévu. On lit :

« La réforme institutionnelle profonde implique (...) le transfert des responsabilités pour la conservation au niveau national à une autorité unique provisoirement appelée ANAC, qui sera sous la tutelle du Micoa, et qui aura une capacité de levée de fonds indépendantes basée sur une fondation, avec un mandat spécifique pour la conservation (FNC) » (Micoa, 23 septembre 2008 : 23).

Le lien entre l'ANAC et le FNC se confirme donc. Mais c'est surtout le rôle du Micoa qui apparaît ici : le Condes et le Mitur ne sont plus cités dans le montage. C'est par ailleurs le Micoa qui est dorénavant présenté comme étant en charge de la mise en œuvre de la Politique, et qui supervise l'ANAC et le FNC (Micoa, 23 septembre 2008 : 32).

Le montage change encore dans la version d'**octobre 2008**²⁶³, dont il est précisé qu'elle a été revue par le comité interministériel. Le changement le plus remarquable est que l'ANAC est dans ce texte sous la tutelle du « ministère responsable de l'administration et de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement » (Micoa, 24 octobre 2008 : 25). En d'autres termes, ni le Mitur

²⁶³ Cette version est elle aussi présentée comme ayant le Micoa comme auteur.

ni le Micoa ne sont plus explicitement cités. C'est donc ce ministère à l'appellation à la fois large et imprécise qui a pour tâche la mise en œuvre de la Politique de conservation et la supervision de l'ANAC et du FNC. L'ANAC se base toujours sur le FNC en ce qui concerne ses finances, sachant que ce fonds fiduciaire pour la conservation a ici le statut de fondation (Micoa, 24 octobre 2008 : 20). Les modes de gestion des fonds de ce dernier ne sont plus précisés. Comme dans les moutures précédentes, l'ANAC supervise les conseils de gestion (CGAC) au niveau de chaque aire de conservation.

La version du 15 **avril 2009** modifie encore le paysage prévu. On parle d'un « ministère de tutelle », sans plus d'autre précision. Ce dernier est en charge de la mise en œuvre de la Politique, et supervise une « Autorité Nationale des aires de conservation » et le FNC. Ce dernier apparaît donc toujours sur l'organigramme, et est un fonds fiduciaire fonctionnant là encore en tant que fondation, « de droit privé avec une coparticipation du gouvernement, mais non sous la tutelle de ce dernier, qui fonctionne sous la forme d'un fonds fiduciaire dont les intérêts sont affectés au financement de projets de l'Autorité nationale des aires de conservation et des CGAC » (Micoa, 15 avril 2009 : 31). Ces derniers sont des organes collégiaux qui mettent en œuvre les plans de gestion à l'échelle des aires de conservation, sous la supervision de l'Autorité nationale, et en promouvant une gestion participative. Il est précisé que selon les cas, ces conseils pourront se constituer en sociétés d'actionnaires.

Enfin, la version du 18 **août 2009** – soit le jour de l'approbation de la Politique par le Conseil des ministres – propose le montage suivant : le « ministère qui supervise les aires de conservation » est responsable de la mise en œuvre de la Politique de conservation, et il supervise l'« Administration nationale des aires de conservation » et promeut des mécanismes de financement durable. Il est précisé que :

« l'Etat délègue la gestion des aires de conservation de portée nationale à une Administration nationale spécialisée, avec une autonomie administrative, patrimoniale et financière complète, mais limitée à sa mission de conservation de la biodiversité. L'Administration nationale crée, oriente et appuie les conseils de gestion

(CGAC) qui mettent en œuvre l'administration et la gestion des aires de conservation » (Micoa, 18 août 2009 : 34).

Il n'est plus rien dit du statut exact des CGAC, si ce n'est qu'il s'agit d'organes collégiaux, dont la taille et le format dépendront des conditions spécifiques des aires sous leur responsabilité. Ils sont chargés de la mise en œuvre des plans d'affaires, de gestion, et des contrats approuvés par l'administration des aires de conservation en question. En d'autres termes, le ministère en charge de la mise en œuvre de la Politique est supposément le Mitur, conformément à son mandat de gestion des aires de conservation. D'autre part, l'idée de « sociétés d'actionnaires » à l'échelle de chaque aires de conservation, afin que les parties prenantes se sentent « propriétaires » des activités liées à la conservation des ressources, disparaît. A ce propos, lors d'un entretien informel avec le directeur de l'unité TFCA en juin 2009, ce dernier affirmait que le rôle des CGAC ne serait en aucun cas de gestion, mais uniquement de consultation ; c'est de fait bien plutôt l'administration de chaque aire de conservation qui apparaît en première ligne dans cette version d'août 2009²⁶⁴. Enfin, le FNC n'est pas cité, et n'apparaît de fait plus dans l'organigramme.

Pourtant, dans **la version publiée au Bulletin de la République le 02 novembre 2009**²⁶⁵, le montage institutionnel est différent. En effet, le passage soulignant la nécessité d'une réforme institutionnelle profonde reste inchangé par rapport à la version précédente. C'est bien au ministère qui supervise les aires de conservation qu'est subordonnée l'Administration nationale des aires de conservation – ce ministère reportant lui-même au Conseil des ministres. L'ANAC crée, oriente et appuie les CGAC à l'échelle de chaque aire de conservation, organes collégiaux qui mettent en œuvre l'administration et la gestion des aires de conservation, dont la taille et le format varieront selon les cas. Dans

²⁶⁴ On le verra dans la seconde section de ce chapitre (« L'authentification des choix : la confrontation des possibles à l'injonction politique »), les conseils de gestion n'auront *in fine* qu'un rôle consultatif, selon un décret de mai 2011.

²⁶⁵ Et qui fait précisément référence à la session du Conseil des ministres du 18 août 2009. Conselho de Ministros (2009b), *Política de conservação e Estratégia de sua implementação*, Boletim da República, Resolução 63/2009, I Série, Número 43, 2 de Novembro.

l'organigramme, le FNC n'existe plus : les mécanismes de financement durable sont vaguement évoqués dans le texte, mais sans plus de lien avec l'ANAC.

Cependant, un passage détone. Dans l'Annexe 3 relative au cadre institutionnel pour les aires de conservation, on peut lire :

« le ministère de la coordination environnementale est l'organe responsable de la mise en œuvre de la politique de conservation qui supervise l'Administration nationale des aires de conservation et les mécanismes de financement durable » (Conselho de Ministros, 2009b : 332).

La Politique est *in fine* un texte contradictoire sur le plan du montage institutionnel prévu. Seuls deux passages évoquent le Micoa²⁶⁶ comme ministère de première ligne, tandis que le reste du texte prévoit au contraire que le ministère en charge de la mise en œuvre de la Politique soit celui responsable des aires de conservation – donc le Mitur.

Le tableau ci-dessous synthétise l'évolution du texte de la Politique de conservation (nous employons l'acronyme AC pour aires de conservation).

²⁶⁶ Plus loin dans l'Annexe 3, le Micoa est à nouveau cité en tant que ministère supervisant l'ANAC.

Version avril 2008	Version de juin 2008	Version de septembre 2008	Version d'octobre 2008	Version d'avril 2009	Version août 2009	Version finale novembre 2009
Conseil national pour les AC (CNAC) : entité autonome supervisée par le Condes	Administration nationale des AC (ANAC) : supervisée par le Condes (qui implémente la Politique) ; membres nommés par le Conseil des ministres	ANAC sous la tutelle du Micoa (qui met en œuvre la Politique)	ANAC sous la tutelle du ministère responsable de l'administration des ressources naturelles et de l'environnement (qui met en œuvre la Politique)	ANAC supervisée par un ministère de tutelle (qui met en œuvre la Politique)	ANAC sous la supervision du ministère en charge des AC (qui met en œuvre la Politique)	ANAC subordonnée au ministère en charge des AC – deux passages présentent au contraire le Micoa comme ministère supervisant l'ANAC et mettant en œuvre la Politique
Fonds national pour la conservation (FNC) : supervisé par le Mitur, soutien à la gestion du réseau d'AC	Fonds du FNC canalisés par le budget de l'Etat ; supervisé par le Condes	FNC : fondation avec un mandat spécial pour la conservation et qui appuie l'ANAC ; supervisé par le Micoa	FNC : supervisé par le ministère responsable de l'administration des ressources naturelles et de l'environnement ; appuie l'ANAC ;	FNC supervisé par un ministre de tutelle ; fondation de droit privé avec participation du gouvernement, mais qui n'y exerce pas de tutelle ; finance projets de l'ANAC et des CGAC	FNC : n'est plus mentionné	FNC : n'apparaît plus dans l'organigramme
Sociétés de gestion à l'échelle de chaque AC			Conseils de gestion des AC (CGAC) à l'échelle de chaque AC, supervisés par l'ANAC	CGAC : organes collégiaux qui mettent en œuvre plans de gestion à l'échelle des AC, sous la supervision de l'ANAC	CGAC : organes collégiaux qui mettent en œuvre les plans de gestion approuvés par l'administration des AC	CGAC : créés et appuyés par l'ANAC ; organes collégiaux qui mettent en œuvre l'administration et la gestion des AC

Figure 4. Evolution du texte de la Politique de conservation.

Ces changements dans la version publiée au Bulletin de la République représentent un ‘retournement de situation’, comme le souligne cet extrait de notre journal de terrain :

« Aujourd’hui, le ‘task manager’ de l’unité TFCA me donne le BR (Boletim da República) où est annoncée l’approbation de la Politique de conservation. Selon lui, il y a eu là une manœuvre du Micoa pour apparaître, à plusieurs reprises, comme le maître d’œuvre de la Politique, au lieu de la mention ‘ministère chargé des aires de conservation’. Donc colère de l’unité TFCA, qui en a référé au Mitur (...). Il s’est rendu compte du changement du texte dans la rue, au sortir de l’imprimerie nationale. Le Micoa faisait silence radio depuis plusieurs semaines »²⁶⁷.

Ce passage met en valeur les rivalités ministérielles entre le tourisme et la coordination de l’action environnementale, mais aussi, plus profondément, la fragmentation de l’Etat. Comme le note Harrison à propos du contexte mozambicain :

« The institutional tapestry of the state is (...) heterogeneous, riven with rivalries, different (external) alliances, and modus operandi. (...) The state itself is internally differentiated (...) and conflicts of interests limit or delay processes of reform. Many interviewees, both within government and agencies involved with the government noted the conflicting ideas and interests of Ministers, who work collectively through the Council of Ministers » (Harrison, 1999 : 321/331).

On peut par ailleurs mettre en avant une seconde conclusion : ces rivalités ministérielles indiquent que les structures ministérielles (au moins au niveau de la haute administration) ne sont pas vides. Elles sont au contraire de véritables organisations, capables de se mobiliser pour faire valoir leur point de vue, au pire sur l’attribution d’une compétence, au mieux sur la conception qui doit prévaloir d’un enjeu particulier.

En d’autres termes, il existe des rivalités, des conflits, des jeux de dupe – qui illustrent des capacités de l’Etat (i.e. le pouvoir politique au sommet) d’échapper à

²⁶⁷ Extrait du journal de terrain du 17 février 2010.

la surveillance des bailleurs. Mais tout cela met également inversement en évidence les capacités de certains ministères d'échapper à la double surveillance des bailleurs et du politique suprême.

Les rivalités ministérielles – mais aussi entre bailleurs – la disparition du fonds fiduciaire et l'apparition du Micoa dans le montage prévu sont précisément les questions étudiées dans les points suivants.

2.1.3.2. Lutttes et controverses ministérielles, et la question du fonds fiduciaire.

Les changements de mouture du texte de la Politique de conservation, que nous avons retracés dans le point précédent, doivent être compris à l'aune des luttes et controverses ministérielles autour des questions de conservation de la nature. Ce secteur d'action publique est en effet disputé par plusieurs ministères (tourisme, coordination de l'action environnementale, agriculture et pêches) du fait de sa nature transversale, mais aussi du fait du découpage souvent flou des compétences ministérielles. En filigrane, c'est aussi la longue durée qui est à prendre en considération : comme nous l'avons vu, les compétences en matière de conservation ont été l'apanage des services vétérinaires depuis l'époque coloniale, intégrés au ministère de l'agriculture à l'indépendance – jusqu'à la création du ministère du tourisme en 2001. En découlent des conceptions de la nature souvent antithétiques. Quant au fonds fiduciaire, il est également source de débat entre ministères et bailleurs.

❖ Lutttes et controverses ministérielles.

Le paysage ministériel est fait de luttes et de controverses. La gestion des aires de conservation par le ministère du tourisme est ainsi relativement récente, suite au passage de relais entre le ministère de l'agriculture et le ministère du tourisme, créé en 2001²⁶⁸. Le passage de l'agriculture au tourisme a représenté un

²⁶⁸ D'après plusieurs entretiens, ce transfert a été impulsé par le chef de l'Etat lui-même, et en opposition avec le ministre de l'agriculture qui y voyait une grande perte de ses prérogatives. Il s'agissait de répondre à la récente reprise du secteur

changement paradigmatique en matière de conception de la conservation : on ne conserve pas la nature en elle-même et pour le bénéfice de quelques uns, mais prioritairement afin d'attirer des touristes, de renforcer la rentabilité de cette activité et de pouvoir concurrencer les pays voisins très pointus sur ce marché²⁶⁹. On lit par exemple dans la 'policy note' du secteur de la conservation en 2010²⁷⁰ :

« La gestion des parcs et des réserves nationales, tout comme les réserves de chasse (...) a été remise au ministère du tourisme, organe gouvernemental responsable, par excellence, de la direction, la planification et de l'exécution des activités touristiques, d'hôtellerie et restauration, et qui a reçu également la responsabilité des aires de conservation. Le transfert des aires de conservation vers le Mitur a été accompagnée de la décision controversée de transformer les objectifs de conservation, en vertu desquels les aires de conservation ont été créées, en des objectifs touristiques, dénotant ce faisant une prévalence préoccupante des intérêts économiques du secteur touristique sur les intérêts stricts de conservation de la biodiversité » (Salomão, 2010 : 11).

La directrice²⁷¹ du Centro Terra Viva (CTV), une ONG mozambicaine spécialiste des questions d'environnement et de développement estime, dans le même sens:

« Le transfert entre le Minag (Ministère de l'agriculture) et le Mitur (Ministère du tourisme), personne n'en parle. Nous on pense que ça ne fait aucun sens que ça soit un ministère dont le domaine est économique (qui soit chargé des aires de conservation). On ne conteste pas le Mitur, mais soit il embrasse la question de l'environnement, soit il ne le fait pas »²⁷².

touristique, qui au Mozambique se concentre sur les plages et les aires de conservation. Voir le chapitre troisième, où nous revenons sur cette question.

²⁶⁹ Même si, on l'a vu, les références au tourisme apparaissent cependant dans les textes assez tôt. Voir par exemple la *Stratégie pour le développement du secteur forestier et de la faune sauvage au Mozambique*, publié par la Direction Nationale des Forêts et de la Faune Sauvage en 1990 (voir Annexe 2) – et plus tôt encore à l'époque coloniale, par exemple lors du Sommet pour l'étude des problèmes de la faune sauvage et de la protection de la nature au sein du Portugal ultramarin en 1972.

²⁷⁰ On l'a évoqué dans le chapitre premier de cette première partie : il s'agit d'une synthèse de recommandations politiques visant à faire de la conservation de la nature un domaine pris en compte dans les négociations relatives au plan quinquennal du gouvernement concernant la réduction de la pauvreté (le PARPA).

²⁷¹ Qui est par ailleurs l'auteur de la 'policy note' citée au paragraphe précédent.

²⁷² Entretien avec U., le 24 juin 2009, Maputo.

Nous reviendrons plus en détails sur cette question du passage de relais entre les deux ministères au cours du chapitre prochain. Il est intéressant ici de souligner les différentes visions en présence concernant la conservation de la nature, sa définition et sa mise en œuvre. De nombreux éléments recueillis lors de notre terrain de recherche ont convergé dans le sens d'une condamnation de l'association tourisme/conservation – en particulier de la part des ministères de la coordination environnementale (Micoa) et des pêches (Minpescas), mais aussi parfois, et on le verra lors du chapitre suivant, de la part de certains membres de l'unité TFCA, anciens du ministère de l'agriculture (Minag). Quant au Minag, on observe de rares prises de position et de critiques de la part de ses hauts fonctionnaires, notamment dans les actes des réunions auxquelles nous avons eu accès²⁷³. Au niveau des ministères, ce sont donc essentiellement les pêches et la coordination environnementale qui ont opposé aux « valeurs commerciales » la protection de la nature pour elle-même. Ainsi, lors de la présentation d'une ébauche de la Politique au ministère des pêches en septembre 2008, les consultants notent la remarque suivante :

« Contrairement à tous les autres documents précédents qui portaient le cachet du Mitur, pour la première fois, ce dernier document porte le cachet du Micoa, « de manière à introduire de l'impartialité ». Nous pensons que cette manière de faire doit être systématiquement garantie jusqu'à l'approbation de la politique par le Conseil des ministres, et au cours de sa mise en œuvre » (Consultants, 09 septembre 2008)²⁷⁴.

Le lendemain, lors d'une nouvelle réunion, les propos du directeur des pêches sont rapportés ainsi par les consultants :

²⁷³ Par exemple, le directeur de la faune sauvage au Minag s'est tenu hors de toute polémique, et a participé activement aux activités du comité interministériel, notamment à un voyage d'étude en Tanzanie. Il explique, lors de notre entretien le 11 juin 2009 au ministère de l'agriculture à Maputo : (à propos du transfert de responsabilités entre le Minag et le Mitur) On peut penser que c'était pour avoir la partie la plus commerciale de la faune. C'est la promotion de la valeur commerciale, à travers du tourisme. Mais ces décisions sont politiques. (...) Nous au niveau technique nous n'avons pas d'influence, on ne peut pas juger. (...) Ca a été un processus rapide. La majeure partie du personnel qui travaillait sur les questions de faune au Minag est passée à la nouvelle DNAC, avec l'équipement ».

²⁷⁴ De fait, comme on l'a souligné plus haut, seules les premières ébauches portaient le cachet des consultants et/ou du Mitur : toutes les autres ébauches mentionnées portaient le cachet du Micoa. D'autre part, il est intéressant de souligner que dans le rapport des consultants, la mention « de manière à introduire de l'impartialité » est citée entre guillemets, ce qui laisse supposer qu'il s'agit là d'une mesure explicite de la part des consultants et/ou du Mitur, afin de prévenir et/ou d'apaiser les controverses.

« Policy is for conservation – not for tourism. The process should be led by MICOA not Tourism. Tourism does not deal with conservation » (Consultants, 10 septembre 2008).

Ces deux extraits permettent de souligner deux points.

D’abord, les membres du ministère des pêches et de la coordination environnementale critiquent l’image et les pratiques du ministère du tourisme, vues comme peu neutres, c’est à dire trop orientées vers l’économie et la rentabilité. Les pêches et la coordination environnementale seraient au contraire les avocats légitimes d’une vraie conservation, c’est à dire uniquement intéressée à la protection de la nature pour elle-même – quand bien même des intérêts d’exploitation et de développement économique sont de mise, notamment en ce qui concerne les pêches. Ces différences de conception entre ministères sont classiques, mais elles font là encore écho à la fragmentation de l’Etat. Les différents ministères conduisent dans leur secteur des politiques en fonction de leurs propres croyances, intérêts, valeurs et conceptions de « l’intérêt général », qui diffèrent fréquemment de ceux d’autres composantes du même Etat (Delpeuch, 2008) – ce qui est en somme une analyse classique, avec par exemple le constat posé dans les années 1950 sur l’administration française par Pisani :

« (l’administration centrale) a tout centralisé pour fractionner entre des directions étrangères ou concurrentes des études et des actions qui exigent la synthèse ; rien n’est plus difficile que de faire collaborer les services de deux ministères, et même les services d’un même ministère » (Pisani, 1956 : 321).

Cela rejoint également l’idée d’une « administration en miettes » proposée par Dupuy et Thoenig (1985) qui soulignent combien le « mécanisme des corps » est source de « rivalités de boutique » (Dupuy et Thoenig, 1985 : 38). Un entretien avec la directrice de l’institut de recherche du ministère des pêches illustre cela :

« Un des grands problèmes, c’est la façon dont la Politique a été créée. C’est le Mitur qui l’a demandée. Mais malgré cela c’est le Micoa qui a été mis sur le devant de la scène. Pour les autres secteurs, et notamment les Pêches, le Mitur n’est pas une

institution impartiale : elle a des intérêts, notamment touristiques – d'ailleurs nous aussi nous avons des intérêts : les pêches »²⁷⁵.

Les intérêts défendus par chacun des ministères, ne sont pas nécessairement directement ceux de leurs mandants (i.e. les pêcheurs, les agriculteurs, les agences de tourisme...) mais sont essentiellement liés à l'attribution et/ou la confirmation de compétences – qui assurent la pérennité de leurs fonctions et de leur périmètre d'action ; ces intérêts ont également trait au faire valoir de la conception qui doit prévaloir sur un enjeu particulier. Nous avons en effet montré qu'il y avait certes fragmentation de l'Etat, mise en valeur par la manifestation de conceptions divergentes des ministères – mais que cela était signe que lesdits ministères étaient des organisations capables de se mobiliser pour faire valoir leur point de vue. Or, on voit que le « politique » ne vient pas trancher et mettre ainsi un coup d'arrêt à cette fragmentation. Il y a en ce sens un maintien du flou et un jeu sur le vague entretenu au sommet de l'Etat, sur lequel nous reviendrons, en particulier dans le chapitre second de la seconde partie consacré au Limpopo²⁷⁶.

L'orientation structurante du discours (Jobert, 1992) de l'Etat est bien la conservation de la nature, mais il est complexe de savoir dans quelle direction il entend le mener – l'Etat (en l'occurrence le pouvoir politique incarné par le Conseil des ministres) garde en ce sens ouverte la gamme des possibles. La règle du jeu est en somme de jouer sur le vague, sur l'absence de décisions tranchées – précisément parce que l'Etat n'a pas les moyens de la produire autrement, du fait d'une situation organisationnelle objectivement fragile, et parce qu'il ne peut pas de permettre de se retrouver en porte à faux avec des orientations de bailleurs non négociables. Cela n'est cependant pas synonyme d'absence d'Etat, nous le verrons : le jeu sur le vague (et bien souvent sur le temps) est un levier permettant à l'Etat de demeurer incontournable, ayant le pouvoir de la norme – ce processus est remarquable dans le cadre de formulation de textes à portée directement contraignante (telles les lois), comme nous le verrons dans la seconde section de ce chapitre.

²⁷⁵ Entretien avec W., le 02 juillet 2009, IPP, Maputo. Directrice adjointe de l'IPP (Instituto de Investigação Pesqueira) : Institut de recherche sur la Pêche, qui dépend du ministère de la Pêche.

Ensuite, la tension entre conceptions de la conservation s'est doublée d'un conflit de leadership concernant l'élaboration de la Politique, ce que résumant ces propos d'un membre de l'unité TFCA :

« C'est le Micoa qui mène le processus de conception de la nouvelle Politique. Mais c'est un mensonge : c'est le Mitur qui finance. Mais le Micoa a été chargé de chapeauter l'élaboration de la politique, car il a une image plus neutre que le Mitur »²⁷⁷.

De fait, aux « cicatrices non refermées » entre le ministère de l'agriculture et le ministère du tourisme²⁷⁸ s'ajoute la faiblesse institutionnelle et organisationnelle du ministère de la coordination de l'action environnementale (Micoa). Le montage coordonné par l'unité TFCA prévoyait une supervision du processus d'élaboration de la Politique par le Micoa²⁷⁹, afin de garantir la recevabilité politique de la réforme – dans la mesure où le secteur est on le voit parsemé de tensions et de visions antithétiques de la nature. Mais ce montage pose question dès le départ. Ce ministère, créé en 1995, est chargé de faire le lien entre les différents ministères impliqués sur des questions environnementales. La question de sa « faiblesse » est revenue dans de nombreux entretiens avec les membres d'autres ministères – et on a vu dans le chapitre précédent que plusieurs études la mentionnaient également. La raison principale est qu'étant un ministère de coordination et non d'exécution, ses prérogatives sont limitées vis à vis de ministères de mise en œuvre et financièrement plus forts. De fait, les représentants du ministère sont apparus peu aux manettes, au contraire de l'unité TFCA, au cœur du processus – coordonnant le

²⁷⁶ Notamment dans la section seconde du chapitre second de la seconde partie (« Conservation et action publique 'nécessairement vague' »).

²⁷⁷ Entretien avec E., le 19 mai 2009, unité TFCA, Maputo. Membre du TFCA, ancien directeur de la DNAC, ancien directeur du département de la faune sauvage au ministère de l'agriculture.

²⁷⁸ En octobre 2008, alors que la mouture de la Politique de conservation prévoyait encore la mise en œuvre de la Politique par le Micoa, un membre de l'IGF écrit au 'task manager' de l'unité TFCA : « Je constate que les aires de conservation vont à nouveau changer de tutelle, et que l'arbitrage a été celui de Raminagrobis (le chat de la fable de La Fontaine) (...) : le Mitur et le Minag, qui n'ont jamais pu s'entendre, se sont faits manger par l'outsider ! Cela va peut être résoudre les conflits latents ou ouverts » (Mail au 'task manager' de l'unité TFCA le 06 octobre 2008, avec l'AFD en copie). L'IGF est la Fondation internationale pour la gestion de la faune. Basé à Paris, ce membre de l'IGF est un fin connaisseur du Mozambique ; il est notamment l'un des auteurs de l'étude FAO/IGF sur l'opportunité de la création d'une agence paraétatique de gestion des aires de conservation en 2007, que nous avons déjà évoquée.

²⁷⁹ Ce montage, on l'a dit, était prévu comme tel dès 2004. Il illustre la nécessité formelle qu'ont les projets soutenus par l'aide internationale de s'insérer dans le paysage ministériel de l'Etat récipiendaire, notamment pour gagner en légitimité auprès des parties prenantes nationales, en conviant à la décision le plus d'acteurs possibles.

groupe de conservation ainsi que le comité interministériel, et finançant le cabinet de consultants. On peut à ce propos parler d'un leadership officieux du TFCA, autour duquel s'est cristallisée la fabrique des nouvelles recettes d'action publique.

C'est pourquoi la remise en cause de la position dominante du « ministère en charge des aires de conservation » dans la version de la Politique publiée au Bulletin de la République, qui acte un retour en force du Micoa, semble être avant tout une 'manœuvre' bureaucratique de dernière minute, plus qu'une reconnaissance et une affirmation par le Conseil des ministres de la centralité du Micoa. Ce retournement de situation, par lequel un ministère en retrait pendant l'élaboration d'un texte revient sur le devant de la scène grâce au truchement de quelques mots dans ledit texte avant son approbation par le Conseil des ministres, renvoie aux propos de Freund sur la bureaucratie :

« (le bureaucrate) peut faire échouer une mesure politique ou en retarder l'application par toutes sortes de manœuvres dilatoires, inconnues du public, avec la complicité ou non de l'autorité ministérielle » (Freund, 1990 : 222).

Suivant cette lecture wébérienne, on peut estimer que la mise en avant du Micoa peut être le fruit des « rivalités de boutique » citées précédemment, et qu'elle est peut-être le fait isolé d'un membre du Micoa. En tout état de cause, elle est signe des fortes tensions qui parsèment les relations entre ministères, et démontre que si leadership d'une enclave bureaucratique financée par la Banque mondiale il y a dans la conception de l'action publique, le régime de l'aide peut être surpris par l'appareil bureaucratique en place – et doit composer avec ce dernier.

❖ **Le fonds fiduciaire.**

L'agence paraétatique de gestion des aires de conservation et le fonds fiduciaire (*trust fund*) ont été pendant longtemps considérés comme allant de pair dans le montage prévu. Dans l'évaluation à mi-parcours (*mid-term review*) du projet TFCA en 2009, on peut d'ailleurs lire :

« The conservation working group guided the process of recruitment of a project manager to conduct the process of establishment of a conservation trust fund in Mozambique (...). AFD is contributing with 84.000 USD, CI/GCF 46.740 USD, KfW 42.000 USD, WWF 18.157,42 USD, totalizing 190.907,42 USD (...). It is expected that the establishment of the conservation trust fund will support the establishment of a new autonomous entity for the management of conservation areas in Mozambique » (TFCAU, 2009 : 55).

Cet extrait indique d'autre part que c'est le groupe de conservation qui a coordonné les travaux sur cette question – suite en effet, on l'a évoqué, à la conférence sur le financement durable des aires de conservation en 2007. Une série de bailleurs contribue financièrement à l'élaboration du fonds fiduciaire, pilotée par le WWF. L'émergence parallèle de deux instruments nouveaux – l'agence paraétatique et le fonds – entretient pendant un temps une certaine confusion, notamment en ce qui concerne la délimitation de leur périmètre d'intervention. Un entretien avec le chargé de projet du WWF sur ce dossier et une de ses collègues montre bien les enjeux :

« (P.) Le problème qui surgit, c'est comment faire pour qu'il n'y ait pas de réplication entre les deux activités (entre le trust fund et l'agence), et quelle est la relation entre les deux ? (...)

(O.) Mais alors ça ne serait pas possible de réunir les deux institutions ?

(P.) Ah non, parce que sinon il faudra toujours l'approbation du ministre. Et donc si c'est comme ça, ça va contre les principes du trust fund (...) : il doit être indépendant, dans le vrai sens du terme »²⁸⁰.

De fait, c'est précisément la question de la tutelle de l'Etat qui fait débat. On l'a vu, parmi les leitmotivs des discours relatifs à la Politique de conservation et aux nouvelles recettes de politique publique se trouvent les idées d'autonomie et de transparence. Le fonds est progressivement présenté de manière de plus en plus détachée du giron de l'Etat – dans le texte de la Politique, mais aussi dans

²⁸⁰ Entretien avec O., responsable du programme des aires marines au WWF Maputo, et P., coordinateur du projet Trust Fund au WWf Maputo, le 17 juin 2009, WWF, Maputo.

l'ébauche de ses statuts. De partie intégrante du montage de la Politique de conservation, servant de soupape financière à l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation, le fonds devient une institution tout à fait indépendante, de l'agence paraétatique et de l'Etat en général. Ainsi, suivant la définition d'un fonds fiduciaire que donne une étude commandée par le WWF Maputo :

« Conservation Trust Funds are private, legally independent grant-making institutions that provide sustainable financing for biodiversity conservation and often finance part of the long-term management costs of a country's protected area system. They are governed by a board of directors (or an equivalent such as a governing council or oversight committee) that includes members from outside of government, who usually constitute a majority of the governing board or council. In most civil law countries such as Mozambique, it is possible to create a legal entity that is very similar to a trust fund by establishing a foundation » (Carr-Dirick, 2010 : 4).

Dans l'optique de formation de ce fonds, un « comité des fondateurs » est constitué en 2009 sous l'égide du groupe de conservation, composé de représentants du gouvernement, du secteur privé, de la société civile, d'ONGs et de bailleurs²⁸¹. Son rôle est de formuler le « profil » du futur fonds. Après consultation de plusieurs cabinets d'avocats²⁸², c'est le format de la fondation qui est envisagé. Ainsi, selon l'article 2 du projet de statuts de ladite fondation – nommée BIOFUND – il s'agit ainsi d'une personne collective de droit privé, sans but lucratif, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative, financière et patrimoniale (Anonyme, 20 Septembre 2010). Sera par ailleurs créé un fonds fiduciaire ou une autre fondation dans un pays disposant d'un cadre légal flexible et sécurisé pour les investissements en capital. Les Pays-Bas et le

²⁸¹ Plus précisément, en juillet 2009, le comité était composé des personnes suivantes : Abdul Magid Osman, représentant de la société civile, spécialiste en finances ; Anabela Rodrigues, représentante du secteur de la conservation, directrice de la Société de gestion de la Réserve du Niassa ; Francisco Pariela, représentant du gouvernement, directeur de la DNAC au Mitur ; José Oscar Monteiro, juriste ; Rui Monteiro, représentant du secteur privé ; Roberto Zolho, de l'UICN, représentant du secteur privé ; Michel Matera, du PNUD, représentant des bailleurs ; Brit Reichelt-Zolho, du WWF, représentante des ONGs (WWF, 2009 : 4).

²⁸² Trois cabinets mozambicains et un cabinet luxembourgeois (Carr-Dirick, 2010 : 4), qui ont donné des avis sur les questions légales et fiscales. L'enjeu était de savoir quel statut donner à ce fonds – l'idée d'un 'trust fund' étant étrangère à la législation mozambicaine, et le format de fondation étant relativement peu clair. Il s'agissait par ailleurs de déterminer où la fondation devait être implantée : « Option 1: creation of a legal entity in Mozambique with an investment account abroad; Option 2: creation of a legal entity in Mozambique and a foreign trust fund / foundation for investment abroad; Option 3: creation of a foreign trust fund / foundation to be subsequently legally recognized in Mozambique » (Carr-Dirick, 2010 : 5).

Royaume-Uni sont évoqués : l'idée est en effet qu'un capital soit formé grâce aux dons de plusieurs bailleurs, et que la fondation basée au Mozambique en reçoive les intérêts, qui constitueront son budget (Carr-Dirick, 2010). Selon le « profil » de la fondation, tel qu'il était conçu fin 2010, son objectif est d'appuyer la conservation et la gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité aquatique et terrestres, dont la consolidation du système national des aires de conservation (WWF, 2010a). L'accent est donc essentiellement mis sur le financement des aires de conservation, et la promotion du tourisme en leur sein. Une étude de WWF International estime ainsi à 16 millions de dollars par an les coûts opérationnels des aires protégées dans le pays. Le but du BIOFUND est dans cette optique de couvrir 30% de ces coûts (WWF International, 2010 : 8).

Plus précisément, le mode de gouvernance de la fondation prévu en novembre 2010 est le suivant : un conseil dit des « patrons », une assemblée générale, un conseil d'administration, un conseil de pilotage, et un conseil consultatif international²⁸³. Dans ce montage, Etat et bailleurs sont présents : le conseil des « patrons » est présidé par le président de la République, tandis que des représentants de bailleurs sont présents au sein de l'assemblée générale et du conseil de pilotage. Ce dernier a notamment pour tâche de procéder à un audit financier annuel de la fondation. Enfin, la gestion quotidienne de la fondation sera gérée par un directeur exécutif recruté par le conseil d'administration sur appel d'offre, et qui sera entouré d'une « small, cost-effective and efficient administrative unit » (WWF, 2010b : 6).

²⁸³ « *Patrons Council*: At the head of the Foundation sits an honorary Patrons Council, headed by the Mozambican President Armando Guebuza, and comprising influential personalities, both national and international. The Patrons Council, while not serving an executive function, has a broad range of qualities to elevate the reputation of BIOFUND and contribute towards its mission; *General Assembly*: The Foundation will have a General Assembly which will meet annually to receive information about the Foundation's activities and to select the members of the Board of Directors and Oversight Council. The Members Assembly is composed of the Founders as well as prominent individuals, both nationals and non-nationals, from government, the private sector, the conservation sector, civil society, non-governmental organizations (NGOs), academic institutions and donors; *Board of Directors*: The Foundation will be governed by an odd number of Directors between 7 and 9 persons. Each Director will be eligible to serve up to two consecutive four-year terms. Each Director will be reviewed by the Assembly before election to a new term; *Oversight Council (Conselho Fiscal)*: The Assembly will also nominate an Oversight Council, consisting of five to seven members, which may include external experts and representatives of key donor organizations. The Oversight Council will be responsible for inspecting all of the administrative and financial activities of the Foundation on an annual basis, including its accounts and reports, and for producing an opinion on activities that result in an increase or decrease of receipts; *International Advisory Council*: BIOFUND will also create an International Advisory Council including representatives from funding organizations and other individuals, who collectively have the skills and competences to play an advisory role vis-à-vis the Board of Directors, on all matters related to the Foundation's management » (WWF, 2010b).

Si le projet de statuts du Biofund (datant de novembre 2010) insiste sur son autonomie, la question de l'allocation de ses fonds est source de débats parmi les ministères et les bailleurs. D'abord, selon le directeur régional de la Banque mondiale pour les questions de conservation – auquel répond l'unité TFCA – il n'existe aucun pays où un fonds fiduciaire ne fonctionne réellement : le projet est donc vu comme fragile²⁸⁴. C'est ensuite son lien avec l'agence de gestion des aires de conservation qui pose question. La directrice du WWF Mozambique estime ainsi :

« (le Biofund) appuiera le système des aires de conservation. Une partie ira à l'agence. Le Biofund n'implémentera rien : il ne fait que financer. Il recevra des propositions, puis le 'board' analysera. Ça sera surtout pour les coûts opérationnels, c'est à dire pour les plus gros problèmes du Mitur. Donc ça ira surtout à l'ANAC, on ne peut pas le nier, mais pas tout »²⁸⁵.

Mais surtout, le projet du Biofund fait émerger la crainte d'une remise en cause des modalités de l'aide dans le secteur, comme le souligne l'assesseur du ministre du tourisme pour les questions de conservation :

« pour être franc, il y a une perception des gens qui pensent que le Biofund peut dévier les ressources des partenaires que le Mitur et le Micoa reçoivent vers les aires de conservation »²⁸⁶.

Cet extrait pointe de fait la philosophie qui anime les projets de ces deux nouveaux instruments d'action publique que sont l'agence et le fonds : une autonomisation vis à vis de l'Etat central, et une montée en puissance des aires de conservation en tant qu'espaces et institutions au développement là aussi autonomisé. Cette philosophie n'en demeure pas moins un affichage formel, celui adopté par la Politique de conservation et par les projets de statuts de l'agence et

²⁸⁴ Entretien informel avec le directeur régional de la Banque mondiale pour les questions de conservation de la nature, le 02 juillet 2009, unité TFCA, Maputo.

²⁸⁵ Entretien avec BG., représentante du WWF Mozambique, le 23 août 2010, WWF, Maputo.

²⁸⁶ Entretien avec BI., assesseur du ministre du tourisme sur les questions de conservation, le 20 août 2010, Mitur, Maputo.

du fonds. Elle est le fruit d'une action publique qui se déploie vers de nombreux acteurs, où le poids des bailleurs est remarquable, et l'Etat relativement absent.

2.1.4. Une action publique déployée autour de nombreux acteurs : le poids des bailleurs dans les processus de cadrage de la politique publique.

La formulation de la Politique de conservation et des statuts du fonds fiduciaire illustre notre conception de l'action publique en accordéon. Ce moment de cadrage de la politique publique correspond à un fort poids des bailleurs dans le processus décisionnel et à une relative absence de l'Etat.

2.1.4.1. *Un fort poids des bailleurs dans les processus de cadrage, autour du groupe de conservation.*

La période de notre terrain de recherche, de début 2009 à début 2011, a coïncidé avec la fin des débats sur la Politique de conservation et son adoption en août 2009 ; et avec les débats en cours à propos du Biofund. Les statuts de la nouvelle institution de gestion des aires de conservation ont été approuvés par le Conseil des ministres et publiés au Bulletin de la République en mai 2011²⁸⁷, tandis que ceux du Biofund étaient toujours en discussion²⁸⁸ – de même que la loi de conservation, comme on le verra dans la seconde section de ce chapitre. Notre analyse se base donc pour partie sur des documents non « terminés », mais en construction et en débat – à ce jour ni approuvés par le Conseil des ministres ni publiés au Bulletin de la République. L'étude de l'évolution de ces textes, et de leur appréhension par les acteurs ayant pris part – de près ou de loin – à leur fabrique, permet de souligner que l'élaboration de la Politique de conservation et des statuts du fonds fiduciaire a été certes empreinte de luttes ministérielles et de

²⁸⁷ Conselho de Ministros (2011), *Cria a Administração Nacional das Áreas de Conservação, abreviadamente designada por ANAC, Decreto n°11/2011*, Boletim da República, I Série, Número 21, 25 de Maio. Voir Annexe 7.

²⁸⁸ En mai 2012, un directeur exécutif a été nommé à la tête du Biofund, et l'AFD s'est engagée à doter le Biofund de fonds, sur une période de trois ans à partir de 2013.

controverses, mais qu'elle s'est également caractérisée par une participation assez large d'acteurs – au premier rang desquels les bailleurs. Il en va autrement pour les statuts de l'agence et de la loi de conservation, comme on le montrera dans la seconde section de ce chapitre.

La façon dont ont été élaborés les documents étudiés au cours de cette première section montre que l'accent a été mis sur les procédures de large participation multi-acteurs à l'échelle nationale²⁸⁹. Suivant le cahier des charges des bailleurs (et ici en particulier de la Banque mondiale) c'est en effet le respect de ces procédures 'participatives' qui confère de la validité au processus de refonte institutionnelle en cours²⁹⁰. Les acteurs sur le devant de la scène – c'est à dire les consultants, l'unité TFCA et les participants au groupe de conservation – insistent ainsi sur les idées de discussion, de débat, de concertation, de consultation et de participation²⁹¹. Toutefois, le processus décisionnel s'est avant tout concentré sur le haut, et sur certains acteurs en particulier. Ainsi, on l'a dit, trois séminaires régionaux ont été organisés. Le directeur du cabinet de consultants précise à ce sujet :

« Il y a eu une relative consultation, mais qui a été dominée par le groupe du gouvernement, des bailleurs, et des ONGs internationales, puisque ce sont elles qui financent. Les plus faibles, c'est la population locale »²⁹².

Dans le même ordre d'idées, des membres de l'unité TFCA estimaient lors d'entretiens informels que lors de ces consultations – où les participants étaient d'ailleurs parfois invités à la dernière minute – personne ne lisait les dizaines de pages envoyées par les consultants au sujet de la Politique. Moins qu'une concertation, ces séminaires régionaux ont avant tout consisté en de l'information

²⁸⁹ On parle parfois de « tyrannie de la participation » (Cooke et Kothari, 2001) en référence à cette insistance sur la mise en place de procédures participatives, qui confèrent de la validité à la formulation des politiques publiques.

²⁹⁰ En ce sens, le jeu de la participation/concertation/négociation est un jeu de procédures permettant de valider des étapes obligatoires avant l'authentification de règles et de principes qui sont en fait non négociables parce que soumis à des organisations qui n'ont pas les moyens de les négocier, qui ne sont pas en position de les négocier, et dont les instances de direction ont déjà validé les principes.

²⁹¹ Ce qui fait par ailleurs écho à ce que Sintomer et Blondiaux (2002) appellent « le nouvel esprit » de l'action publique moderne, qui justement est marqué par la mise en avant de l'impératif de délibération multi-acteurs.

²⁹² Entretien avec H., directeur du cabinet de consultants, le 02 juin 2009, Maputo.

– et plus encore dans le spectacle de la concertation²⁹³. Ledit spectacle permet d’une part aux spectateurs d’accéder à des ressources de notoriété et d’obtenir éventuellement des *per diem*, et d’autre part aux producteurs du spectacle de faire preuve de légitimité démocratique et de respect de l’obligation procédurale inscrite dans les manuels de procédures. Le spectacle de la concertation est ainsi très codé et participe de la reconnaissance mutuelle des différents acteurs intervenant, comme le montre le respect déférent des formes.

Si les populations locales n’ont pas été « entendues » lors de ces séminaires, d’autres acteurs sont apparus éloignés du processus décisionnel. Lors des entretiens avec l’un des consultants, ce dernier a ainsi rapporté que des représentants des directions provinciales des pêches avaient été particulièrement présents et virulents lors des séminaires régionaux. Ces tentatives pour revendiquer leur vision de la conservation au sein de forums ouverts, à des niveaux plus bas que celui de Maputo se sont doublées, on l’a évoqué, de déclarations de représentants du ministère des pêches lors des ‘visites sectorielles’ des consultants auprès des ministères centraux. Ces déclarations critiquaient le rôle du Mitur et de l’association entre conservation et tourisme.

Mais c’est bien le Mitur – et plus précisément l’unité TFCA – qui a été le fer de lance du texte de la Politique, lequel retient on l’a vu essentiellement le triptyque alliant conservation, développement et tourisme – et propose un nouveau paysage institutionnel avec les instruments que sont l’agence paraétatique, des mécanismes de financement durable des aires de conservation – donc le fonds fiduciaire – et les conseils locaux de gestion des aires de conservation. Ce sont ces thèmes qui ont été au centre des discussions du groupe de conservation (qui réunit rappelons-le les bailleurs intéressés aux questions de conservation ainsi que les ministères centraux, sachant que c’est essentiellement l’unité TFCA qui a été fer de lance de ce groupe) – espace où s’est finalement concentré le processus décisionnel, dans la mesure où ses liens avec le cabinet de consultants étaient assez étroits, comme le soulignent deux membres de l’unité TFCA :

²⁹³ Nous remercions V. Foucher pour sa remarque sur ce point. De fait, c’est un des constats que l’on retrouve régulièrement dans la littérature sur la « démocratie participative » en « Occident ». Voir par exemple : Yves Sintomer, Loïc Blondiaux (2002), « L’impératif délibératif », *Politix*, Vol.15, n°57, pp.17-35.

« Il existe le groupe de conservation, qui réunit des techniciens du Mitur, des bailleurs. Ce groupe a beaucoup d'influence sur l'élaboration de la nouvelle Politique : le cabinet de consultants produisait des textes, et les soumettait au groupe de conservation »²⁹⁴.

« Il y a eu la création du groupe de conservation il y a deux ans. On y discute la Politique, la nouvelle agence pour la gestion des aires de conservation. Donc elle englobe beaucoup de choses. Viennent plusieurs bailleurs : l'AFD, la Banque mondiale, la coopération allemande, l'IUCN, le WWF. Les présences dépendent de l'ordre du jour. Les réunions ont lieu une fois par mois. On discute les documents produits par les consultants, et on y fait des recommandations : on essaie de les inclure dans la Politique, on va dire ça comme ça. Donc la création du groupe, c'était pour fournir des commentaires, des idées »²⁹⁵.

On l'a dit, il n'a pas été possible de recueillir l'ensemble des minutes des réunions du groupe de conservation sur l'ensemble de la période étudiée – soit de 2007 à 2011²⁹⁶. Toutefois, les minutes des dix réunions dont nous disposons (qui couvrent la période de juin 2008 à décembre 2010), et en général rédigées par le 'task manager' de l'unité TFCA²⁹⁷, permettent d'étudier l'évolution des débats. C'est d'abord la Politique qui est beaucoup évoquée. Par exemple le 27 juin 2008 :

« Un point de situation sur la politique a été fait, et sur les pas à venir. Les commentaires reçus jusqu'à présent par l'AFD, le WWF et même par le Mitur soulignent la nécessité de procéder à des améliorations du document. La GTZ soumettra brièvement ses commentaires, lesquels insistent également sur la nécessité de beaucoup renforcer la politique » (Grupo de Conservação, 27 Juin 2008 : 1).

²⁹⁴ Entretien avec E., coordinateur des parcs et réserves à l'unité TFCA, le 19 mai 2009, unité TFCA, Maputo.

²⁹⁵ Entretien avec I., assesseur technique à l'unité TFCA, le 08 juin 2009, unité TFCA, Maputo.

²⁹⁶ Il a été possible d'assister à une réunion du groupe, le 02 juillet 2009. Le 'task manager' de l'unité TFCA a d'autre part accepté de nous inscrire sur la liste de diffusion du groupe. Il a ce faisant été possible de suivre leurs activités, et d'avoir accès aux documents échangés, tels les 'drafts' des statuts de l'agence paraétatique et de la loi de conservation. Toutefois, notre présence sur cette liste a été interrompue entre notre premier et notre deuxième terrain – soit entre le printemps 2009 et le début 2010. Le 'task manager' de l'unité TFCA, un peu embarrassé, a accepté de nous réinscrire, sans expliquer pourquoi nous n'y étions plus. Nous n'avons plus reçu de mails du groupe suite à la fin de ce deuxième terrain, à l'automne 2010.

²⁹⁷ L'auteur des actes des rencontres n'est toutefois pas systématiquement indiqué, c'est pourquoi nous indiquons la mention « Anonyme ». Nous avons en général conservé cette mention même lorsque l'auteur était indiqué, afin de préserver l'anonymat des enquêtes.

Autre exemple en octobre 2008, où les commentaires sont un peu plus explicites :

« Les participants à la rencontre ont présenté leurs commentaires, lesquels seront soumis par voie électronique au secrétariat de la politique pour une harmonisation postérieure avec l'équipe de consultants. Les principaux commentaires comprennent les suivants : (...) l'insertion institutionnelle n'est pas encore claire. Il est proposé que la politique ne propose pas immédiatement une insertion institutionnelle de l'ANAC (l'agence de gestion des aires de conservation) au sein du Micoa. (...) L'autonomie financière n'est pas très claire, principalement sur ce qui a trait à la possibilité que les aires de conservation retiennent un bon pourcentage des recettes qu'elles génèrent » (Grupo de Conservação, 07 Octobre 2008 : 1).

Les participants au groupe ont donc un lien étroit avec le secrétariat de la Politique – c'est à dire l'unité TFCA. La question du Micoa comme tutelle ministérielle de l'agence, mal vue par les membres du groupe, est en effet écartée dans le texte – on l'a vu dans l'évolution du document, avant le retournement de situation de novembre 2009. D'autre part, le groupe suit les travaux du WWF sur le fonds fiduciaire avec attention : cette question est presque systématiquement à l'ordre du jour. Ainsi le 27 juin 2008 :

« Les principes de l'étude élaborée par le WWF ont été acceptés et approuvés par la majorité des membres du groupe, et le groupe est d'accord avec la proposition du WWF de continuer à coordonner le processus de l'établissement du fonds de conservation jusqu'à son aboutissement » (Grupo de Conservação, 27 Juin 2008 : 1).

On peut lire, à propos de la réunion du 02 juillet 2009 :

« A draft of the Trust Fund Profile is available, and the Group suggested for this draft to be circulated for comments. (...) The relationship between the Authority to manage conservation areas needs clarity » (Grupo de Conservação, 02 Juillet 2009 : 2).

Boîte à idées et à commentaires, le groupe de conservation a donc été actif et central dans la fabrique de ces nouvelles recettes que sont la Politique et le fonds

fiduciaire. S'il n'est pas tout à fait possible d'évaluer dans quelle exacte mesure leurs commentaires ont été effectivement pris en compte par le travail de rédaction des consultants – puisque nous n'avons que rarement eu accès à leurs commentaires écrits, ni à l'ensemble des minutes des réunions du groupe, notamment plus anciennes – on peut néanmoins souligner grâce aux entretiens menés combien le groupe a été présenté comme central – par ses membres actifs (dont le TFCA), mais aussi par les acteurs en étant éloignés, comme le ministère des pêches ou le Micoa. Lors des entretiens avec les bailleurs (AFD, GTZ, WWF), ces derniers ont paru assez satisfaits du processus d'élaboration de ces documents, et de la prise en compte de leurs inputs. Lors d'un entretien avec un membre de l'AFD (entretien avec A., 07 mai 2009, Maputo), le groupe est d'ailleurs présenté comme pilotant et validant ce qui est fait au niveau national en matière de conservation de la nature : il s'agit là, selon cet acteur, d'un dialogue proprement politique, où l'AFD joue un rôle de conseil auprès des pouvoirs publics.

2.1.4.2. Une fabrique contractualisée de la réglementation et une relative absence de l'Etat.

La Politique de conservation et les statuts du fonds fiduciaire correspondent à cette fabrique contractualisée d'instruments d'action publique que nous évoquions en début de chapitre : le rôle des organisations finançant leur élaboration est central, même s'il se manifeste dans des cadres formellement assez souples et informels, comme le groupe de conservation. Surtout, même si ce groupe, de même que le comité interministériel officiellement en charge du suivi des travaux des consultants, place le leadership du processus dans le giron de l'Etat, en l'occurrence l'unité TFCA, il n'en demeure pas moins que cette dernière est précisément une enclave bureaucratique financée par la Banque mondiale. L'action publique est en ce sens largement pilotée par cette enclave, qui relève officiellement de l'Etat mais qui est organiquement et financièrement liée à la Banque mondiale. D'où une ambiguïté de l'action publique, marquée par une confusion des genres entre monde de l'Etat et monde des bailleurs, c'est à dire entre les frontières (supposées) de la souveraineté. Nous avons de fait constaté

l'absence d'arbitrage du politique dans les processus étudiés. Autrement dit, la formulation de la Politique de conservation et des statuts du fonds fiduciaire a consisté en la mise en avant d'acteurs internationaux et/ou nationaux rémunérés par la Banque mondiale d'une part, et en l'absence d'arbitrage du pouvoir politique central autrement que dans le sens entendu par les agendas des bailleurs d'autre part.

Il y a donc un fort poids des bailleurs, dont les feuilles de route formatent les débats et balisent le réseau qui se forme autour de la définition de la refonte réglementaire en matière de conservation de la nature. Ce réseau est transnational dans la mesure où il est composé de représentants de ministères, de bailleurs, de consultants, d'ONGs. Dans une lecture liée à la sociologie de la traduction, on peut dire que ce réseau est l'espace où un ensemble d'acteurs hétérogènes parviennent à la production d'accords dans le cadre de la négociation de nouvelles recettes d'action publique. Il est en ce sens un réseau de transcodage des politiques publiques : il s'attache à l'intégration de points de vue divergents, à l'insertion des enjeux émergents dans des systèmes d'action, au recyclage d'idées et de pratiques antérieures en des formes neuves (Lascoumes, 1996 : 336). Il s'agit de fait de mettre en commun des points de vue divergents pour faire émerger des significations communes, ne serait-ce que sous la forme d'un consensus – cela dans un cadre balisé par les feuilles de route des bailleurs. Ces dernières consistent en un cadrage très strict²⁹⁸, qui permet *in fine* l'expression de divergences finalement assez anecdotiques, ou en tout cas pas franchement significatives en termes d'impulsions données à la formulation des textes en question.

Cette lecture permet ainsi de mettre l'accent sur la dimension processuelle et relationnelle (et donc nécessairement conflictuelle) de l'action publique, mais aussi sur son aspect cognitif – et moins sur la question de la décision, complexe à appréhender, d'autant plus que la plupart des textes analysés ici étaient non aboutis au cours de notre enquête. Le réseau est finalement l'espace de la construction intellectuelle de l'action publique²⁹⁹ : il s'agit de mettre en mots des principes et

²⁹⁸ C'est le cas de la feuille de route de l'unité TFCA, mais aussi finalement des commentaires donnés par le groupe de conservation, même si ce dernier est on l'a vu assez souple et informel.

²⁹⁹ Pour Hassenteufel, le lieu de la construction intellectuelle de l'action publique peut être appréhendé en termes de forum, où s'élaborent des diagnostics sur la base desquels sont proposés des orientations, des principes et des instruments d'action publique ; c'est également l'espace de débats et de controverses (Hassenteufel, 2008 : 114). Ces

des orientations, c'est à dire en somme de produire les catégories structurant les choix opérationnels futurs – ce qu'on appelle les catégories de l'entendement commun : c'est en effet l'essence de la Politique de conservation.

Dans le processus de cadrage de la politique publique, ce qui est en fait contractualisé entre l'Etat et les bailleurs se pare des atours de la concertation, pour déboucher sur un triptyque déjà en vogue depuis un certain temps dans les discours et rapports que nous avons étudiés dans le chapitre précédent. Les nouveaux instruments proposés par la Politique consistent en un Etat plus régulateur qu'opérateur, qui admet une montée en puissance d'aires de conservation commerciales, plus autonomes, gérées par une institution elle aussi autonome, et recevant des fonds provenant en partie d'un fonds indépendant. Dans ce cadre, l'action publique se cristallise autour de notes, de rapports, de documents plus ou moins officiels – qui tout à la fois expriment, traduisent et construisent des asymétries de leaderships, des silences, des oppositions de vues. La fragmentation de l'Etat illustre ainsi en grande partie le retournement de situation de novembre 2009, avec la mise en avant du Micoa. La production d'accords n'est ni stable ni consensuelle ; au contraire, les interactions étudiées sont plastiques et mouvantes. Les règles du jeu ne sont pas nécessairement routinisées : c'est le cas aussi de l'implication des bailleurs, par exemple au sein du groupe de conservation, qui varie d'une réunion à l'autre, même si on identifie un 'noyau dur' (i.e. unité TFCA, AFD, WWF)³⁰⁰.

espaces sont de différents types. On recense par exemple le forum scientifique des spécialistes, celui de la communication politique, celui des professionnels et enfin le forum des communautés de politiques publiques (Bousaguet, 2004 : 227). Ce dernier est pour notre travail intéressant, car il est compatible avec notre approche par le haut et par une sociologie d'un nombre restreint d'acteurs. Il met ainsi l'accent sur l'enjeu de construction collective – et conflictuelle – de production de sens : « (il est) composé d'hommes politiques, de segments de l'appareil d'Etat (responsables administratifs), d'acteurs sociaux et d'experts reconnus, (et) l'enjeu de la négociation réside dans la construction d'un compromis social entre les principales parties prenantes, permettant de délimiter le champ des alternatives acceptables et de pérenniser, de poursuivre l'échange politique instauré. C'est ici que se construisent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action publique » (Bousaguet, 2004 : 229). Enfin, comme le souligne Fouilleux, le forum est un espace mouvant : le forum est une scène plus ou moins institutionnalisée, régie par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein de laquelle les acteurs ont des débats touchant de près ou de loin la politique publique objet de notre étude (Fouilleux, 2000 : 278). Malgré l'intérêt de cette notion, nous l'écartons toutefois de notre grille d'analyse : comme le souligne Bousaguet (2004 : 230), c'est une notion molle, dont on peut en somme faire ce que l'on veut. D'autre part, notre cas d'étude montre l'existence de nombreuses configurations d'acteurs, qui se déploient et se complexifient selon les cas. C'est en ce sens que la notion de réseau nous paraît plus adéquate : elle permet d'appréhender à la fois les processus de cadrage que nous avons analysés dans cette première section, mais aussi l'authentification des choix que nous étudions dans la seconde section, caractérisée par un retour en force de l'Etat. Ce qui correspond à notre approche en termes d'action publique en accordéon.

³⁰⁰ Voir la Figure 3 qui récapitule la présence des différentes organisations aux réunions du groupe de conservation.

Justement, cette ‘non routinisation’ des interactions est une porte d’entrée intéressante dans l’analyse des statuts de l’agence et de la loi de conservation. La configuration des acteurs présents dans l’élaboration de ces deux documents est en effet différente. Il ne s’agit en effet plus de déclarations d’intention, c’est à dire de documents cadre n’ayant pas de portée réglementaire directe – ce que nous avons appelé les processus de cadrage de la politique publique – mais de documents ayant vocation à engager l’Etat. Suivant notre approche en termes d’action publique en accordéon, l’action publique se contracte ici autour de l’Etat (i.e. d’acteurs relevant du ‘monde de l’Etat’), précisément au moment de l’authentification des choix, c’est à dire de la formulation puis de la promulgation de textes ayant des effets obligatoires.

2.2. Section seconde. L’authentification des choix : la confrontation des possibles à l’injonction politique.

En référence aux politiques de conservation au Zimbabwe des années 1990, Duffy (2000) souligne que la notion d’ « utilisation durable » provoque un effet de dépolitisation et, partant, la conciliation d’intérêts divergents. En d’autres termes, la mise en avant d’une idée ouverte, suffisamment large pour que chacun y trouve un intérêt, permet que se réunissent autour de la table du développement de multiples acteurs qui concilient *formellement* leurs vues :

« The articulation of a policy of sustainable utilisation serves to negotiate a political settlement between potentially competing interest groups in the domestic context. A commitment to sustainable utilisation allows (them) to be cemented together because each group derives (albeit differential) benefits from the policy (...) The political settlement between potentially competing interest groups is achieved through the articulation of sustainable utilisation as a political ideology and (separately) as a means of defining a practical wildlife management policy » (Duffy, 2000 : 9-13).

Il y a polysémie du terme – et l’accord sur cette polysémie permet de concilier des intérêts divergents, en « neutralisant » le terme – cet accord est ce qu’on

appelle un consensus. Le cas du Mozambique des années 2000 est quelque peu similaire : le triptyque conservation/tourisme/développement est finalement le point convergent des différents intérêts et visions du monde en présence – à commencer par les acteurs au plus fort leadership, c’est à dire bénéficiant des plus fortes ressources financières et matérielles. Si des controverses sont bel et bien de mise, le texte de la Politique acte ce triptyque, et met en avant des instruments nouveaux – au sens donc de techniques, de moyens d’opérer et de dispositifs – pour gérer en pratique la conservation de la nature. Or, le cas mozambicain est particulier en ce que la fabrique de l’action publique sur ce point est d’une part concentrée sur le haut, et qu’elle est d’autre part particulièrement transnationale. Elle est, plus précisément, marquée par le régime de l’aide : il ne s’agit donc pas seulement de concilier des points de vue divergents sur la scène domestique, mais, plus profondément, de mettre en œuvre une réforme du secteur conformément à l’agenda préalablement négocié avec un ensemble d’agences internationales. Cet agenda n’est d’ailleurs pas seulement préalablement négocié : il conditionne également des engagements futurs de la part de bailleurs. C’est le cas du fonds fiduciaire : l’établissement de ses statuts – financés par quelques bailleurs – est une pré-condition au déblocage de fonds par l’AFD, le KfW et le GEF.

Contrairement à la Politique de conservation et aux statuts du fonds fiduciaire, la loi de conservation et les statuts de l’administration paraétatique ont une dimension directement réglementaire (i.e. ils ont des effets obligatoires), et surtout mettent directement en jeu le rôle de l’Etat en matière de contrôle du secteur de la conservation. C’est donc le dessin des ressorts formels de la régulation de l’Etat qui se discute à l’aune de l’élaboration de ces deux textes³⁰¹, dont les débuts ont également coïncidé avec notre terrain de recherche. Nous montrerons ainsi comment se joue la dimension de politisation de l’action publique, au sens d’affirmation de la compétence souveraine de l’Etat vis à vis des acteurs internationaux – il y avait en effet déjà politisation dans les processus de cadrage, mais dans ce cas au sens de préfiguration des cadres et d’identification des choix

³⁰¹ C’est à dire celui de la loi de la conservation et celui des statuts de l’administration paraétatique de gestion des aires de conservation.

collectifs. Or, on observe dans ce que nous appelons l'authentification des choix le verrouillage de certains processus décisionnels autour d'acteurs étatiques.

L'analyse de l'élaboration des statuts de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation et de la loi de conservation invite ce faisant à relativiser le retrait de l'Etat dans la fabrique de l'action publique – et dans le nouveau montage institutionnel prévu par la Politique de conservation – constaté dans la section précédente. La thèse que nous défendons dans cette seconde section est ainsi que l'action publique s'est resserrée autour de l'Etat – c'est à dire du pouvoir politique central – au cours de l'élaboration des statuts de l'administration paraétatique et de la loi de conservation, c'est à dire au moment de la traduction organisationnelle des catégories et définitions constituées dans le processus de cadrage étudié dans la section précédente.

2.2.1. Les statuts de l'administration paraétatique : des injonctions internationales à l'évolution du texte.

Nous montrerons dans ce premier point le progressif déphasage entre les injonctions internationales et le texte des statuts de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation – signe d'une 'perte de la main' des bailleurs.

2.2.1.1. *Injonctions internationales.*

L'exemple sud-africain de SanParks (South African National Parks) est régulièrement évoqué lors des entretiens : cet exemple est informellement érigé en bonne pratique, en modèle concret orientant les possibles. De fait, la plupart des anciens départements des parcs d'Afrique australe sont désormais des agences paraétatiques, qui représentent ainsi une tendance internationale et régionale³⁰². Comme le souligne le directeur de l'unité TFCA :

³⁰² Voir par exemple SanParks (South African National Parks) en Afrique du Sud et IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis – Institut Brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables) au Brésil.

« la nouvelle agence, c'est une dynamique d'alignement sur le reste du monde. Le fait qu'elle soit paraétatique permet une libération des pressions de l'Etat. Comme ça l'argent va directement aux projets »³⁰³.

On retrouve ici les idées esquissées dans le processus de cadrage : proposition d'un instrument autonome et décentralisation de l'action publique – cela dans un cadre de mimétisme institutionnel³⁰⁴. Or, ce projet est une question sensible : la création d'une telle agence implique la disparition de la Direction nationale des aires de conservation (DNAC) du ministère du tourisme, ou du moins une réduction considérable de ses prérogatives. Plus profondément, cela implique une réforme profonde du rôle de l'Etat dans cette architecture, où il ne serait que régulateur, en n'ayant qu'un droit de regard sur la nouvelle agence. Les auteurs de l'étude de la FAO/IGF de 2007 sur cette question (évoquée dans le chapitre précédent) rappellent que cette idée n'est pas en soi neuve ; l'étude propose par ailleurs un intéressant état des lieux partagé par la plupart des agences internationales présentes au Mozambique :

« L'idée de créer une entité paraétatique autonome n'est pas nouvelle au Mozambique. Elle est citée depuis 1997 dans plusieurs politiques et stratégies (...). Les raisons de la création de structures paraétatiques sont relativement identiques dans tous les pays. En général, elles sont créées pour améliorer et/ou faciliter la gestion des aires protégées et de la faune sauvage, en vertu du fait que le système de gestion étatique est considéré trop centralisé, peu efficient, et parfois complètement inefficace. Les objectifs poursuivis sont une plus grande flexibilité et réactivité, une prise de décision plus rapide et en certains cas assurer une participation plus grande des communautés, de la société civile et du secteur privé. Dans quelques cas, le processus de création a été poussé par les bailleurs, lesquels préfèrent soutenir des structures autonomes et qui conservent leurs recettes, et sont ainsi plus motivées que

³⁰³ Entretien avec L., chef du département TFCA, le 12 juin 2009, unité TFCA, ministère du tourisme.

³⁰⁴ Voir par exemple la définition de Darbon : « le mimétisme institutionnel apparaît comme un mode particulier d'ingénierie sociale, caractérisé par l'importation concrète ou diffuse, plus ou moins massive, de technologies institutionnelles externes, extirpées de leur environnement géniteur, arbitrairement reconstruites et modélisées, à travers les codes propres des exportateurs et importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement » (Darbon, 1993 : 119).

l'Etat. Toutes ces raisons sont valides pour le Mozambique » (Larmarque et Magane, 2007 : 59).

La création de cette administration a d'abord impliqué l'élaboration de ses statuts, et c'est sur ce point que nous centrerons notre analyse. En termes de chronologie, on peut noter que la fabrique de ces statuts coïncide avec celle de la Politique de conservation. C'est ce que montre le 'draft' des termes de référence³⁰⁵ destinés au recrutement d'un consultant chargé d'appuyer le ministère du tourisme dans ce travail. Ces termes de référence datent de décembre 2008, soit à une époque où la Politique de conservation était toujours en discussion :

« At present, the management of PAs in Mozambique is under the National Directorate of Conservation Areas (DNAC), within the Ministry of Tourism (MITUR) (...) and reflects a classic hierarchic scheme where the autonomy of DNAC is very limited. However, the new Conservation Policy (...) clearly foreseen the creation of an autonomous agency for the overall management and development of PAs in Mozambique. The actual document foreseen that this agency would have financial and political autonomy, a light and efficient management structure (...). This new agency would guarantee the relationships with relevant international institutions and donors and would also link strictly with the proposed Trust Fund for Conservation to be created. A relevant study commissioned by MITUR pointed out the challenge of the establishment of a new independent agency for the management and development of Protected Areas (PAs) in Mozambique (IGF-FAO, 2007). In this view, it is required to follow up the concept of establishment of a new entity for the management and development of Conservation Areas in Mozambique. The MITUR has established an internal Working Group to prepare the overall structure of the new proposed agency. This team will lead with all relevant governmental authorities, international donors and NGOs during all phases of the design and creation of the new agency » (Anonyme, Décembre 2008b).

³⁰⁵ Il est malheureusement parfois compliqué de connaître avec précision les auteurs des documents auxquels nous avons eu accès. En l'occurrence, c'est un membre de l'AFD qui nous a communiqué ces termes de référence, vraisemblablement rédigés par l'unité TFCA. C'est pourquoi nous indiquons ici la mention « Anonyme ».

Le lien avec le fonds fiduciaire apparaît bien à l'époque, de même que la filiation avec l'étude FAO/IGF de 2007. Un groupe de travail est prévu, et nous reviendrons plus bas sur ce point important lors de l'analyse de la fabrique des statuts. Nous étudierons d'abord l'évolution du texte.

2.2.1.2. L'évolution du texte des statuts de l'agence paraétatique.

Nous disposons pour l'étude de l'évolution du texte des statuts de l'agence paraétatique de deux '*drafts*' de ces statuts, l'un datant d'avril 2009 et l'autre de juin 2009. Nous les mettrons en perspective avec le décret de création de la nouvelle institution, publié au Bulletin de la République en mai 2011. La comparaison des deux premières moutures du texte avec le décret final deux ans après est révélatrice : le rôle de l'Etat est considérablement accentué dans le montage approuvé par le Conseil des ministres, loin de l'idée d'une agence très autonome esquissée dans l'étude FAO/IGF de 2007 et soutenue par de nombreux bailleurs.

La version d'**avril 2009** prévoit une agence des aires de conservation et de la faune sauvage du Mozambique (ACOFAB), organisme central doté de la personnalité juridique, avec une autonomie administrative, financière et patrimoniale, et une durée indéterminée. L'agence est sous la tutelle du ministère qui supervise le secteur des aires de conservation. La tutelle comprend l'homologation des programmes, des plans d'activité, des budgets et du rapport annuel, ainsi que l'approbation du règlement intérieur. La fonction principale de l'agence est d'être l'autorité nationale pour l'administration des aires de conservation et de la faune sauvage – mais sans que l'on précise s'il s'agit uniquement de la faune au sein des aires de conservation, ou sur l'ensemble du territoire national. Elle nomme les conseils de gestion des aires de conservation – prévus on l'a vu dans la Politique de conservation – et les supervise dans l'élaboration des plans d'affaires, des plans de gestion et dans le développement de partenariats avec des opérateurs privés et les communautés.

Du point de vue du montage institutionnel, les organes de l'agence sont un conseil d'administration, une direction générale, un conseil consultatif, et les conseils de gestion des aires de conservation. Le conseil d'administration (qui se réunit une fois par trimestre) est un organe collectif de gestion, composé de neuf membres : quatre représentants du secteur public (nommés par le ministre de tutelle), un représentant d'ONGs liées à la conservation, un représentant du secteur privé, un représentant des communautés locales qui vivent à l'intérieur et dans des aires adjacentes aux aires de conservation, et une personnalité nationale ou étrangère ayant une expérience reconnue sur les aires de conservation et/ou la faune sauvage. Le président du conseil d'administration est nommé par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de tutelle.

La direction générale est un organe exécutif composé du directeur général et des directeurs de services. Le directeur général est nommé par le ministre de tutelle, pour une période de cinq ans renouvelable deux fois, sur proposition du conseil d'administration précédé d'un concours public – les directeurs de services sont également sélectionnés par le conseil d'administration sur concours public.

Le conseil consultatif est composé des membres de la direction générale, et se réunit tous les quinze jours. Le passage concernant les conseils de gestion des aires de conservation est plus détaillé, de même que celui relatif à l'administration des aires de conservation. Il est intéressant de noter que cette partie du document est assez confuse : il est difficile de démêler les compétences de ces deux institutions – d'ailleurs, ces passages seront gommés de la version de juin 2009. En résumé, chaque conseil de gestion a un mandat de cinq ans, et il est composé d'un représentant du gouvernement provincial, d'administrateurs des districts concernés, d'un représentant des ONGs locales désigné par elles, un représentant du secteur privé dans l'aire de conservation désigné par lui, deux représentants des communautés locales désignés par elles – l'administrateur de l'aire de conservation peut assister aux réunions, mais il ne peut y voter. Le président du conseil est nommé par le conseil d'administration de l'agence. On peut souligner le passage suivant, qu'on retrouve dans la version de juin : « dans les aires de conservation où la gestion aura été cédée à une entité privée, cette dernière devra être enregistrée au Mozambique et comprendre au moins en son sein la

représentation de l'Etat et celle des communautés locales. A cette entité seront déléguées les compétences de gestion de l'aire de conservation en question » (Anonyme, 15 Avril 2009 : 13). En d'autres termes, en cas de partenariat public-privé, c'est cette structure qui pourra gérer l'aire de conservation, en-dehors des conseils de gestion des aires de conservation. Quant à l'administrateur de l'aire, il est lui aussi nommé pour cinq ans par le conseil d'administration de l'agence. L'administration de l'aire de conservation est responsable de la gestion administrative, financière, patrimoniale et technique ; elle élabore et soumet au conseil de gestion et au directeur général de l'agence plans, budgets et rapports.

Enfin, les recettes prévues de l'agence – qui sont reprises dans la version de juin – sont un pourcentage des taxes d'entrée dans les aires de conservation, les dotations faites par des entités nationales ou étrangères (le fonds fiduciaire n'est pas cité), les licences de toutes les activités touristiques et liées à la chasse sportive développées dans les aires de conservation, et enfin les dotations de l'Etat.

La version de **juin 2009** est sur de nombreux points différente. On parle cette fois d' « Autorité des aires de conservation du Mozambique », appelée MOZParques, et non plus d'agence. Le texte se concentre par ailleurs sur les aires de conservation. Il n'est ainsi plus fait mention de la faune sauvage : le ministère de tutelle est celui qui supervise les aires de conservation, et l'Autorité a la responsabilité de garantir une gestion correcte des aires de conservation. Le siège de l'Autorité n'est plus envisagé à Maputo mais à Beira, la deuxième ville du pays. Il ne s'agit plus pour le conseil d'administration de nommer les conseils de gestion des aires de conservation, mais de les superviser. A ce propos, les conseils de gestion ne sont plus du tout décrits : leur composition, formes de nomination, mandats et compétences seront définis par le ministre qui supervise les aires de conservation, sur proposition du conseil d'administration, suite à l'entrée en vigueur de MOZParques (Anonyme, 12 Juin 2009 : 12). De la même façon, il n'est plus fait mention de l'administration des aires de conservation. Enfin, le conseil consultatif n'est plus envisagé, le directeur général n'est plus nommé par le ministère de tutelle, mais par le conseil d'administration, et la composition du conseil d'administration est modifiée. Sont en effet membres un représentant du

ministère qui supervise les aires de conservation, un représentant du ministère des finances, deux représentants du secteur public à définir par le ministre qui supervise les aires de conservation, un représentant d'ONGs, un représentant du secteur privé, un représentant des communautés locales vivant à l'intérieur et dans les zones adjacentes aux aires de conservation, une personnalité nationale ou étrangère.

Malgré leurs différences, ces deux moutures ont en commun d'accorder une place assez importante à des membres extérieurs à l'Etat, avec des représentants d'ONGs et de communautés locales au sein du conseil d'administration. La direction générale, recrutée sur concours public, a un rôle d'exécution – la tutelle de l'Etat est bien présente, mais considérablement moindre comparée au décret de création de la nouvelle institution, publié au Bulletin de la République en **mai 2011** (Conselho de Ministros, 2011) – ce décret est ce que nous appelons la 'version authentifiée', c'est à dire approuvée par l'Etat, qui fait usage de son pouvoir de la norme. Dans ce décret, il est en définitive question d'une administration nationale des aires de conservation (ANAC). Il ne s'agit donc en fin de compte ni d'une agence, ni d'une autorité. Le choix de la terminologie est intéressant : il renforce l'idée de rattachement à l'Etat. C'est en effet ce qui se dégage de ce décret, dont le contenu est fort différent des deux moutures évoquées : le rôle de l'Etat est bien plus important.

L'ANAC est un organisme public, doté de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative, financière et patrimoniale. Elle est placée sous la tutelle du ministre qui supervise le secteur des aires de conservation, dont le rôle est remarquable : on lui soumet l'approbation des plans de gestion des aires de conservation, mais surtout il nomme les membres du conseil d'administration, à l'exception de son président – ce dernier est nommé par le Premier ministre sur proposition du ministre de tutelle. Selon le montage institutionnel, c'est justement ce conseil d'administration qui est l'organe-clé. Il est l'organe suprême et délibératif de l'Administration, et est composé de sept membres (le président, deux représentants du secteur privé, et un représentant pour le ministère en charge des aires de conservation, un pour l'environnement, un pour les pêches et un pour

l'agriculture) ; il pilote l'ANAC. Il n'est donc plus question d'une direction générale recrutée sur concours public³⁰⁶. Le contrôle de l'Etat central s'illustre également par le rôle des conseils de gestion des aires de conservation, là aussi complètement revu. Ils sont créés par l'ANAC, mais n'ont qu'un rôle consultatif. C'est l'administration des aires de conservation qui monte contrats et accords public/privé/communautaires et qui les met en œuvre³⁰⁷.

Le tableau suivant synthétise l'évolution du texte (nous utilisons l'acronyme AC pour aires de conservation).

³⁰⁶ Une seule mention est faite à ce propos (article 10, alinéa e) : le conseil d'administration nomme les directeurs selon les termes statutaires prévus. La formule est donc fort vague, et nous n'avons pas eu connaissance de ces « termes statutaires ». On peut néanmoins citer le rapport final d'une étude commandée au cabinet de conseil Ernst & Young, communiqué au groupe de conservation en décembre 2011 (Ernst & Young, 2011a). L'étude propose un organigramme de l'ANAC, où est mentionnée une direction générale. L'une de ses fonctions est d'exécuter les décisions prises par le conseil d'administration. Par ailleurs, cette étude propose plusieurs scénarii de transition de la DNAC à l'ANAC. L'idée est que la DNAC demeure au sein du ministère du tourisme, et qu'elle ait un rôle « normatif », c'est à dire de définition des politiques, tandis que l'ANAC aurait un rôle exécutif. La question se pose donc de savoir comment opérer ce transfert de responsabilités, notamment du point de vue du personnel déjà en poste à la DNAC. Le premier scénario envisagé, soutenu par le cabinet de conseil, consiste à recruter l'ensemble du personnel de l'ANAC sur concours public (afin d'attirer les meilleurs profils possibles), et que le personnel de la DNAC dont les fonctions seront reprises dans l'ANAC soit redirigé vers d'autres fonctions ministérielles, ou bien indemnisé (coût total estimé : 39 765 925 MZN, soit un peu plus d'un million d'euros). Le second scénario, qui n'a pas la préférence du cabinet, propose que le personnel de la DNAC ayant des fonctions exécutives soit transféré vers l'ANAC – à l'exception du directeur général, qui devrait lui être recruté sur concours public. Précisons enfin qu'une autre étude du même cabinet (Ernst & Young, 2011b) parue le même jour propose un plan de gestion financière de l'ANAC. On y souligne qu'en l'état, les recettes de l'ANAC envisagées ne couvrent que 12% de ses coûts opérationnels. La source principale de financement est l'Etat, d'où l'identification d'une série d'autres sources possibles, comme le marché du carbone, les concessions touristiques et le recours à des fonds fiduciaires pour la conservation, comme le futur Biofund. La commande de ces deux études de décembre 2011 est évoquée dès la réunion du 03 mars 2009 du groupe de conservation. L'unité TFCA annonce qu'elle soumettra au groupe pour commentaires des termes de référence pour le recrutement de consultants, afin de produire des plans relatifs aux ressources humaines et financières de la future institution.

³⁰⁷ L'ANAC est en effet selon le décret composé du conseil d'administration et des administrateurs d'aires de conservation.

Version d'avril 2009	Version de juin 2009	Version finale, mai 2011
Agence des aires de conservation et de la faune sauvage du Mozambique (ACOFAB)	Autorité des aires de conservation du Mozambique (Mozparques)	Administration nationale des aires de conservation (ANAC)
Siège à Maputo	Siège à Beira	Siège à Maputo
Tutelle du ministère qui supervise les AC : homologation des programmes, des plans d'activités, des budgets, des rapports annuels et du règlement intérieur	Tutelle du ministère qui supervise les AC : non spécifiée	Tutelle du ministère qui supervise les AC : approbation des plans de gestion, nomination des membres du conseil d'administration
Montage institutionnel : conseil d'administration, direction générale, conseil consultatif, conseils de gestion des AC, administration des AC	Montage institutionnel : conseil d'administration, direction générale, conseils de gestion des AC	Montage institutionnel : conseil d'administration, administration des AC, conseils de gestion des AC
Conseil d'administration : conseil collectif de gestion, dont le président est nommé par le Conseil des ministres. Sont représentés le secteur public (quatre membres), les ONGs, le secteur privé, les communautés locales, une personnalité nationale ou étrangère	Conseil d'administration : sont représentés le ministère de tutelle, le ministère des finances, le secteur public (deux membres), les ONGs, le secteur privé, les communautés locales, une personnalité nationale ou étrangère	Conseil d'administration : organe suprême et délibératif. Sont représentés le secteur privé (deux membres), le ministère de tutelle, le ministère de l'environnement, le ministère des pêches, le ministère de l'agriculture
Direction générale : organe exécutif, nommé par le ministre du tutelle suite à un concours public	Direction générale : nommée par le conseil d'administration suite à un concours public	Direction générale : n'est plus prévue
L'Agence nomme les conseils de gestion des AC : mandat de 5 ans (compétences confuses)	L'Autorité supervise les conseils de gestion, dont les compétences et mandats seront définis par le ministre de tutelle	Conseils de gestion des AC : créés par l'Administration, rôle consultatif
L'administration des AC : nommée par le conseil d'administration de l'Agence ; responsable de la gestion administrative, financière, patrimoniale et technique de l'AC.	L'administration des AC : non mentionnée	L'administration des AC : monte les contrats et les met en œuvre

Figure 5. Evolution des statuts de l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation.

S'il n'a pas été possible de suivre l'ensemble des débats relatifs à ces statuts³⁰⁸, notre enquête de terrain a justement mis au jour un resserrement de l'action publique autour d'acteurs étatiques – l'action publique en accordéon se contracte ici autour du pouvoir central, concernant la fabrique des statuts de l'agence paraétatique mais également la formulation de la loi de conservation.

2.2.2. Dans la machine à produire de l'injonction légitime, ou comment l'Etat aux faibles capacités fabrique *in fine* les statuts de l'agence paraétatique et la loi de conservation.

Les statuts de la future agence font l'objet d'une élaboration resserrée autour de l'unité TFCA, malgré une invitation formelle à une participation large des parties intéressées, notamment à l'échelle des autres ministères. Quant à la loi, les débuts de son élaboration s'opèrent dans le cadre d'une équipe d'acteurs nationaux, réunissant essentiellement des techniciens du ministère de l'agriculture et du ministère du tourisme – autour de membres du TFCA. Ainsi, les acteurs internationaux – en l'occurrence les représentants de l'AFD et du WWF – paraissent plus éloignés du processus ; le réseau de politique publique est de fait sensiblement différent comparé à celui du processus de cadrage étudié dans la première section. L'analyse de l'authentification des choix consiste en ce sens en l'appréhension du passage progressif vers la machinerie administrative, sur laquelle les bailleurs n'ont que peu de prise. Elle leur échappe en effet de par leur incapacité d'agir dans le quotidien administratif et sur les règles souvent informelles qui le sous-tendent³⁰⁹. C'est l'unité TFCA qui fait le lien non seulement entre processus de cadrage et authentification des choix, mais aussi

³⁰⁸ Car notre enquête sur ce point s'est concentrée sur les années 2009 et 2010. Par ailleurs, obtenir les différentes moutures n'était pas nécessairement chose aisée.

³⁰⁹ Les bailleurs peuvent certes retrouver la machinerie administrative, en opérant un passage par le politique i.e. par la montée auprès du ministre ou du Président. Mais ils sont de fait moins à l'aise puisqu'ils sortent de leur rôle et qu'ils ne contrôlent pas les rouages de ce quotidien administratif. C'est ce que montre Griffiths (2003) dans son étude sur la Banque mondiale : cette dernière sort de son mandat en passant par le politique, mais ne peut du coup rien exiger car elle se trouve hors mandat.

entre monde des bailleurs et monde de l'Etat – ce que nous montrerons ensuite plus avant dans le chapitre prochain.

Un groupe de travail est mis en place en 2008 par le Mitur pour plancher sur les statuts de la future administration, cela en parallèle de l'élaboration de la Politique de conservation. Ce groupe est nommé « groupe technique d'élaboration de la proposition d'établissement d'une entité d'administration autonome des aires protégées », officiellement composé de techniciens du Mitur et des ministères de la coordination de l'action environnementale (Micoa), de l'agriculture (Minag) et des pêches (Minpescas). On annonce à cet égard en janvier 2009, d'abord lors d'une rencontre du groupe de conservation début janvier 2009 :

« il a été indiqué que, contrairement aux plans initiaux de recruter une entreprise de façon à concevoir la structure complète de la nouvelle agence (...), il a été créé conformément à la suggestion du Mitur un groupe de travail auquel ont été invités des techniciens du Micoa, du Minag et du Minpescas, afin d'élaborer le statut et les attributions de la nouvelle agence. (...) Ce groupe comptera sur l'appui et les commentaires du groupe de conservation » (Grupo de Conservação, 03 janvier 2009 : 1).

Puis, lors de la rencontre de fin janvier 2009, il est indiqué que contrairement à ce qui était prévu au départ, aucun cabinet de consultant ne sera recruté pour prêter main forte au groupe de travail :

« le ministère du tourisme a récemment décidé que des techniciens de son institution élaboreront le premier draft des statuts de l'ANAC (...). Cette équipe technique comptera sur l'appui technique de l'IGF³¹⁰ et du groupe de conservation » (Grupo de Conservação, 28 janvier 2009 : 2).

L'idée appuyée par le Mitur – et plus exactement par l'unité TFCA – est ainsi de se baser d'une part sur le travail de ce groupe interministériel, et d'autre part

³¹⁰ Cet appui fait référence à l'assistant technique rémunéré par l'IGF sur fonds de l'AFD, rattaché à la DNAC sur les questions de chasse – cet acteur joue un rôle important dans l'élaboration de l'ensemble des nouveaux instruments

sur les commentaires du groupe de conservation (composé on l'a vu de la plupart des bailleurs impliqués sur les questions de conservation de la nature). Malgré une ouverture formelle à une large participation des autres ministères, le Minpescas et le Micoa – relativement virulents on l'a vu à l'égard de l'association tourisme/conservation et du leadership du Mitur par rapport à l'élaboration de la Politique de conservation – ont refusé de participer aux réunions et/ou n'y ont pas été systématiquement conviés, comme le montrent les deux extraits d'entretien suivants, respectivement avec la directrice adjointe du pôle recherche du Minpescas et la directrice nationale de la promotion environnementale du Micoa en juillet 2009 :

« Pour nous, ça n'est pas très clair. On a cru comprendre que l'idée (d'une agence paraétatique) a surgi avec l'étude d'un Français. C'est vrai qu'on a été consultés. Mais on ne sait pas si, de fait, c'est ça la solution. Un point faible, c'est le manque de coordination entre ministères, ça je suis tout à fait d'accord. La solution, ça serait donc de créer une nouvelle institution. Mais pourquoi ne pas entreprendre plutôt une restructuration, au sein des institutions qui existent déjà ? Au milieu des discussions, j'ai aussi compris qu'il s'agissait d'une institution autonome. Je comprends. Mais je pose la question suivante : nos préoccupations, nos manières de discuter les problèmes, seront-elles protégées ? Donc il y a des bonnes choses, et des choses moins bien. Les gens de la conservation sont persuadés que c'est ça la solution. Nous moins. (A propos de sa participation au groupe de travail sur les statuts de l'agence). J'y ai participé par hasard. Il y a juste une réunion où Minpescas a participé. C'est un processus qui n'est pas très inclusif. Le Micoa n'y était pas. A cette réunion les statuts étaient déjà rédigés, il s'agissait en fait de discuter les commentaires des bailleurs. Je ne sais pas qui les a écrits, ni comment ça a été écrit (...). Il me semble qu'ils sont en train de courir beaucoup. Encore une fois, on dirait que tout cela vient de la pression des bailleurs »³¹¹.

« Nous au Micoa on pourrait avoir la tutelle de l'agence. C'est logique que nous l'ayons. Nous on n'a pas d'intérêts, à la différence du Mitur. Donc avec nous

analysés dans ce travail. Il fait par ailleurs partie du groupe d'acteurs mozambicains étudiés au cours du troisième chapitre de cette première partie.

³¹¹ Entretien avec W., directrice adjointe de l'IPP (Instituto de Investigação Pesqueira), Institut de recherche sur la Pêche, qui dépend du ministère de la Pêche, le 02 juillet 2009, IPP, Maputo.

l'agence serait dédiée à la conservation seulement, pas au tourisme. (Concernant le groupe de travail sur les statuts de l'agence) : Je n'y vais pas, j'ai décidé de ne pas y aller. Je les laisse faire seuls leur affaire, et puis après on verra bien si c'est accepté ou non par le Conseil des ministres. Ils mettent la charrue avant les bœufs : la politique de conservation n'a même pas encore été approuvée »³¹².

On retrouve dans ces extraits d'entretien les conceptions différenciées de la nature déjà croisées précédemment, liées à la concurrence entre différents corps ministériels. Plus largement, on voit ici combien l'initiative et le leadership de l'élaboration des statuts de l'agence se situent au niveau de l'unité TFCA, appelés dans le premier extrait « les gens de la conservation ».

En ce qui concerne le rôle du groupe de conservation, plusieurs des minutes de ses rencontres dont nous disposons relatent des débats relatifs à la future administration. Un point est présenté sur l'avancée de l'élaboration des statuts par le directeur de l'unité TFCA en avril 2009. Parmi les commentaires repris dans les minutes de cette rencontre³¹³, on note :

« les compétences proposées pour le conseil d'administration sont très spécifiques et centralisées (...) ; il a été suggéré qu'un représentant des bailleurs soit inclus dans le conseil de gestion (sic) ; (...) nécessité de mieux éclaircir la relation entre l'agence et les aires de conservation, de façon à garantir l'autonomie de ces dernières ; (...) il a été souligné que les compétences du ministre de tutelle sont trop importantes » (Grupo de Conservação, 09 avril 2009 : 3).

L'ensemble de ces critiques, on l'a vu, a toutefois été ignoré dans le décret de mai 2011³¹⁴. Mais ce sont les actes de la réunion du groupe technique

³¹² Parenthèse informelle lors de l'entretien avec X., directrice nationale de la promotion environnementale (Micoa), le 04 juillet 2009, Micoa, Maputo.

³¹³ Les auteurs de ces commentaires ne sont pas spécifiés dans les minutes des rencontres.

³¹⁴ On peut en revanche remarquer que lors d'une autre rencontre ce même mois d'avril 2009 (*Grupo de Conservação*, 16 Avril 2009) – pendant laquelle les statuts de l'agence ont également été présentés par le directeur de l'unité TFCA – les commentaires insistent cette fois sur la nécessité de ne pas inclure la faune sauvage – et donc la chasse – parmi les responsabilités de l'agence (on a vu plus haut que la version d'avril 2009 des statuts prévoyait que l'agence ait la responsabilité des aires de conservation mais aussi de la faune sauvage). L'idée est en effet que les aires de conservation et la chasse seraient une charge trop lourde, et surtout susceptible d'entraîner des cas de corruption. Plus précisément : « l'agence dans cette phase de création ne doit pas s'occuper de la faune sauvage en-dehors des aires protégées, et doit notamment laisser de côté l'activité de la chasse qui tend à être polémique et à souffrir de grandes influences au sein du secteur, et les opérateurs ont tendance à conclure des affaires sous la table » (*Grupo de Conservação*, 16 avril 2009). Enfin, un commentaire lors de la réunion de juillet 2009 reprend la critique de la trop grande centralisation du conseil d'administration (*Grupo de Conservação*, 02 juillet 2009).

interministériel en mai 2009 qui retiennent particulièrement l'attention³¹⁵. Ce document est intéressant, car il propose un tableau dans lequel sont indiqués des commentaires du groupe de conservation, ainsi que la position du conseil technique du Mitur³¹⁶, et les réponses que leur apporte le groupe interministériel³¹⁷. D'une manière générale, si des convergences de vues se font jour – notamment sur le fait que le directeur général soit proposé par le conseil d'administration – les commentaires émanant du groupe de conservation vont dans le sens d'une réduction du pouvoir du ministre de tutelle et donc vers une autonomie plus grande de l'agence, tandis que les deux comités techniques poussent dans le sens inverse. Nous reproduisons ici le tableau en question, sur les questions faisant débat :

³¹⁵ Grupo técnico (12 Mai 2009).

³¹⁶ Chaque ministère comprend ce type de conseil, qui examine les projets de réforme avant soumission au Conseil des ministres.

³¹⁷ Composé en cette occasion du directeur de l'unité TFCA, d'un membre de l'unité TFCA, de la directrice du département des aires de conservation à la DNAC, de l'assistant technique de l'IGF à la DNAC, du directeur du département de faune sauvage au Minag, et de la directrice adjointe du pôle recherche du Minpescas – c'est donc sans doute à cette réunion que cette dernière faisait allusion dans le cadre de l'entretien cité précédemment.

Sujet (qui correspond aux commentaires du groupe de conservation)	Position du conseil technique du Mitur (8.05.09)	Position du groupe technique de travail sur l'élaboration des statuts (12.05.09)
Le ministre ne doit pas approuver le plan de gestion, cela doit être fait par le conseil d'administration.	Le plan de gestion est un instrument quinquennal, il est nécessaire que le ministre approuve puisqu'il a la tâche de superviser l'ACOFAB ³¹⁸ .	Est d'accord avec le comité technique du Mitur.
Les procédures internes, les plans annuels et les altérations du budget n'ont pas besoin d'être approuvés par le ministre.	Dans la mesure où le ministre a le devoir de superviser les activités, il doit approuver, pour accompagner le développement de l'ACOFAB. D'autre part le budget est celui de l'Etat, et il doit être défendu par le ministre au Conseil des ministres.	En vérité ce qui est proposé c'est l'homologation du ministre (...). L'homologation permet que le ministre de tutelle fasse aussi partie de ce qui se passe au sein de l'entité.
Le règlement intérieur doit être approuvé par le conseil d'administration, et non par le ministre.	Il faut que ça soit le ministre, pour qu'il y ait parité avec les pratiques du pays.	Est d'accord avec le comité technique du Mitur.

Figure 6. Actes de la rencontre du groupe technique interministériel concernant l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation.

³¹⁸ Le nom de l'agence/administration a fait longtemps débat. ACOFAB a été un temps retenu (Agência de conservação e de fauna bravia – Agence de conservation de la faune sauvage).

Notre enquête de terrain n'a pas permis de suivre l'ensemble des débats concernant cette nouvelle institution. Il est néanmoins possible de mettre en avant deux points.

D'une part, la philosophie 'attendue' allait en 2009 dans le sens d'une autonomie importante, avec un droit de regard de l'Etat certes, voire une tutelle, mais en retrait. Le décret de mai 2011 ne va pas dans ce sens.

D'autre part, on observe en 2010 et 2011 un resserrement du processus décisionnel autour d'acteurs étatiques : le cabinet de consultant sera recruté, mais dans un second temps et pour proposer des plans financier et de montage institutionnel. Le groupe de conservation est consulté, mais seulement au départ – une dynamique similaire est de mise concernant l'élaboration de la loi de conservation, comme le montre cet extrait d'entretien datant de 2010 avec la directrice du WWF Mozambique. Selon elle, le processus l'élaboration de la loi et des statuts de l'agence s'est mené sans l'input des agences internationales :

« pour la Politique, on a été consultés : on est des parties prenantes, donc le gouvernement nous regarde comme des partenaires importants. Dans mon optique, le processus a été assez exemplaire. L'équipe de consultants est venue plusieurs fois, ils ont recherché un consensus. Donc nous on était contents de ce processus. Quand je dis exemplaire, ça veut dire que ça serait bien que ça soit la même chose, par exemple pour la loi de conservation. Là, ça n'est pas la même chose. (...) Je ne sais pas par qui le travail est fait. C'est revenu au gouvernement, il n'y a pas d'information officielle. C'est très triste. Si la loi n'est pas bien faite, la loi perdra de sa valeur. C'est pareil avec l'ANAC. On a eu le draft de l'ANAC l'année dernière, et puis après on a plus eu d'information, pour savoir où en est le processus. Avant, le groupe de conservation aidait beaucoup, avec l'unité TFCA et le task manager. Depuis le départ du directeur de l'AFD et du task manager de l'unité TFCA, la dynamique diminue. Avant, on se réunissait toutes les six semaines »³¹⁹.

Cette idée de différence de traitement entre la fabrique de la Politique de conservation d'un côté, l'ANAC et la loi de conservation d'autre part, est reprise l'année suivante par un membre du WWF Mozambique :

³¹⁹ Entretien avec BG., directrice du WWF Mozambique, le 23 août 2010, siège du WWF à Maputo.

« Le processus d'élaboration de l'ANAC a été très fermé. Pour la Politique, ça a été différent. Donc pour l'ANAC, ils ont tout fait dans leur coin, il n'y avait plus d'input du groupe de conservation. Le développement institutionnel est aussi une affaire de personnes : le chef de l'unité TFCA veut vraisemblablement être à la tête de l'ANAC. (...) Ses statuts ont été approuvés aujourd'hui par le Conseil des ministres. Oui, d'accord, mais je veux voir le texte final. Car ça fait un an que j'ai vu le dernier draft. (...) Et la loi de conservation, pour l'instant, c'est du n'importe quoi. Les définitions données ne correspondent pas du tout à celle de la Politique (...). Mais son élaboration, pour l'instant, est assez ouverte. On va voir ce que ça sera dans les mois qui viennent. Mais là on m'a demandé (le directeur du TFCA) de reprendre les définitions des aires de conservation. Il faut qu'on sache de quoi on parle : d'une loi de conservation, ou des aires de conservation ? »³²⁰.

Ces deux extraits d'entretiens mettent spécifiquement en avant la question des individus dans l'élaboration de ces nouveaux instruments d'action publique. D'un côté, le départ du directeur de l'AFD et du 'task manager' de l'unité TFCA, acteurs de fait particulièrement actifs, notamment dans l'organisation des réunions du groupe de conservation – dont le 'task manager' du TFCA était le coordinateur, nous le verrons. Leur départ aurait ainsi joué dans le sens d'une moindre dynamique de rencontre entre acteurs qui avaient jusque-là pris le pli de réunions assez régulières, et par ricochet d'une moindre diffusion de l'information – et donc d'une moindre influence des acteurs internationaux sur l'élaboration desdits instruments. Notre analyse valide ces diagnostics, qui sont confortés par notre approche microsociologique : le départ de certains acteurs jusque-là centraux des processus décisionnels de l'action publique est tout à fait susceptible de modifier les délicats équilibres d'une concertation entre participants peu nombreux – une vingtaine d'acteurs environ. Cela montre combien une politique publique est fragile et comment les processus d'action publique sont erratiques.

D'un autre côté, le second entretien évoque le rôle de l'ambition de carrière dans la fermeture du processus décisionnel : cette dimension, si elle peut certes jouer un rôle, n'en demeure pas moins difficile à mettre en évidence par

³²⁰ Entretien informel avec un membre du WWF Mozambique, le 05 avril 2011, Maputo.

l'analyse³²¹. L'important est que ces deux arguments permettent de dresser le même constat : celui du resserrement du processus décisionnel autour d'acteurs nationaux – et en particulier de l'unité TFCA.

Les débuts de l'élaboration de la loi, à la fin de 2009, s'opèrent en effet dans le cadre d'une équipe d'acteurs nationaux, réunissant essentiellement des techniciens du ministère de l'agriculture et du ministère du tourisme – autour de membres de l'unité TFCA. Nous ne disposons que d'un 'draft' de la loi de conservation, datant de mars 2011³²². Lors de l'écriture du présent travail, courant 2012, la loi de conservation était toujours en discussion. On peut à ce titre évoquer la remarque de Plank :

« Frelimo has experimented with (some) strategies in its efforts to resolve the conflict between maintaining both the flow of aid and domestic political support. (For instance), agreements in principle to adopt policy prescriptions are commonly accompanied by delays in or failures of implementation, variously attributable to legislative obstruction (or) bureaucratic inertia » (Plank, 1993 : 419).

C'est en somme l'intérêt du *distinguo* que nous proposons entre processus de cadrage et authentification des orientations. Le processus de cadrage fait référence à un processus intellectuel fait de temps, d'amitiés et de rivalités, de rencontres formelles et informelles, de rapports et de séminaires. Il représente les notions temporairement partagées par les acteurs les plus visibles. Dans ce cadre, une concertation multi-acteurs, avec des agences internationales de développement/de protection de l'environnement en première ligne, est admise par l'Etat

³²¹ Autrement que par le recoupement de différents entretiens. Or, cette idée de l'ambition, précisément concernant le directeur de l'unité TFCA, est revenue plusieurs fois dans des entretiens : avec ce membre de WWF donc, mais aussi avec quelques uns des membres de l'unité TFCA.

³²² Il existe en effet quelques différences entre la Politique et la loi de conservation, par exemple sur les catégories d'aires de conservation prévues. La Politique, on l'a vu, prévoyait : réserve totale, parc national, monument, réserve spéciale, paysage protégé, biosphère, aires de conservation transfrontalières, réserve privée, réserve communautaire et sanctuaire communautaire. Tandis que le 'draft' de la loi de mars 2011 prévoit : parc national, réserve naturelle ou intégrale, réserve partielle, réserve spéciale, réserve marine, réserve de biosphère, corridor de faune sauvage, *coutada* officielle, ferme du sauvage, zone de chasse, sanctuaire, aires de conservation transfrontalières et aire de conservation communautaire. Concernant les conseils de gestion des aires de conservation, l'article 24 est fort vague : « est créé le Conseil de gestion de l'aire de conservation, constitué de représentants des communautés locales, du secteur privé, des associations et des organes locaux de l'Etat visant la protection, la conservation et la promotion de l'usage durable de la diversité biologique. Les attributions, organisation et fonctionnement de ce conseil seront définis par décret » (Anonyme, 16 Mars 2011 : 11). Le glossaire final est toutefois plus explicite : « organe collégial représentatif de plusieurs intérêts,

récipiendaire. Ce dernier concède le temps et l'espace de la conception des cadres : il n'en a pas nécessairement la compétence d'une part, et il y est fortement contraint par le régime de l'aide d'autre part. Ce moment est important : ces débats donnent à l'Etat (en l'occurrence au ministère du tourisme) accès à des ressources significatives, telles des ressources techniques et d'expertise, des ressources de légitimation de l'action par la mobilisation de différents acteurs, ou encore des ressources de fermetures éventuelles de possibles.

La fabrique d'instruments contraignants pour l'Etat – c'est à dire qui ont valeur d'obligation, mais qui mettent également en jeu son pouvoir régulateur – est le moment où les différents intérêts/corps qui le constituent reprennent progressivement la main, et vont de fait valider la souveraineté de l'Etat mozambicain. Ses représentants investissent en effet le temps et l'espace que les bailleurs sont en incapacité de contrôler ou même d'influencer *a priori* : les appareils bureaucratiques, incarnés par les différents comités interministériels par exemple. En résumé, le temps de l'élaboration d'instruments contraignants pour l'Etat et ayant vocation à être créés, est celui d'un resserrement du processus décisionnel autour d'acteurs étatiques – ce que nous appelons l'authentification des choix, des orientations.

Notre thèse est donc celle d'un double verrouillage autour de l'Etat, qui s'opère dans cet espace de négociation plus fermé³²³.

D'abord, l'analyse des textes montre que les idées de décentralisation et d'autonomie sont laissées de côté, au profit de nouveaux montages centralisés. Rappelons l'exemple des conseils de gestion des aires de conservation : la Politique ne prévoyait pas qu'ils soient consultatifs, mais bien exécutifs – tandis que le décret de mai 2011 les conçoit comme des organes consultatifs, et que le '*draft*' de la loi de mars 2011 demeure fort vague.

qui sous la supervision de l'Administration nationale des aires de conservation est responsable de gestion d'une aire de conservation » (Anonyme, 16 Mars 2011 : 18). Toutefois, l'Administration nationale n'est citée en aucun autre endroit.

³²³ Auquel n'ont accès que ceux qui sont dans le secret de la négociation. Cela rejoint la notion d'espace de jugement évoquée dans les chapitres précédents : ne sont acceptés dans le cadre de l'authentification des orientations que ceux qui connaissent et partagent au moins *ad minima* les règles du jeu. Nous verrons dans le chapitre prochain que les acteurs en question sont en grande majorité les membres du TFCA, qui maîtrisent à la fois les règles du jeu du processus de cadrage, mais aussi celle de l'authentification des choix.

Ensuite, on constate un resserrement de l'action publique autour de ministères nationaux : les agences internationales sont laissées de côté, notamment avec le quasi arrêt des réunions du groupe de conservation³²⁴. L'authentification des choix est en ce sens l'espace et le moment d'une affirmation de la souveraineté de l'Etat – dans les textes, et dans la fabrique elle-même de l'action publique.

2.3. Conclusion.

Nous avons voulu montrer dans ce chapitre que tout comme l'action publique telle qu'elle est étudiée par de nombreux travaux au « Nord », l'action publique au Mozambique dans le domaine de la conservation de la nature se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, de finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes ; elle est en ce sens un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs (Lascombes et Le Galès, 2004). On observe une multiplication de groupes de travail, plus ou moins formels, plus ou moins institutionnalisés. Cette « logique comitologique » (Gaudin, 2007) est en ce sens caractéristique de toute action publique aujourd'hui, et elle illustre dans le même temps le régime de l'aide. Comme le disent Fraser et Whitfield :

« What is left in many countries is multiple new arenas for decision-making, but no clear accountability or leadership. Donors tend to divide labour in sectoral groups, nominating 'lead-donors' to take responsibility for policy initiation and to support drafting of early versions of sectoral plans. These processes co-exist as a parallel system to the country's official or constitutionally endorsed policy processes (...) (The result is) the domination of a joint policy process in which donors are extensively involved over domestic decision-making institutions and processes » (Fraser et Whitfield, 2008).

³²⁴ Ce point mérité toutefois d'être nuancé : la moindre fréquence des réunions du groupe de conservation est pour une part due au départ du 'task manager' de l'unité TFCA (parti travailler pour la Réserve nationale de Niassa, un ppp), qui

On l'a montré, les agences internationales sont en effet particulièrement impliquées dans le cadre de ce que nous avons appelé le processus de cadrage de la politique publique. Mais leur poids est à relativiser dans le cadre de l'authentification des choix, puisque les recommandations esquissées dans le processus de cadrage ne sont pas nécessairement reprises, et que les représentants des bailleurs eux-mêmes ne sont pas systématiquement conviés à la table des décisions. C'est l'action publique en accordéon : les configurations d'acteurs se déploient selon les enjeux, l'Etat est plus ou moins au centre du jeu.

Toutefois, et c'est là que réside l'enjeu de l'analyse, l'action publique conserve un caractère particulièrement hybride. Certes, l'action publique se concentre *in fine* sur des acteurs étatiques, mais qui relèvent d'une expression particulière de l'Etat. La plupart de ces acteurs étatiques, en effet, ne sont autres que des membres de l'unité TFCA, c'est à dire d'une enclave bureaucratique financée par la Banque mondiale. L'unité TFCA a de fait pris le leadership de l'élaboration de la Politique de conservation, puis des statuts de la future agence paraétatique et enfin de la loi de conservation³²⁵.

Ce faisant, même si les acteurs internationaux ne participent que de manière limitée à la conception de certains pans de l'action publique, et que donc la souveraineté de l'Etat se fait plus clairement sentir, ce sont bien des acteurs hybrides – mozambicains et serviteurs de l'Etat, mais rémunérés par un bailleur – qui en sont au cœur. En ce sens, même resserrée autour d'acteurs nationaux, l'action publique demeure transnationale : les membres de l'unité TFCA en formatent les débats, en reprenant des narrations qui viennent de l'international. Ils sont payés pour le faire, ils maîtrisent ces représentations du monde et sont les promoteurs du triptyque développement, conservation et tourisme. D'autre part, si l'administration de gestion des aires de conservation, une fois créée, demeure pour une grande part contrôlée par l'Etat, qui place des acteurs nationaux à sa direction, il n'en reste pas moins que la création de cet instrument répond aux canons des idées internationales en matière de conservation et qu'il a été façonné par des

était le coordinateur particulièrement actif du groupe depuis sa création.

³²⁵ Rappelons que l'élaboration d'une loi, à la suite de la politique de conservation, faisait partie de la feuille de route du projet TFCATDP : « The project will finance the drafting of a new legislation that covers above identified shortcomings and meet the new policy expectations. This includes putting in place legal mechanisms for establishing (...) conservation

acteurs intermédiaires-importateurs. Nous montrerons ainsi dans le chapitre suivant qu'au cœur du processus de cadrage et d'authentification se trouvent des « transfer brokers », acteurs nationaux à l'interface entre l'Etat et ses partenaires internationaux. Ils sont les fers de lance de la dynamique de reconfiguration de l'Etat dans un régime d'aide.

areas » (World Bank, 2005a : 45). Puis : « The project will finance and support the development and approval of the new Conservation and Wildlife law » (TFCAU, 2009 : 26-27).

3. Chapitre troisième. Sociologie des médiateurs au sommet de l'Etat.

L'analyse de l'action publique de la conservation au Mozambique conduit à un constat classique des politiques publiques au « Sud » : les bailleurs agissent certes sur les processus d'action publique, mais ils ne sont pas forcément 'surpuissants'³²⁶. Ainsi, nous avons vu que l'Etat (i.e. ce que nous appelons le 'monde de l'Etat', qui se matérialise ici par les acteurs gouvernementaux, à savoir les membres des ministères centraux et le Conseil des ministres) était susceptible de se renforcer dans la négociation : s'il convient d'une concertation multi-acteurs dans les processus de cadrage de la politique publique, il est à même de verrouiller d'autres processus, de négocier bien plus librement et de reprendre la main par ses ministères centraux – c'est ce que nous définissons comme le moment de l'authentification des orientations. Cependant, verrouillage de l'action publique ne signifie pas pour autant que l'action publique n'est pas transnationale : une dimension exogène demeure jusqu'au sommet de l'Etat, cela de deux façons.

D'abord, la philosophie qui a présidé à l'élaboration de nouvelles recettes d'action publique, telles la Politique de conservation et l'administration nationale de gestion des aires de conservation (ANAC), illustre une transformation d'ampleur mondiale, qui associe innovation marchande et conservatisme écologique. En effet, suite à une période d'engouement pour les approches communautaires, le monde de la conservation a été traversé par un mouvement inverse au début des années 2000, réclamant un retour à des politiques plus classiques de conservation, moins orientées sur les questions sociales et davantage focalisées sur la protection de la biodiversité proprement dite (Hutton *et al.*, 2005). Arguant de la faiblesse des résultats des démarches participatives et de l'urgence des mesures de protection face à la crise environnementale, le discours « back to the barriers » s'inscrit dans un cadre plus large d'adossement de la conservation sur le fonctionnement capitaliste (Brockington *et al.* 2008a ; Büscher *et al.* 2012),

³²⁶ Leur action peut en effet être caractérisée comme 'empêtrée' : par ses statuts (i.e. pas d'intervention politique), par ses procédures et règles, par les logiques de l'industrie du développement, par les jeux de marché et de crédibilité. Leur action est en somme l'expression d'organisations comme les autres, en ce sens qu'elle est soumise aux mêmes effets organisationnels que les autres – mais avec plus de visibilité.

où les dynamiques écologiques se conçoivent de plus en plus comme éléments marchands³²⁷. À ce titre, les politiques de la nature au Mozambique s'appuient sur une financiarisation des objets de conservation, associée au triptyque développement, conservation et tourisme.

Ensuite, cette association entre conservation et marchandisation des aires de conservation est portée par des acteurs se situant à l'interface entre l'Etat et les agences internationales de développement/conservation. C'est en somme ce que dit Goldman quand il constate : « states are being reconfigured with new regulatory regimes and hybridized state actors » (Goldman, 2001 : 515). Les réformes et les nouveaux instruments d'action publique étudiés dans le chapitre précédent sont de fait avant tout portés par un groupe d'acteurs qui se distingue : il participe à l'ensemble des négociations Etat/bailleurs dans le cadre du processus de cadrage, et c'est ensuite autour de lui que se cristallise l'authentification des orientations. Ce groupe est essentiellement composé des membres de l'unité TFCA du ministère du tourisme : ils sont des acteurs « hybrides » à « loyautés multiples », et font partie intégrante du régime de l'aide. L'idée d'hybridité fait référence à leur double allégeance – à l'Etat et au bailleur qui les rémunère – mais elle signifie également l'hybridité des acteurs eux-mêmes. En d'autres termes, ils sont eux-mêmes l'expression de l'hybridité : par leur '*straddling*' professionnel, leur formation, leur culture³²⁸.

L'une des modalités d'implication d'agences internationales consiste en effet en la création d'« enclaves bureaucratiques ». Comme nous l'avons brièvement évoqué au cours du chapitre précédent, ces espaces administratifs sont créés/isolés au sein de ministères nationaux et financés par des bailleurs. On l'a dit, les élites administratives de ces enclaves doivent ce faisant faire preuve d'une double allégeance : à l'Etat et aux bailleurs. Elles appartiennent à l'élite de l'appareil d'Etat et se positionnent généralement comme telles, c'est à dire qu'elles mettent en avant dans leur présentation de soi leur appartenance à l'Etat. Mais elles sont rémunérées par des bailleurs, à qui elles doivent rendre très régulièrement des comptes – et elles se définissent dans une large mesure *via* les

³²⁷ Ce paragraphe est issu de Rozenn N. Diallo, Estienne Rodary (à paraître en 2014), « The transnational hybridization of the Mozambican Nature ».

³²⁸ L'hybridité fait en ce sens aussi et surtout le constat de la versatilité de ces acteurs.

critères et les catégories de ces organisations internationales. Dans ces enclaves on travaille sur des projets spécifiques, dont l'agenda a été négocié en amont avec l'Etat, et qui font l'objet, au cours de leur mise en œuvre, de processus de coopération, de conciliation et de controverses entre acteurs multiples y prenant part de près ou de loin – comme nous l'avons vu au cours du chapitre précédent. Il s'agit en effet de collaborer avec d'autres membres de ministères (qui eux ne relèvent pas nécessairement d'enclaves), avec des représentants d'ONGs (nationales et internationales) et d'agences internationales de développement/conservation – notamment donc dans le processus de cadrage examiné dans le chapitre précédent. Mais leur action se situe également dans le cadre de l'authentification des orientations, lors de la fabrique d'instruments ayant concrètement vocation à être mis en œuvre i.e. ayant force exécutive. Autrement dit, le verrouillage de l'action publique autour d'acteurs étatiques est singulier, puisque ces acteurs sont précisément des acteurs hybrides ayant une double loyauté – nous montrerons ici que cette loyauté peut être uniquement conceptuelle (i.e. partage de visions du monde) mais qu'elle associe généralement positions conceptuelles et organisationnelles.

Nous soulignerons dans ce chapitre combien l'action publique est transnationale au sommet de l'Etat, grâce à une sociologie de ces acteurs hybrides, vecteurs du « greening and neoliberalization of the state » (Goldman, 2001 : 507). L'action de ces « acteurs nationaux intermédiaires-importateurs » (Latourès, 2008) se situe dans une zone grise. Ils s'attachent en effet à mettre en œuvre la feuille de route de leur département, et affichent dans le même temps une loyauté vis à vis du parti-Etat. La confusion de l'Etat avec le parti Frelimo, au pouvoir depuis l'indépendance en 1975, invite ainsi à considérer la fabrique de l'action publique comme politisée. Nous entendons ici « politisation » au sens de revendication des domaines de compétences de l'Etat vis à vis des agences internationales de développement/conservation. Cela va donc au-delà de l'Etat-parti : il ne s'agit pas au premier chef de politique partisane, cela d'autant plus que la question de l'appartenance partisane a été pendant la période de terrain relativement délicate à aborder. Cependant, du fait de la confusion entre Etat et parti, la dimension partisane est par définition de mise quand il s'agit de l'Etat. Dans la mesure où

nous avons opté pour une approche par le haut, c'est à dire par les élites, notre hypothèse sur ce point est qu'à ce niveau de la fonction publique, l'appartenance au parti est presque généralisée (hors université). Par ailleurs, comme nous le verrons, la plupart de nos enquêtés évoquent le plus souvent non pas l'Etat, mais le « gouvernement », en référence à leur allégeance première dans leur présentation de soi. Tout se passe donc comme si l'ombre du Frelimo n'était jamais bien loin, dans les discours et les pratiques de l'élite administrative mozambicaine³²⁹. De fait, cette dernière fait preuve d'une maîtrise voire d'un partage des visions du monde des bailleurs en matière de conservation de la nature – qui vont de pair avec son inscription nationale. A ce titre, la mise en œuvre d'agendas pour partie exogènes n'est pas incompatible avec l'affirmation d'un périmètre des compétences de l'Etat. En d'autres termes, nous développerons dans ce chapitre l'hypothèse selon laquelle ces élites participent certes de la transnationalisation de l'action publique – et donc d'une gouvernance hybride au sommet de l'Etat – mais également de l'affirmation de l'Etat qui reste au centre du jeu. De manière *a priori* contre-intuitive, le pouvoir de l'Etat n'est en effet pas nécessairement totalement amoindri par le régime de l'aide.

Nous montrerons en effet que le « state power » de l'Etat demeure, mais que dans le même temps l'Etat change (i.e. le régime de l'aide entraîne une redéfinition des ressorts et des modalités de l'entreprise de domination). La présence des acteurs intermédiaires permet à l'Etat de rester au cœur du jeu et de politiser celui-ci – notamment en faisant en sorte que les réformes soient 'incomplètes', ou 'en attente'. La double allégeance de ces acteurs doit donc être lue au prisme du contexte politique et partisan du Mozambique. Nous proposerons dans une première section un coup de projecteur sur l'unité TFCA, enclave bureaucratique du ministère du tourisme au centre des processus de cadrage et d'authentification des orientations étudiés au chapitre précédent. Nous verrons dans une seconde section combien les élites administratives et expertes – qui ne se réduisent donc pas à l'unité TFCA – spécialistes des questions de conservation au sommet de l'Etat, occupent des positions d'entre-deux, entre le monde des bailleurs et celui de

³²⁹ Nous remercions M. Cahen pour ses remarques sur ce point.

l'Etat – d'où une action publique entre technicisation (caractéristique du régime de l'aide on le verra) et politisation.

3.1. Section première. L'unité TFCA, une enclave bureaucratique.

L'unité TFCA du ministère du tourisme représente une enclave bureaucratique. Elle correspond à la dynamique d'« agencification » de la Banque mondiale (Young, 2002), qui installe des bureaux spécialisés au sein de ministères pour y conduire des politiques spécifiques³³⁰. Dans la lignée des assistants techniques des années 1970 et 1980, et conformément à la nouvelle philosophie de l'aide qui insiste sur les idées d'appropriation par l'Etat bénéficiaire, il s'agit donc d'un projet financé par la Banque au sein du ministère, employant des acteurs nationaux pour la plupart³³¹. L'objectif est d'accompagner la DNAC (Direction nationale des aires de conservation), principalement en ce qui concerne la création et la gestion des aires de conservation transfrontalières. On l'a vu, cette mission va également au-delà puisque l'unité a été le fer de lance de la réforme institutionnelle dans le domaine de la conservation de la nature. La notion d'enclave bureaucratique suggère ainsi d'emblée que ce type d'aide va bien au-delà d'une aide sous forme d'assistance technique : il s'agit ici pour la Banque mondiale d'agir directement au cœur d'un service – et au sommet de l'Etat – doté d'un bloc de compétences, de ressources et de fonctions.

En nous appuyant sur la littérature relative à cette question des enclaves bureaucratiques, nous soulignerons dans un premier point combien l'unité TFCA illustre des techniques relativement anciennes mises en œuvre par la Banque mondiale dans les politiques budgétaires et financières. Il s'agit de pratiques bien stabilisées, que l'on peut appréhender en termes de « islands of efficiency » (Bierschenk, 2010) ou encore d'« îlots de prospérité et d'efficacité » (Blundo,

³³⁰ Dans la lignée du New Public Management qui favorise notamment ce mode de gestion des affaires publiques. Pour une synthèse sur le New Public Management voir B. Guy Peters (2004), « Nouveau Management Public (New Public Management) », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 304-310.

³³¹ Un seul des membres de l'unité était d'origine étrangère pendant notre enquête, en l'occurrence un Italien, occupant le poste d'assesseur technique.

2011/2), installés au cœur de l'appareil de l'Etat et qui dépendent de l'aide extérieure. Ses membres sont en effet très qualifiés et mieux rémunérés que leurs collègues des autres ministères, et notamment comparé au ministère du tourisme en général, d'où des conflits larvés. Nous montrerons dans un second point que dans le même temps, ces acteurs ont pour caractéristique d'avoir une culture et une trajectoire professionnelle particulières : pour la plupart anciens hauts fonctionnaires du ministère de l'agriculture avec une formation de vétérinaires, ils sont rompus au travail avec les bailleurs, et ils ont joué le jeu du passage de relais entre le ministère de l'agriculture (Minag) et le ministère du tourisme (Mitur). D'où un esprit de corps particulier, avec des visions du monde spécifiques concernant la conservation de la nature et ses modes de gestion – qui s'accompagnent d'un rôle compris mais pas nécessairement revendiqué de médiateurs entre le monde des bailleurs et celui de l'Etat.

3.1.1. L'unité TFCA, « îlot de prospérité et d'efficacité » (Blundo, 2011/2).

L'étude de l'unité TFCA s'inspire pour une large part de la littérature des transferts des solutions d'action publique et de la sociologie de la traduction – comme nous le verrons au long de ce chapitre – mais aussi de l'anthropologie des relations entre système de l'aide et structures étatiques des pays aidés, et plus particulièrement des effets de l'aide sur les institutions publiques des pays bénéficiaires (Blundo, 2011/2). Il s'agit en somme d'analyser un phénomène particulier de l'aide extérieure – qui consiste toujours pour partie en de l'aide sur projets – en s'intéressant à ses modalités de réception par le pays bénéficiaire, et surtout à sa signification en termes de gouvernement et de fonctionnement de la haute administration de l'Etat postcolonial. Nous appréhendons ce faisant l'unité TFCA comme une illustration de l'aide sur projets, qui a pour caractéristique de conduire la Banque mondiale au cœur même du sommet de l'Etat *via* la création et le financement d'un département du ministère du tourisme. Ledit département peut

être qualifié de « pocket of effectiveness »³³² (Roll, 2011), en raison de la concentration en son sein de qualifications, de capacités organisationnelles et légales, d'une haute rémunération, d'importants moyens matériels et financiers – tout cela étant vecteur d'efficacité de l'action, c'est à dire de la réalisation effective de sa feuille de route, telle qu'on a pu la détailler lors du chapitre dernier.

Notons au préalable que de telles enclaves ne sont pas nécessairement liées au régime de l'aide. Elles sont un phénomène là aussi classique, celui des administrations de mission – telle la Datar dans le cas français – ainsi définies en contraste avec les administrations de gestion par Pisani à la fin des années 1950 dans le contexte français :

« par définition, l'administration de gestion est générale ; la somme de ses services couvre l'ensemble du territoire et l'ensemble des domaines ; elle est permanente et stable (...). L'administration de mission est adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée ; elle doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu » (Pisani, 1956 : 324).

Une administration de mission est ainsi un organe administratif autonome et spécialisé autour d'une mission spécifique, doté d'un budget propre, avec un leader autonome et à forte capacité décisionnelle – ce qui crée donc un « double réseau administratif », puisque l'administration de mission existe en parallèle et/ou en complément de l'administration de gestion. Plus spécifiquement, il s'agit de créer des organismes légers, efficaces, chargés de réaliser un objectif politique en échappant aux conflits avec les administrations classiques³³³ et en lien direct avec le politique. Dans cette lignée, Roll, en s'appuyant sur le cas nigérian du début des années 2000, identifie l'émergence de « pockets of effectiveness »³³⁴ de la façon suivante :

³³² On trouve dans la littérature d'autres expressions, telles « pockets of efficiency » (Geddes, 1990), et « islands of excellence » (United Nations, 2009). Le terme d'enclave est repris par Blundo (2011/2) ainsi que par Anders (2010). La définition de Roll est la suivante : « a pocket of effectiveness is defined as a public organisation which provides public services relatively effectively despite operating in an environment in which public service delivery is the exception rather than the norm » (Roll, 2011 : 2). Précisons toutefois que ces pratiques font partie des objets d'étude du New Public Management ; il ne s'agit donc pas d'objets d'études inédits.

³³³ Ce qui n'empêche certes pas l'existence de conflit, comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

³³⁴ L'auteur analyse en particulier la National Agency for Food and Drug Administration and Control et la National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other Related Matters.

« in a given political context a decisive political actor or a (group of actors) has an interest that a particular public service is being delivered effectively. The respective public organisation is then provided with a high degree of autonomy, focused powers and political protection. Moreover, a qualified and motivated pioneer leader with outstanding inclusive leadership and management skills is appointed » (Roll, 2011 : 7).

3.1.1.1. La création d'administrations de projets et le cas de l'unité TFCA.

Sur l'impulsion du sommet de l'Etat – en général *via* le président lui-même – des départements ministériels ou des agences paraétatiques peuvent voir le jour et être dotés d'une certaine autonomie, avant tout financière et administrative (notamment en terme de recrutement), ce qui conforte leur capacité d'action. L'efficacité est mesurée dans ce cas d'étude par la réalisation des objectifs pour lesquels l'enclave a été constituée. Nous proposons donc dans notre travail d'analyser les ressorts et les effets d'une telle « pocket of effectiveness », cela dans un contexte d'aide. L'idée est que les caractéristiques de l'unité TFCA recoupent pour une large part les critères permettant d'identifier une « island of excellence » – et que lesdites caractéristiques proviennent essentiellement du financement par la Banque mondiale. On rejoint donc une analyse de l'aide sur projets, qui a pour conséquence l'émergence d'enclaves certes rattachées au secteur public, mais dépendantes du financement extérieur : « islands of efficiency are created which, however, are dependent on external funding » (Blundo, 2011/2 : 429). Comme les administrations de mission, leurs modalités de recrutement, de rémunération, de promotion et d'action sont différentes de celles des administrations classiques – et proches de celles des bailleurs.

La caractéristique principale d'une « poche » dans l'administration publique est donc que des conditions spécifiques et des règles différentes y prévalent, comparées au reste du secteur public. Ainsi, le profil des membres du TFCA et les règles relatives au fonctionnement de l'unité sont différents de ceux des autres ministères, et de son ministère de rattachement en particulier. Dans notre cas, ces

règles différentes s'expliquent justement par le contexte d'aide : la Banque mondiale impose que soient suivies certaines règles de fonctionnement édictées par elle. Par exemple, dans les documents relatifs à la mise en place de la deuxième phase du projet TFCA, la défiance de la Banque mondiale à l'égard du système budgétaire et d'audit de l'Etat mozambicain est patente. D'où la mise en place de mécanismes de suivi alternatifs. On peut ainsi lire dans le « Project Appraisal Document » :

« Financial management in Mozambique is weak. There are pieces of the puzzle missing, such as a comprehensive and up-to-date set of Procedures Manuals for government budgeting and accounting that includes Project financial management procedures; uniform application throughout the government of systems for financial management and budgetary execution; and information systems sophisticated enough to produce timely and accurate information for reporting and control purposes (...) Internal auditing across the entire Government (including projects) is the responsibility of the Inspectorate General of Finance (Inspecção Geral das Finanças-IGF). The IGF is understaffed and suffers from a lack of qualified staff. Therefore the IGF has limited capacity to oversee project implementation. Taking into account that the internal audit functions are weak, there needs to be strong supervision and quality assurance in the project. The day-to-day supervision of accounting functions will be assured by the organization structure of TFCA Unit. (...) Relevantly qualified, experienced and independent auditors will be appointed on approved terms of reference. The external audit will cover all World Bank, GEF, PHRD, and Counterpart funds in the project. The Legal Agreements will require the submission of audited financial statements to the Bank within six months after the year-end. The formats to be adopted will be documented in the Financial Procedures Manual » (World Bank, 2005a : 12/73).

D'autre part, l'unité TFCA doit étroitement rendre compte de ses activités à la Banque, en lui adressant des rapports semestriels suivant un schéma très codifié³³⁵. On trouve dans les archives de l'unité plusieurs courriers adressés au ministère de

³³⁵ Les règles de l'approvisionnement sont également très codifiées : « Procurement for the proposed project would be carried out in accordance with the World Bank's "Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits" dated May 2004; and "Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers" dated May 2004, and the provisions stipulated in the Legal Agreement. The various items under different expenditure categories are described in general below. For each contract to be financed by the Loan/Credit, the different procurement methods or consultant selection methods, the need for pre-qualification, estimated costs, prior review requirements, and time frame are agreed between the Borrower and the Bank in the Procurement Plan » (World Bank, 2005a : 79).

la planification et des finances, pour demander à l'Etat (ici le ministère des finances) le remboursement de ce qu'il doit dans le cadre de l'accord signé avec la Banque mondiale. L'unité apparaît donc régulièrement comme plus ou moins détachée de l'Etat, essentiellement gouvernée selon les normes de la Banque mondiale.

Mais dans le même temps, l'unité TFCA est formellement intégrée à l'appareil de l'Etat. Un exemple remarquable à cet égard est la relation hiérarchique qui existe entre le directeur du TFCA et le ministre du tourisme. Lors de nos recherches dans les archives de l'unité, nous avons ainsi eu à plusieurs reprises accès à des courriers du directeur du TFCA adressés au ministre du tourisme, lui demandant la permission de s'absenter quelques heures à l'occasion de sa participation dans un jury de master, ou parce qu'il devait accompagner sa fille malade chez le médecin. Si l'unité TFCA est à bien des égards une unité légère, 'hors sol' en quelque sorte, elle ne se trouve donc pas hors hiérarchie vis à vis de l'appareil de l'Etat.

Par-delà ce régime de l'entre-deux de l'unité TFCA, ce projet à gestion gouvernementale illustre une « administration à deux vitesses » (Blundo, 2011/2). Comme le souligne Bierschenk, cette dernière :

« arises from the influence of development policy interventions. These often create “two-speed bureaucracies”: a state bureaucracy which is completely under-resourced and condemned to inactivity is faced with a “project bureaucracy” with far better working conditions and higher salaries » (Bierschenk, 2010 : 9).

De fait, l'unité TFCA se distingue du reste du ministère du tourisme sur de nombreux points. D'abord, ses procédures de recrutement sont spécifiques. En accord avec Blundo, même s'il n'est pas toujours aisé de démêler les différentes logiques d'affectations dans les espaces bureaucratiques, on peut dire que la plupart des membres de l'unité ont été recrutés sur appel d'offres – piloté par le ministère du tourisme mais avec la « non objection » de la Banque mondiale – mais que leur statut de l'époque a pu jouer un rôle important : on verra en effet que certains sont d'anciens directeurs de la DNAC, et d'anciens directeurs du

département de faune sauvage du ministère de l'agriculture³³⁶. Dans l'extrait suivant de notre journal de terrain, le 'task manager' de l'unité raconte ainsi son recrutement :

« il a été diplômé de l'université de Cape Town en 2000 puis, de retour au pays, il a travaillé quelques années pour une boîte de consultants traitant de questions environnementales. Mais la production de rapports n'étant suivie d'aucun effet concret, cela l'a lassé. D'où il y a trois ans candidature à un poste au TFCA financé par la Banque mondiale. Satisfaction de pouvoir prendre des mesures suivies d'actions concrètes dans les mois qui suivent, et c'est gratifiant de servir l'Etat »³³⁷.

Cet extrait concentre une série de points importants pour l'analyse. Les membres de l'unité sont en général très qualifiés : vétérinaires ou biologistes, ils ont été formés soit à l'étranger (Afrique du Sud, Italie, Tanzanie), soit ont obtenu plus tard des diplômes de troisième cycle à l'étranger (Afrique du Sud, Royaume-Uni) suite à leur formation initiale au Mozambique. Tel n'est pas le cas des fonctionnaires du ministère du tourisme. Par exemple, lors d'un entretien informel avec le représentant de IGF (Fondation Internationale pour la gestion de la faune) au Mozambique, ce dernier affirme que la seule personne compétente à la Direction nationale des aires de conservation (DNAC) du ministère du tourisme, est le directeur, qui « porte seul ce département ». Plus précisément, l'organigramme de la DNAC montre que son personnel n'est pas très qualifié, surtout si on le compare au personnel dirigeant du TFCA. Ainsi, selon les données de l'étude Ernst & Young de 2011 déjà citée au chapitre précédent³³⁸, qui fait référence au personnel de la DNAC au niveau du ministère central, trois ont un master (*mestrado*), sept ont une licence (*licenciatura*), quatre ont un niveau équivalent au collège (*media*), un à l'école primaire (*basica*), et un à l'école

³³⁶ Comme nous l'avons déjà souligné, les personnes qualifiées sur les questions de faune sauvage, et de conservation en général, sont de fait assez rares au Mozambique. Citons par ailleurs cet extrait de l'étude IGF/FAO sur l'agence paraétatique, qui donne quelques éléments sur la question des procédures de recrutement : « l'Agence devrait recruter son personnel parmi les meilleurs techniciens disponibles sur le marché. Cela implique que l'agence ait la compétence de choisir indépendamment des procédures habituelles de la fonction publique et des possibles interférences politiques. Le recrutement par concours public (est un processus de recrutement) qui a déjà été utilisé pour recruter le personnel du TFCA » (Lamarque et Magane, 2007 : 105).

³³⁷ Journal de terrain suite à la rencontre avec C., le 13 mai 2009 dans son bureau à l'unité TFCA, Maputo.

³³⁸ Données qui se basent elles-mêmes sur des chiffres communiqués par le ministère du tourisme.

maternelle (*elementar*) (Ernst & Young, 2011a : 29) – diplômes obtenus au Mozambique.

Ensuite, les différences de traitement salarial sont remarquables. La rémunération du personnel de l'enclave bureaucratique est en effet bien supérieure à celle des fonctionnaires ne relevant pas d'enclaves bureaucratiques, et qui sont néanmoins leurs collègues. En règle générale, un fonctionnaire de catégorie moyenne gagne au Mozambique environ 100\$ (dollars américains) par mois, contre 500\$ pour un fonctionnaire de même catégorie relevant d'une enclave bureaucratique. Un directeur national est payé environ 1000\$ par l'Etat, et un chef de projet est payé entre 4000 et 6000\$ par la Banque mondiale³³⁹.

Par extension, les conditions matérielles sont également fort différentes (voyages d'études à l'étranger, véhicules...). Lors du début de notre terrain au printemps 2009, l'unité TFCA était installée dans des bureaux éloignés de ceux du ministère du tourisme, dans un bâtiment plus récent et bien équipé (bureaux individuels, ordinateurs, internet, imprimantes...). Le ministère du tourisme était quant à lui logé dans un vieil immeuble ; les locaux de la DNAC étaient dans un état particulièrement vétuste. En novembre 2010 est organisé le déménagement du TFCA et de l'ensemble du ministère du tourisme dans un immeuble flambant neuf. La réunion du TFCA avec le reste du ministère est évoquée dans cet extrait d'un entretien informel avec l'assistante de direction de l'unité :

« Maintenant nous sommes réunis dans le même bâtiment, avec tout le reste du ministère du tourisme. On est au même étage que la DNAC. Là je suis en train de faire des photocopies pour le cabinet du ministre. Avant, quand on était au Prédio Cardoso (nom de l'ancien immeuble où étaient logés les locaux de l'unité TFCA), les gens oubliaient qu'on était là, ils ne nous demandaient rien. Maintenant, c'est différent : ils voient qu'on a beaucoup plus de moyens. Par exemple, on n'a pas le même réseau internet. Donc oui, ils sont jaloux. Et puis ils ne comprennent pas nos méthodes de travail. Par exemple ici on fonctionne en open space. La communauté internationale travaille comme ça, et veut que le Mozambique fasse comme ça aussi. C'est normal. Mais c'est difficile à accepter pour les autres. (...) Moi j'ai travaillé

³³⁹ Nous remercions D. do Rosario pour ces indications.

aux Nations Unies, à l'UNICEF, à l'USAID... tout le monde travaille comme ça. C'est la transparence, et puis comme ça chacun travaille vraiment. On ne peut pas avoir de conversations privées. Il faut respecter le travail des autres, en silence »³⁴⁰.

3.1.1.2. Une conflictualité profitable à l'enclave.

Pour reprendre les termes de Blundo, « ces îlots d'efficacité sont devenus des espaces normatifs et gestionnaires semi-autonomes par rapport à l'administration (...) classique » (Blundo, 2011/2 : 436) – ce qui rejoint là encore le modèle des administrations de mission décrit par Pisani, qui pointe le risque de rapports conflictuels et de concurrence avec l'administration de gestion :

« (...) quel que soit le bien-fondé de ces créations, quelle que soit leur nécessité, les services traditionnels les considéreront comme une atteinte à leur dignité, comme une amputation de leur domaine » (Pisani, 1956 : 326).

C'est en substance ce que décrit Roll bien des années plus tard :

« Due to their isolation from the larger administrative system, their autonomy and the better remuneration and benefits, the average civil servant rather regards these "alien" institutions which receive special treatment with envy and resentment » (Roll, 2011 : 18).

En effet, le déménagement des locaux ne fait que renforcer des disparités de statuts et de conditions de travail entre l'unité TFCA et la DNAC, et donc alimenter des jalousies. La responsable du service parcs et réserves de la DNAC explique ainsi, avec une certaine exaspération :

« Le TFCA est un projet, mais à l'intérieur du Mitur. La DNAC est la responsable, mais il y a quelques aspects qui relèvent du TFCA : ils ont l'argent pour gérer ces aspects. Des fois, il y a un manque d'informations. Il n'est pas toujours possible de

³⁴⁰ Entretien informel avec l'assistance de direction à l'unité TFCA, le 03 mars 2011, ministère du tourisme, Maputo.

toujours tout maîtriser. Par exemple, on s'adresse à la DNAC alors que c'est le TFCA qui mène les choses. Donc certains aspects devraient être clarifiés »³⁴¹.

De fait, une certaine superposition et/ou un manque de clarté des responsabilités s'installent entre le TFCA et la DNAC, précisément du fait de ces disparités de conditions. On note une tendance, de la part de l'unité TFCA, à remplacer l'Etat et ses structures administratives – ce qui est là encore une caractéristique des enclaves bureaucratiques (Blundo, 2011/2 : 447). Ainsi, L., l'actuel directeur du TFCA est l'ancien directeur de la DNAC. Son bras-droit de l'époque, BH., est devenu à son tour directeur de la DNAC quand L. est devenu chef du TFCA. Or, L. accompagne régulièrement BH. à de nombreuses réunions relatives à des aires de conservation, qu'elles soient transfrontalières ou non – et il se substitue même à lui lors de réunions ayant trait à la gestion du parc du Limpopo, comme on le verra dans le chapitre second de la seconde partie. D'autre part, il arrive que des membres de l'unité participent directement à l'élaboration de plans de gestion d'aires de conservation non transfrontalières, comme la réserve de Gilé au centre du pays³⁴².

Nous verrons dans le point suivant que les membres du TFCA ont une culture et une trajectoire professionnelles particulières, marquées par le passage de relais entre le ministère de l'agriculture et le ministère du tourisme en 2001, et par des liens permanents avec l'industrie de l'aide, c'est à dire par des « incursions quotidiennes au sein de la configuration développementaliste » (Blundo, 2011/2 : 430).

³⁴¹ Entretien avec F., chef du département des Parcs Nationaux et des Réserves Nationales à la DNAC, 21 mai 2009, DNAC, Maputo.

³⁴² C'est plus précisément I., biologiste et assesseur technique à l'unité TFCA, qui a contribué à l'élaboration du plan de gestion de la réserve, qu'il connaissait bien pour y avoir passé trois ans lors d'un précédent contrat avec l'Union Européenne, visant à la réhabilitation de la réserve au début des années 2000.

3.1.2. Une culture et une trajectoire professionnelle particulière, un esprit de corps aux visions du monde spécifiques.

Les Mozambicains qualifiés sur les questions de conservation de la nature sont peu nombreux. Nous le verrons plus avant au cours de la seconde section de ce chapitre, les acteurs dont nous faisons ici l'analyse ne représentent qu'une petite dizaine de personnes³⁴³. Ces dernières ont pour caractéristique de former un étroit réseau d'interconnaissances : c'est le cas à l'unité TFCA.

3.1.2.1. *Trajectoires et visions du monde.*

Lors de l'entretien informel avec l'assistante de direction du TFCA cité précédemment, celle-ci explique : « ces trois-là (L., M. et E.) ils sont ensemble depuis l'école secondaire, ils ne se quittent pas ! »³⁴⁴. De fait, les membres du personnel dirigeant de l'unité TFCA ont en commun d'être vétérinaires, d'avoir étudié ensemble dans les années 1970 au Mozambique, et d'avoir fait la majeure partie de leur carrière au ministère de l'agriculture, au sein du département de faune sauvage – dont ils ont été successivement les directeurs. Leur formation (en l'occurrence des spécialisations en Afrique du Sud et au Royaume-Uni), leur expérience professionnelle et leurs statuts actuels au sein de l'unité TFCA les placent *de facto* dans des positions d'entre-deux, notamment d'un point de vue cognitif. Ils sont en effet spécialistes des questions de conservation, avec une expérience spécifique des enjeux de protection de la faune, et ont joué le jeu du changement paradigmatique. En effet, leurs activités au sein du TFCA sont à replacer dans le cadre du passage de relais entre le ministère de l'agriculture

³⁴³ Nous ne nous intéressons ici qu'aux acteurs prenant une part active aux processus décisionnels en matière de conservation. Nous concentrons notre analyse sur les élites dirigeantes – mais il est bien entendu que l'unité TFCA, par exemple, ne se réduit pas à ces acteurs, elle est composée d'une vingtaine de personnes, dont des secrétaires et des chauffeurs.

³⁴⁴ Entretien informel avec l'assistance de direction à l'unité TFCA, 03 mars 2011, ministère du tourisme, Maputo. On le verra dans la seconde section de ce chapitre (« Des élites administratives et expertes, entre technicisation et politisation de l'action publique »), M. est l'assistant technique de l'IGF rattaché à la DNAC. Il n'appartient donc pas à l'unité TFCA, mais collabore quotidiennement avec ses membres.

(Minag) et le ministère du tourisme (Mitur) pour la gestion des aires de conservation que nous avons évoqué au cours du chapitre précédent.

Ainsi, ce transfert entre les deux ministères en 2001 – suite à la création du Mitur cette même année – a été impulsé par le chef de l'Etat lui-même, et en opposition avec le ministre de l'agriculture qui y voyait une grande perte de ses prérogatives³⁴⁵. Il s'agissait de répondre à la récente reprise du secteur touristique, qui au Mozambique se concentre sur les plages et les aires de conservation. Le Mitur est ainsi désormais en charge des aires de conservation. Nous avons trouvé une feuille volante et anonyme dans les archives, avec la métaphore suivante :

« La lutte Tourisme X Agriculture a des siècles !

Tourisme = Mambas (Equipe du Mozambique de football)

Agriculture = Bafanabafana (Equipe d'Afrique du Sud de football) ».

Ce transfert de responsabilités a en effet été réalisé non sans controverse, notamment en termes de conception du rapport entre conservation et développement économique, comme le soulignent les propos de E. et M., vétérinaires mozambicains anciennement au Minag, aujourd'hui au Mitur :

« La transition a été difficile, elle a créé des blessures (...). Au ministère du tourisme, personne n'entendait quoi que ce soit en matière de conservation. Donc il a fallu initier un processus pédagogique, du genre il y a des zèbres, des éléphants, qu'il est nécessaire de protéger, on a besoin d'avoir des plans de gestion des aires de conservation. Il y avait des situations d'incompréhension totale. Il y avait des discussions terribles, sans fin. (...) Le tourisme est utilisateur de la nature. Malheureusement, les personnes qui sont en charge de la conservation de la nature sont aussi chargées du tourisme. (...) La préoccupation des parcs ce sont des espaces de protection de la biodiversité, de gestion de l'environnement. Mais le ministère nous oblige à regarder le parc comme un centre d'affaires »³⁴⁶.

³⁴⁵ Communications personnelles.

³⁴⁶ Entretien avec E, coordinateur des réserves et parcs à l'unité TFCA, le 19 mai 2009, ministère du tourisme.

« Les aires de conservation ‘à finalités touristiques’. Cette expression a créé beaucoup de confusion et de disputes. La priorité ça n’est pas le tourisme, l’usage : c’est la conservation en elle-même. C’est l’objectif prioritaire. Aucune des aires de conservation n’a été créée avec des finalités touristiques. Parfois c’était pour la conservation d’une espèce. Aujourd’hui, c’est une expression qui provoque énormément de confusion dans le pays. (...) Le personnel qui vient de la conservation voient les choses d’une manière complètement différente que celle du personnel du tourisme »³⁴⁷.

De fait, le passage de l’agriculture au tourisme a été sources de controverses. La mise en place du nouveau ministère du tourisme a été progressive, et les hauts fonctionnaires qui y ont été affectés n’y sont arrivés que petit à petit, et en petit nombre. De là des décalages d’expérience importants entre ce personnel hautement qualifié et le reste du personnel, peu formé aux questions de conservation, et avec une impulsion du sommet de l’Etat vers un développement commercial des aires de conservation. A titre d’exemple, le ministre du tourisme s’est formé en économie au Mozambique, puis en gestion, administration et management international aux Etats-Unis. Il a exercé des fonctions de direction au ministère du commerce, puis au centre de promotion des investissements, avant de diriger le ministère du tourisme à partir de 2001. Ainsi, ce passage de relais entre ministères a représenté un changement paradigmatique en matière de conception de la conservation : on ne conserve pas la nature en elle-même et pour le bénéfice de quelques uns, mais prioritairement afin d’attirer des touristes et de pouvoir concurrencer les pays voisins très pointus sur ce marché³⁴⁸. Le projet TFCA, on l’a vu, entérine, en parallèle du triptyque du développement, l’association entre conservatisme écologique – dans laquelle se retrouvent les anciens vétérinaires – et commercialisation de la nature. Si les dirigeants du TFCA avancent régulièrement

³⁴⁷ Entretien avec M., attaché technique IGF au ministère du tourisme, le 18 juin 2009, ministère du tourisme. M., comme nous l’avons déjà précisé, est rattaché à la DNAC et travaille quotidiennement avec l’unité TFCA, mais en tant qu’assistant technique de l’IGF sur fonds de l’AFD. Il appartient néanmoins à la même génération que E. et L. et est aussi de formation vétérinaire.

³⁴⁸ Il s’agit d’un changement paradigmatique acté par la création du Mitur. Il est en effet bien clair que les références au tourisme sont fort anciennes au Mozambique, comme nous l’avons montré lors du chapitre premier de cette première partie. Rappelons la *Stratégie pour le développement du secteur forestier et de la faune sauvage au Mozambique* publié par la Direction nationale des Forêts et de la Faune sauvage en 1990 – et plus tôt encore, à l’époque coloniale, le Sommet pour l’étude des problèmes de la faune sauvage et de la protection de la nature au sein du Portugal ultramarin en 1972.

des critiques lors des entretiens face à la main mise du tourisme dans le domaine de la conservation, il n'en demeure pas moins qu'ils ont joué le jeu de cette transition – de par leur position au TFCA. Ils sont en cela les traducteurs – obligés – de l'évolution des priorités gouvernementales, dans un contexte d'aide³⁴⁹.

3.1.2.2. *Des élites de l'entre-deux, au cœur de la gouvernance hybride.*

Les membres du TFCA ont en effet une position d'entre-deux, que nous pouvons qualifier ici d'intermédiation, cela à plusieurs titres.

D'abord, au sein même du Mitur, comme le montrent les deux extraits d'entretiens précédents. Avant d'être membres du TFCA, L. et E. ont été successivement directeurs de la DNAC. D'où un travail de pédagogie – selon leurs propres termes – pour familiariser le personnel du Mitur aux idées de conservation de la nature, axées dans leurs points de vue sur la protection de la faune sauvage. Ce souci de conciliation de leurs visions du monde – issues de leur formation et de leur culture professionnelle acquise au Mitur – a également dû être mobilisée lors des interactions avec les autres ministères (coordination de l'action environnementale, pêches, agriculture), avec lesquels ils ont dû négocier la feuille de route du TFCA.

Ensuite, cette pratique de la médiation est aussi de mise vis à vis des agences internationales de développement/conservation, par exemple lors des rencontres du groupe de conservation. Or, les élites administratives du TFCA ont une expérience ancienne de ce type d'interactions. Elles interagissent avec le monde des bailleurs depuis l'indépendance, au gré de leurs diverses affectations ministérielles, d'où une habitude du 'courtage' Etat/bailleurs et entre ministères :

« Mozambican within Frelimo and in senior government posts have developed advanced skills in at managing complex relations with a diverse range of

³⁴⁹ On s'inspire ici de l'anthropologie du développement, qui entend l'aide internationale au prisme des activités de courtage et de traduction. L'étude de ces dernières – et des acteurs qui les pratiquent – invite à appréhender l'aide à l'interface d'enjeux liés à l'appareil d'Etat et des pratiques politiques, économiques et administratives nationales et internationales. Voir David Lewis, David Mosse (Eds.) (2006), *Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and*

international agencies, juggling their different priorities and demands, and positively responding to their agendas, while at the same time maintaining internal support » (de Renzio et Hanlon, 2009: 248).

L'équipe dirigeante du TFCA est ainsi en quelque sorte en 'mode alternatif' : ses membres sont capables, du fait de leurs compétences, de passer alternativement d'un monde à l'autre, et d'assurer ce faisant le passage de recettes, de perceptions, de techniques et de savoir-faire du privé au public, de l'international au national³⁵⁰. A ce titre, ils sont des « gate-keepers » qui optimisent les ressources par leur capacité à accéder à d'autres espaces organisationnels et décisionnels complémentaires (Crozier et Friedberg, 1977).

Leur statut de membres de la haute fonction publique et d'acteurs qualifiés dans leur domaine leur permet d'accéder à des postes spécifiques, par exemple de la DNAC au TFCA, en faisant jouer leurs compétences tant de l'international (fonctionnement par les résultats par exemple) que du national (maîtrise des codes de la scène domestique qui facilitent les négociations interministérielles notamment).

Comme on l'a vu dans le chapitre premier de cette première partie, c'est en 1985 que les premiers forestiers mozambicains ont commencé à exercer des fonctions administratives au ministère de l'agriculture, au sein de Direction nationale des forêts et de la faune sauvage, en charge de l'administration des aires

Agencies, Bloomfield, Kumarian Press. Voir également Jean-Pierre Olivier de Sardan, Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau (2000), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.

³⁵⁰ Ces « acteurs nationaux-intermédiaires » peuvent être définis comme des « brokers » (Stone, 2004) : dans le cadre de leurs fonctions au ministère de l'agriculture, on peut dire que les acteurs de l'actuelle unité TFCA occupaient déjà des fonctions de conciliateurs et de médiateurs. Toutefois, on peut considérer que le transfert de solutions d'action publique change de nature dans le cadre des enclaves bureaucratiques, dont les membres font preuve d'une double allégeance *de facto*. En effet, les acteurs intermédiaires des ministères ont toujours partie liée avec les bailleurs qui financent rapports et missions techniques – mais ces derniers financent également leurs salaires. Ainsi, l'inscription de ces grands commis médiateurs au cœur de l'Etat leur permet en effet d'incorporer (*via* des opérations de négociation et de traduction) au paysage réglementaire et législatif, et aux pratiques nationales, des nouveaux outils d'action publique, des nouvelles idées et manières de faire – même si l'action publique telle que nous l'évoquons depuis le début de ce travail n'est certes pas faite que de transferts de solutions d'action publique – elle est également le fruit d'un contexte national particulier, fait de controverses et de luttes ministérielles, sur fond de fragmentation de l'Etat. Dans ce cadre, en reprenant la typologie de Delpeuch (2009), la feuille de route du département TFCA consiste ainsi en des orientations de politiques générales et d'éléments programmatiques ; de contenus de politique publique, en l'occurrence la future loi de conservation. Il s'agit également d'instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique – notamment les statuts et organigrammes de la future agence de gestion des aires de conservation. En somme, il s'agit d'incorporer dans le paysage réglementaire et législatif national des instruments et des catégorisations 'légitimes' à l'échelle internationale, et portés par les bailleurs et leurs partenaires. Ainsi, le texte final de la Politique de conservation reprend les catégories de l'UICN concernant les aires de conservation. Il s'agit également de reprendre et de discuter les recommandations d'experts, dont les rapports ont été commandités par des bailleurs. Enfin, il s'agit de transposer et d'ancrer des manières de voir, en l'occurrence les mots d'ordre de la Banque mondiale en matière de conservation – on l'a vu notamment avec les termes de référence destinés aux consultants chargés de rédiger la Politique, qui mettaient notamment l'accent sur la nature commerciale des aires de conservation.

de conservation – fonctions occupées depuis 1975 par du personnel expatrié de la FAO. Les hauts fonctionnaires de cette Direction du ministère de l’agriculture occupent aujourd’hui des positions de direction au sein du TFCA du ministère du tourisme. Or, pendant leur passage au ministère de l’agriculture, ces acteurs coopéraient régulièrement avec les bailleurs présents, notamment dans la conception de programmes nationaux. Ainsi, le *Programme National des Forêts et de la Faune Sauvage* de 1995-2000 a été élaboré avec l’assistance financière du PNUD, et l’assistance technique de la FAO. Le groupe de travail qui a élaboré ce programme national était notamment composé de L., à l’époque chef de département de la faune sauvage au ministère de l’agriculture et aujourd’hui chef du département TFCA, et de E., à l’époque membre de ce même département du ministère de l’agriculture et aujourd’hui coordinateur des parcs et réserves dans l’unité TFCA³⁵¹. Comme le note Blundo à propos de l’administration forestière au Niger et au Sénégal :

« la longue fréquentation du monde des projets a contribué à transformer les perceptions des forestiers quant à leur identité et à leur mission. Elle a apporté des éléments nouveaux qui se sont ajoutés à la culture professionnelle de ce corps. (Ce dernier) a ainsi intégré progressivement des tâches propres à une administration de développement et a épousé, au fil du temps, ses différentes approches » (Blundo, 2011/2 : 443-444).

Dans notre cas d’étude, les acteurs du TFCA n’ont pas nécessairement épousé les différentes approches de la « configuration développementaliste », mais en tant que professionnels du développement, ils en adoptent les procédures. Surtout, ils mènent leurs activités en tant que hauts fonctionnaires de l’Etat. En effet, une caractéristique intéressante de l’unité TFCA en tant qu’enclave bureaucratique est

³⁵¹ Cet exemple est conforté par de nombreux autres cas, comme on peut le voir dans la chronologie en Annexe 2, des acteurs mozambicains – dont des membres du TFCA – prennent part depuis cette époque aux rencontres nationales sur la faune et à l’élaboration de lois, de politiques et de programmes nationaux cités dans le chapitre premier de cette première partie. Leur participation est repérable grâce aux actes de ces rencontres, qu’il a parfois été possible de recueillir. Leurs noms reviennent régulièrement, contrairement aux représentants de bailleurs et d’organisations internationales de protection de la nature qui ont un turnover important. Soulignons toutefois que les représentants de bailleurs, et plus souvent encore des représentants d’organisations internationales de protection de la nature, sont parfois des mozambicains, qui prennent part à l’étroit réseau d’interconnaissance autour des questions de conservation qui existe au Mozambique. L’idée de turnover permet de souligner qu’il n’est guère possible de suivre des carrières professionnelles d’expatriés, ces acteurs étant en général amenés à ne rester que quelques années dans leur pays d’affectation. En ce sens, le réseau de politique publique que nous étudions ici est particulièrement plastique.

que le rattachement à l'Etat est régulièrement invoqué par ses membres mozambicains³⁵² : de la majorité des entretiens menés avec ces derniers ressort leur positionnement en tant que membres du « gouvernement du Mozambique » : ils agissent au nom de l'Etat, du fait de leur position de grands commis. On se rappelle de l'entretien avec le '*task manager*' cité plus haut, où ce dernier soulignait combien il était gratifiant pour lui de « servir l'Etat ». Deux éléments d'explication peuvent éclairer ce constat. D'abord, leur futur professionnel dépend pour une large part de leur position au sein du monde du pouvoir mozambicain. Ensuite, précisément en référence au '*task manager*', il est un Mozambicain blanc : par ses origines familiales, il appartient au monde de l'Etat et lui est en ce sens loyal. Cela rejoint une remarque de Bierschenk, à propos de l'Afrique de l'Ouest :

« it emerged very clearly from our interviews that African officials see themselves as having a moral contractual relationship with the state. More senior officials describe this moral relationship as largely intact: “we work for the nation” they say » (Bierschenk, 2010 : 14).

Ce positionnement des élites administratives de l'unité TFCA, en termes de « serviteurs de l'Etat », est le nœud de la gouvernance hybride au cœur de notre étude. Ces acteurs représentent le « gouvernement du Mozambique » lors de réunions avec des bailleurs, comme dans le cadre des rencontres du groupe de conservation. Surtout, ces acteurs ont une certaine idée de l'Etat : c'est une fierté d'être à son service – beaucoup plus que d'être au service de bailleurs³⁵³. Le contexte de parti-Etat joue sans doute dans le cas mozambicain, mais la remarque de Bierschenk laisse toutefois penser que cela peut être une caractéristique commune aux élites nationales œuvrant dans le cadre de projets financés par l'aide extérieure tout en restant rattachées à la fonction publique. Cet attachement est d'autant plus fort que le cadre d'une enclave bureaucratique leur permet de disposer on l'a dit de vrais moyens, de vraies capacités d'actions et de décision, et de hauts revenus – ce qui valorise leur travail mais aussi leur statut. Par ailleurs, la

³⁵² Seul un membre du TFCA à l'époque de notre enquête n'était pas mozambicain. Il s'agissait de I., Italien.

³⁵³ Dans cette optique, les bailleurs sont en quelque sorte une modalité (i.e. pour se doter de moyens, pour espérer aller plus haut), tandis que l'Etat est une finalité (i.e. un projet politique, un objectif social).

fidélité à l'Etat est aussi la condition pour rester à ces postes très 'juteux' à court terme, et très intéressants à long terme – passer par ces postes peut de fait permettre d'accéder aux plus hautes fonctions³⁵⁴.

Ce positionnement peut par ailleurs être lu comme un fruit du régime de l'aide, qui a comme caractéristique on le voit de pénétrer les bureaucraties, dont les activités sont présentées comme étant du fait de l'Etat. Comme le soulignent Whitfield et Fraser, illustrant une situation commune à de nombreux Etats en Afrique bénéficiaires de l'aide – mais certes pas franchement nouvelle si l'on songe aux assistants techniques ou aux experts de la FAO des années 1970/1980 :

« The promotion of 'technical assistance' (donor staff and consultants working within or seconded to the civil service of the recipient countries), and the practice of conditioning aid on the establishment of special 'projects units' attuned to the objectives of specific donor interventions bring donor agencies inside recipient bureaucracies. (...) Donor-employed or donor-contracted staff have often become instrumental in preparing and implementing programmes on behalf of the recipient state itself. This increased contact enables more intimate surveillance of the political and bureaucratic scene within African states and thus more pervasive influencing by donors » (Fraser et Whitfield, 2008 : 13/15).

Notre cas d'étude montre combien l'influence du bailleur est mise de côté dans les discours et dans les positionnements des bureaucrates de l'entre-deux³⁵⁵ – ce qui ne signifie en aucun cas qu'elle n'est pas de mise, d'où notre lecture en termes de gouvernance hybride. Ainsi, la mise en avant de leur appartenance à l'Etat va de pair avec la minimisation du poids de la Banque mondiale, présenté lors des entretiens comme presque négligeable : la Banque est régulièrement évoquée comme un lointain bailleur, dont le représentant régional (basé en Zambie) rend quelques visites par an et à qui il convient de rendre des comptes. D'ailleurs, dans les minutes des rencontres du groupe de conservation – rédigés par des membres

³⁵⁴ On a vu l'exemple du chef de l'unité TFCA dont il paraît que l'ambition est de diriger la future Administration de gestion des aires de conservation.

³⁵⁵ Nous évoquons de fait l'idée d'élites de l'entre-deux, ce qui suggère un flou dans les frontières entre monde de l'Etat et monde des bailleurs. Cela étant, il existe bel et bien deux entités distinctes. En ce sens, l'unité TFCA et ses agents sont des expressions particulières des formes de collaboration et de négociation qui existent obligatoirement entre bailleurs et bénéficiaires.

de l'unité TFCA – la Banque est présentée comme un bailleur comme un autre. De fait, une caractéristique remarquable des membres du TFCA est de ne pas se présenter spontanément ni volontiers comme des médiateurs – contrairement au reste de l'élite administrative et experte que nous étudierons dans la seconde section de ce chapitre, ce qui suggère des 'types' différenciés d'acteurs de l'entre-deux, nous le verrons.

Dans le cas de l'unité TFCA donc, les fonctions des acteurs étudiés sont cependant bien celles d'intermédiation, mais sur la base d'une position forte dans l'appareil d'Etat. Ils sont en ce sens des médiateurs d'un genre particulier, qui construisent leur statut – et leur pouvoir – à partir de leur poids dans l'Etat, poids qui est d'autant plus conforté qu'il s'appuie sur l'administration parallèle qu'est le TFCA. D'où un jeu de balancier – voire d'équilibriste – entre monde de l'Etat et monde du bailleur, qui ne vont pas l'un sans l'autre, mais qui tourne à l'avantage, si l'on peut dire, d'une allégeance primordiale : si adoption des codes et des grands mots d'ordre de l'international il y a, c'est au nom de l'intérêt général, au nom du service de l'Etat.

Nous verrons dans la seconde section de ce chapitre que l'équipe dirigeante du TFCA, de même que d'autres élites administratives et expertes mozambicaines qui ont aussi gravité autour du processus de cadrage et d'authentification des orientations, ont en commun le chevauchement du monde de l'Etat et du monde des bailleurs – même si cela peut s'opérer selon des modalités sensiblement différenciées. Ils sont en ce sens des courtiers de l'action publique et forment par ailleurs un étroit réseau d'interconnaissances.

3.2. Section seconde. Des élites administratives et expertes, entre technicisation et politisation de l'action publique.

Nous proposons ici une sociologie d'un groupe restreint d'acteurs, cela du fait du contexte de notre étude : les acteurs mozambicains du domaine de la conservation de la nature ne sont pas très nombreux – surtout dès lors que l'on

s'intéresse à l'élite administrative. Toutefois, il est important d'aller au-delà de l'unité TFCA, et de prendre en considération d'autres acteurs. Le processus de cadrage et d'authentification des orientations étudiés au chapitre précédent sont également habités par des acteurs mozambicains faisant partie de l'élite administrative et experte qui nous intéresse ici, et qui gravitent autour du TFCA – et partant du cœur de l'action publique dans un contexte d'aide. Leur prise en compte dans l'analyse est d'autant plus importante que ces acteurs font partie de l'étroit réseau d'interconnaissances du domaine de la conservation au Mozambique. Ce réseau, composé d'hommes en général vétérinaires et ayant étudié puis travaillé ensemble au ministère de l'agriculture, occupe aujourd'hui des postes clés au sommet de l'Etat et/ou en interface quotidien avec l'Etat et les agences internationales de conservation/développement. D'où l'idée d'un groupe restreint d'acteurs de l'entre-deux à l'échelle des élites mozambicaines, mais celles-ci sont soit au sein de l'Etat, soit en relation régulière avec l'appareil d'Etat : il y a en ce sens des profils différenciés de médiateurs.

Ainsi, le personnel hautement qualifié issu du ministère de l'agriculture ne se retrouve pas seulement au sein de l'unité TFCA. Certains acteurs sont présents dans des projets financés par des bailleurs au ministère du tourisme, ou ils occupent des positions d'experts dans des cabinets de consultants spécialisés sur les questions de conservation. Ce sont là encore des dynamiques qui ne sont pas spécifiques au Mozambique. Par exemple, faisant référence au Niger et au Sénégal des années 1980, Blundo relate comment les projets financés par des institutions de financement comme la Banque mondiale ou des agences de coopération bilatérale et des ONGs nationales et internationales commencent à recruter des cadres supérieurs ou techniques de l'administration forestière, « qui la quittent temporairement en situation de mise en disponibilité ou en détachement. Certains ne réintégreront plus leur corps administratif d'origine » (Blundo, 2011/2 : 432). Toutefois, qu'ils aient définitivement quitté la fonction publique, qu'ils soient en détachement ou en mise en disponibilité, la sociologie des courtiers de la conservation – en termes de trajectoire professionnelle et de présentation de soi – illustre combien leurs pratiques se situent dans une zone grise. Cette dernière illustre l'interface entre monde des bailleurs et monde de l'Etat, et a une triple

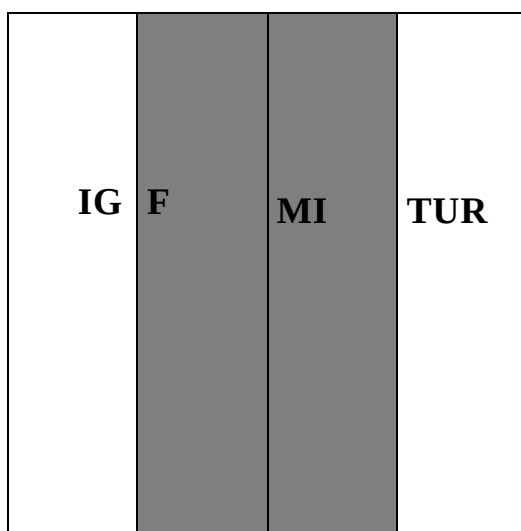
dimension : cognitive (i.e. leurs pratiques sont fondées sur des ajustements inégaux et variables dans le temps entre les différentes perceptions et procédures des différents groupes d'acteurs et organisations), relationnelle (i.e. ils jouent dans les deux sens et représentent – dans le cas du TFCA – l'administration auprès de la Banque mondiale et la Banque mondiale auprès de l'administration) et sociologique (i.e. ils se caractérisent par leur multipositionnalité active à l'interface d'univers sociaux différents).

Comme le faisaient autrefois les assistants techniques, il s'agit systématiquement de concilier agendas internationaux et intérêts de l'Etat : ils sont en ce sens des normalisateurs de référentiels ; ils calibrent les débats en fonction des référentiels des agences internationales de développement/conservation, et en fonction de la position qu'ils occupent au sein ou vis à vis de l'appareil d'Etat. Nous nous pencherons dans un premier point sur les carrières professionnelles de plusieurs des acteurs de l'intermédiation, en proposant des coups de projecteurs sur leurs trajectoires, qui indiquent un positionnement et un jeu sur l'entre-deux. Un second point montrera que cet entre-deux alimente une zone grise où se situe la fabrique de l'action publique transnationale : de manière certes différenciée selon leur profil et leur type de médiation, les acteurs de l'entre-deux contribuent à politiser l'action publique ; si la liberté de l'Etat reste sous contrainte (Enguéléguélé, 2008), ils s'attachent à faire en sorte que l'Etat demeure au centre du jeu.

3.2.1. Carrière professionnelle et positionnement : un jeu sur l'entre-deux.

Le cas de M. illustre une carrière au sein de cette zone grise qu'est le mélange du monde des bailleurs et de l'Etat. Il est un « insider » (Enguéléguélé, 2008 : 9) : il fait partie du petit noyau de personnes mozambicaines qualifiées sur les questions de conservation de la nature. Vétérinaire de formation, il a été directeur de la direction de la faune sauvage au ministère de l'agriculture, avant d'enchaîner plusieurs contrats avec la FAO et l'UICN. Il a ce faisant participé à la rédaction de rapports commandés par des bailleurs, ainsi que d'études commandées par l'Etat

sur financement international – il est par exemple co-auteur de l'étude IGF/FAO sur l'agence paraétatique ; il a aujourd'hui un bureau situé dans les locaux occupés par le TFCA³⁵⁶, il est membre du groupe de conservation, et prend part à la plupart des comités interministériels créés dans le cadre de l'élaboration de la Politique de conservation puis de la loi de conservation. Il est aujourd'hui attaché technique de la Fondation Internationale pour la Gestion de la Faune (IGF) – sur fonds de l'AFD – auprès de la direction nationale des aires de conservation (DNAC) du ministère du tourisme (Mitur) au Mozambique :



« Je suis entre les deux (dans la zone grise sur le schéma qu'il esquisse sur mon carnet). Je suis considéré ici comme une partie du Mitur, pas comme une partie d'IGF. Mon contrat avec IGF, sur financement de l'AFD, c'est d'appuyer le Mitur. Etre basé ici, travailler sur la conservation depuis longtemps, être mozambicain... c'est un mélange de coïncidences, de certains aspects. Et les choses se mélangent de façon positive. Des fois j'ai du mal à me présenter comme IGF.

Donc plutôt comme DNAC/IGF. Donc au final oui, les deux sont mes chefs »³⁵⁷.

Autre exemple au ministère du tourisme, le cas de BI. illustre également la position et le positionnement de l'entre-deux qui caractérisent la plupart de ces acteurs³⁵⁸. Conseiller technique du ministre du tourisme sur les questions d'investissements et d'AC, il travaille régulièrement avec le TFCA, il est rémunéré par l'USAID (United States Agency for International Development) :

« Pour le Mozambique, (le) focus (de l'USAID) c'est le secteur du développement

³⁵⁶ Nous avons évoqué ce point lors de la première section du présent chapitre (« L'unité TFCA, une enclave bureaucratique »).

³⁵⁷ Entretien avec M., attaché technique IGF, le 21 mars 2011, au ministère du tourisme (Mitur), Maputo.

³⁵⁸ La position de ces acteurs est d'être à l'interface de l'Etat et des bailleurs. En revanche, leur positionnement, au sens de présentation de soi, est en général celui de serviteurs de l'Etat.

économique, et les secteurs sociaux. Ils s'intéressent à l'intervention du secteur privé. Et il y a aussi la question de l'utilisation durable des ressources naturelles. (...) Donc il s'agit d'appuyer la conservation, dans l'optique que ça va attirer plus de secteur privé, ce qui va contribuer au développement durable. (...) Moi, je suis là pour les investissements et les aires de conservation. Quand je suis arrivé, c'était plus pour travailler sur les aires de conservation en tant qu'universitaire. Tous les techniciens des aires de conservation ont été mes étudiants. (...) Mais je n'y connais rien en économie. Ce que je sais c'est parler bien aux gens. Je suis en poste depuis trois ans. Je n'ai pas de temps. Donc je suis surtout un pompier. Quand il y a un problème spécifique lié à la biodiversité, je travaille avec les équipes. Donc ce sont surtout des actions réactives. (...) Je suis le focal point de l'USAID dans le ministère »³⁵⁹.

Le personnel du Mitur rémunéré par des bailleurs représente ainsi des personnalités qui évoluent dans le secteur depuis un certain nombre d'années, et dont les tâches principales sont d'apporter des réponses à leurs interlocuteurs – et notamment aux bailleurs. Ces derniers disposent donc d'interlocuteurs au cœur même des ministères, à qui ils peuvent demander des comptes :

« Je suis en premier lieu fonctionnaire de l'Etat. (...) J'ai une triple subordination : comme fonctionnaire de l'Etat, je donne mes cours et on m'évalue pour ce travail ; en tant que dirigeant au ministère, je suis évalué aussi, donc par le chef Sumbana (le ministre du tourisme) ; à la fin de la journée, comme j'ai les termes de références du bailleur, je leur rends des comptes aussi. (...) Le bailleur a un programme avec le Mitur. Au lieu que ça prenne des années à être implanté, on me met au milieu. Donc j'éveille l'intérêt du ministre pour qu'il accélère les choses. Je suis comme un policier de l'USAID »³⁶⁰.

L'idée de double allégeance apparaît clairement dans cet extrait. Le positionnement de cet acteur intermédiaire rejoint celui de la plupart des membres du TFCA : « je suis en premier lieu fonctionnaire de l'Etat ». Mais sa double casquette fait de lui un « policier de l'USAID ». Selon Plank, précisément à propos du contexte mozambicain au début des années 1990, les agences d'aide – et en

³⁵⁹ Entretien avec BI., conseiller technique du ministre du tourisme, ministère du tourisme, le 26 août 2010.

³⁶⁰ Entretien avec BI., conseiller technique du ministre du tourisme, ministère du tourisme, le 26 août 2010.

particulier la Banque mondiale – s’attachent depuis longtemps à avoir des interlocuteurs qui :

« share the assumptions and speak the language of aid agencies employees, in order to facilitate the acceptance and implementation of their policy prescriptions. (...) The aim (of the Bank) after all, is to build a new kind of state – technically competent, economically rational, and politically dispassionate. (...) People trained to international standards in economics and public administration are unlikely to remain satisfied for long with the salaries that the Government is able to pay » (Plank, 1993 : 425/426).

Cela est toujours en partie vrai : les élites administratives et expertes de notre cas d’étude maîtrisent le langage des agences de l’aide, et la plupart se sont formées à l’étranger. Elles sont donc techniquement compétentes. Cependant, rester lié à l’Etat demeure une motivation essentielle de la plupart de ces élites, pour des questions de cœur de métier, mais aussi de sécurité de l’emploi et de retraite. Cet extrait d’entretien avec BI. l’illustre :

« Le grand dilemme pour les pays comme le Mozambique, qui n’ont pas un système bien organisé de sécurité sociale et de retraite, c’est qu’on n’aime pas quitter l’Etat. Donc les gens cherchent des alternatives qui leur donnent des satisfactions notamment financières. Mais ils reviennent toujours vers l’Etat, car il est le seul à proposer une retraite, même si elle est petite. L’institut national de sécurité social (INSS) n’a pas vingt ans. Il permet aux gens du secteur privé de payer une taxe pour cotiser. Donc ça change »³⁶¹.

Le lien avec la fonction publique n’est cependant pas systématiquement de mise. On l’a dit, il existe parmi ce réseau d’interconnaissance des acteurs ayant fait le choix de quitter l’Etat. C’est le cas de H. Vétérinaire de formation et ancien directeur du département de faune sauvage au ministère de l’agriculture de 1993 à 2000. Il a ensuite quitté le service public pour le secteur privé, afin d’avoir « plus de marge de manœuvre ». Il a ainsi travaillé dans le domaine des safaris, puis celui

³⁶¹ Entretien avec BI., conseiller technique du ministre du tourisme, ministère du tourisme, le 26 août 2010.

de l'extraction de bois. Il a ensuite été le « team leader » du cabinet de consultant SAL, en charge de la rédaction de la Politique de conservation. Sa bonne maîtrise du monde de l'Etat lui a permis de se positionner à la marge de l'Etat et des bailleurs, et d'exercer ce faisant là aussi une fonction de conciliateur entre les diverses parties prenantes à l'élaboration de la Politique :

« Les bailleurs voulaient des systèmes autonomes de gestion financière (des AC) avec notamment la question de la transparence. Et du côté du gouvernement, il voulait une augmentation de la gestion institutionnelle, c'est à dire renforcer les institutions. Il y avait l'idée de préserver le contrôle centralisé, et puis de faire en sorte que les institutions centrales aient un rôle renforcé. Donc la proposition de la Politique, c'est de la décentralisation et un rôle de régulation pour les institutions centrales »³⁶².

La position d'entre-deux de ces acteurs, pour la plupart donc toujours dans la haute fonction publique, mais ayant un deuxième 'patron', à savoir le bailleur qui les rémunère, est une position de pouvoir : ils jouent alternativement de leur double expertise et de leur double appartenance, en termes de prestige, de compétences et de revenus. Comme le souligne Stone en qualifiant ce type d'acteurs d'« internationalised public sector officials » (Stone, 2008 : 30) :

« they hold power as a result of their (semi)official position ; their control of information, and other organizational resources ; their technical expertise or epistemic authority (...) » (Stone, 2008 : 31).

Cela rejoint l'idée de zone d'incertitude développée par Crozier et Friedberg (1977) : les acteurs intermédiaires contrôlent l'incertitude du 'gate-keeper' et en tirent du pouvoir³⁶³. Si l'on s'en tient aux membres de l'unité TFCA, on a vu en

³⁶² Entretien avec H., directeur du cabinet de consultant SAL, « team-leader » de l'élaboration de la Politique de conservation, le 02 juin 2009, Maputo.

³⁶³ Les auteurs écrivent ainsi : « l'incertitude en général ou des incertitudes spécifiques (...) constituent la ressource fondamentale dans toute négociation. S'il y a incertitude, les acteurs capables de la contrôler l'utiliseront dans leurs tractations avec ceux qui en dépendent. Car ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs : les rapports des acteurs, individuels ou collectifs, entre eux et au problème qui les concerne, s'inscrivent donc dans un champ inégalitaire, structuré par des relations de pouvoir et de dépendance. (...) Le pouvoir, les capacités d'action des individus ou des groupes au sein d'une organisation dépendent en fin de compte du contrôle qu'ils peuvent exercer sur une source d'incertitude affectant la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs à elle, et de l'importance comme de la pertinence de cette source d'incertitude par rapport à toutes les autres qui conditionnent

effet combien ils sont maîtres de l'agenda des réunions du groupe de conservation, et disposent par ailleurs de ressources organisationnelles et matérielles, contrôlant ainsi les informations en circulation dans le cadre de la fabrique de la Politique de conservation. Ils sont les rédacteurs des statuts de la future agence de gestion des aires de conservation, et ils coordonnent les réunions du comité interministériel chargé de la rédaction de la loi de conservation. Ils sont de fait les seuls en condition de pouvoir arbitrer entre les différentes conceptions et contraintes organisationnelles.

En reprenant des outils de la littérature des transferts de politiques publiques, on peut dire – suivant la typologie proposée par Wolman (2002) et reprise par Delpeuch (2008) – que ces élites administratives et expertes sont à la fois des opérateurs et des facilitateurs. En effet, elles prennent une part active à la diffusion d'idées et à la transplantation de solutions d'action publique ; cela à travers leurs pratiques fondées sur des ajustements inégaux et variables dans le temps entre les différentes perceptions et procédures des différents groupes d'acteurs et organisations. De fait, les membres du TFCA interagissent et négocient des accords relatifs à l'adoption de catégorisations communes, et d'instruments consensuels – avec les autres parties prenantes (bailleurs, organisations internationales de la conservation et autres ministères), notamment dans le cadre des processus de cadrage de la politique publique. Ils se caractérisent par leur multipositionnalité active à l'interface d'univers sociaux différents. Ces acteurs sont également des facilitateurs, dans la mesure où ils contribuent au succès de la transplantation en créant des conditions favorables à la réception.

Leur lien avec l'Etat est un indicateur de la nature ambivalente de l'action des médiateurs. La littérature sur l'aide internationale dans les pays du sud rappelle souvent les effets attendus et supposés de l'intervention des bailleurs, laquelle se présente généralement de manière technique et soi-disant neutre, afin d'« anesthésier le politique » (Harrison, 2010 : 56) – ce qui revient à nier l'articulation entre « policies » et « politics ». La neutralité, l'aspect très technicien

également cette capacité. Ainsi, plus la zone d'incertitude contrôlée par un individu ou un groupe sera cruciale pour la réussite de l'organisation, plus celui-ci disposera de pouvoir » (Crozier et Friedberg, 1977 : 23-79).

des agendas du développement seraient ainsi synonymes d'une dépolitisation de l'action publique. L'agenda des bailleurs insiste par exemple sur des mots consensuels vidés de leur sens politique, comme la participation et la gouvernance. Or, la position d'entre deux de ces élites administratives et expertes, ainsi que leur positionnement en termes d'appartenance à l'Etat, sont au contraire vecteurs d'une certaine politisation de l'action publique, c'est à dire d'une affirmation de la compétence souveraine de l'Etat vis à vis des organisations internationales de développement/conservation.. Au moment de l'authentification des choix (quand sont formulés les statuts de l'entité paraétatique et la loi de conservation) en effet, nous avons vu que l'action publique se resserre autour de ces acteurs, qui participent à un élargissement des prérogatives de l'Etat sous couvert de développement.

3.2.2. Des élites présentes dans les processus de cadrage et d'authentification des orientations : politisation de l'action publique mais une liberté de l'Etat qui reste sous contrainte.

Les acteurs hybrides au sommet de l'Etat sont des courtiers. Ils sont en effet dans les deux mondes (de l'Etat et des bailleurs) – ou plutôt, ils sont les deux mondes – bref, ils font du '*straddling*'. En effet, étant à l'interface, ils jouent dans les deux sens : ils sont les représentants de l'un dans l'autre et de l'autre dans l'un, et s'investissent ce faisant de la double représentativité. En d'autres termes, ils représentent l'administration auprès de la Banque mondiale et la Banque mondiale auprès de l'administration. Cela rejoint l'idée de zone grise : les '*brokers*' font de la représentation des intérêts, ils négocient à la marge ; ils sont à la fois intermédiaires et négociateurs et assurent la prise en charge des intérêts des deux parties qu'ils unissent.

Dans cette optique, ils procèdent à des transcodages immédiats. Leurs compétences sont reconnues par l'international, mais aussi sur la scène domestique, ce qui leur permet de jouer un rôle de facilitateur d'espaces communs, en reprenant les référentiels qui viennent de l'international, mais en les rendant

acceptables au niveau national – et inversement, ce qui permet à l’Etat de disposer de relais dans l’international. Leur double allégeance est finalement presque mécanique : si leurs représentations du monde et leur attachement premier vont vers leur profession initiale (d’où une propension à penser la conservation comme étant avant tout au service de la protection de la faune – ce qui leur permet d’ailleurs de s’accommoder finalement assez facilement de l’agenda de la Banque mondiale, qui met l’accent sur la grande faune au sein d’aires de conservation) et vers l’Etat, ils travaillent selon les procédures et l’agenda de leur employeur afin de conserver leur statut de grands commis de l’Etat avec des moyens d’agir.

Et pourtant, nous l’avons dit, on remarque une politisation dans le cadre de l’authentification des choix et des orientations, au sens d’affirmation de la compétence souveraine de l’Etat. Cette forme de politisation est différente de celle observée dans les processus de cadrage, qui correspondent à un espace de débats et de controverses demeurant relativement technique. En effet, il ne s’agit pas pour les organisations internationales de se heurter ouvertement à la souveraineté de l’Etat, quand bien même les questions traitées sont assez sensibles, puisqu’il s’agit *in fine* de reconfigurer l’Etat – et il ne s’agit pas plus pour l’Etat de se heurter aux bailleurs puisqu’il s’agit de consolider ses capacités. Cela étant, il y a forme de jeu politique (c’est à dire politisation), puisque dans ces débats se positionnent les positions et se préforment les possibles. Mais dans la mesure où ne négocie pas l’authentification, on peut diversifier les sources et les partenaires.

Or, on observe un resserrement de l’action publique autour d’acteurs étatiques – c’est à dire membres des ministères mozambicains – lors de l’authentification des choix, quand sont discutés les statuts de la future agence paraétatique de gestion des aires de conservation, ainsi que la loi de conservation. Dans le cadre du décret de mai 2011 on l’a vu, cette agence devient une administration, et confère un rôle important à l’Etat – *via* le ministère de tutelle, aux fortes prérogatives, contrairement à ce qui était initialement prévu dans le processus de cadrage. Quant à la loi, sa première mouture était en de nombreux points différente du texte de la Politique de conservation, produite également dans le processus de cadrage. Ainsi, les instruments issus de l’authentification des choix ont pour caractéristique d’être

incomplets ou foncièrement divergents comparés aux déclarations affichées jusqu'alors. Ils peuvent également être en attente : la loi de conservation n'est toujours pas approuvée.

C'est donc précisément au moment où il s'agit d'authentifier des orientations, c'est à dire de les transformer en instruments à effet obligatoire, que l'action publique se resserre autour d'acteurs étatiques. En d'autres termes, la politisation de l'action publique se joue ici dans l'affirmation de la compétence souveraine de l'Etat, laquelle s'opère dans une dynamique de verrouillage de l'espace décisionnel. Or, les médiateurs prennent une part active à ce processus : ils sont au cœur de la formulation de ces orientations, et ils figurent en majorité parmi les acteurs étatiques en question. Leur allégeance est double on le sait ; ici, c'est leur appartenance (régulièrement revendiquée on l'a vu) au secteur public qui est mise en valeur, donc à l'Etat – et au parti-Etat. On peut à cet égard supposer qu'il existe au ministère du tourisme une cellule du Frelimo, comme c'est le cas au ministère de la coordination de l'action environnementale par exemple³⁶⁴. Leur loyauté vis à vis de l'Etat explique la prise en charge des intérêts de ce dernier, qui consistent à faire en sorte que le caractère centralisé de sa régulation reste de mise.

A ce titre, on peut noter combien l'Etat revient dans le jeu de l'action publique selon les phases de cette dernière. L'Etat délègue sur le travail de discussion et de conception – et il fait son retour sur la formalisation de l'injonction légitime. Il prend en effet les manettes sur la régulation, c'est à dire sur la production de normes légales. Il joue ainsi sur la ressource de l'authentification : parce qu'il peut maintenir le flou, parce qu'il peut jouer sur le temps pour la prise de décision, parce qu'il peut arbitrer sur les hésitations ou les options politiques ou techniques, il reste incontournable puisqu'il est le seul à avoir le pouvoir de la mise en norme légitime.

Mais les médiateurs sont des acteurs hybrides, investis on le sait d'une double représentativité, vis à de l'Etat donc, mais aussi des bailleurs. A ce titre, l'action publique demeure passablement hybride, de la même façon que les acteurs qui sont au centre de l'ensemble de ces processus. Ainsi, la conception de l'action publique

³⁶⁴ Voir sur cette question Nhamirre (16 Septembre 2010), « Conheça a célula do partido Frelimo no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental », *Canalmoz*.

est bien le fait des agences de développement/conservation. Le retour en force de l'Etat s'opère ce faisant en jouant sur des référentiels qui sont au départ extérieurs – et dans la limite d'un pouvoir normatif de plus en plus prédéfini par des cadres normatifs privés ou publics globaux. En d'autres termes, on fait des ajustements non pas sur les cadres (qui sont formatés au niveau régional ou international), mais sur les modalités de gestion de ces cadres, c'est à dire sur la façon dont ils seront intégrés dans le paysage réglementaire et législatif national. L'Etat a ce faisant la maîtrise des cadres d'ajustement, en opérant un glissement progressif des référentiels : internationaux, ils se nationalisent – selon des critères et des définitions qui s'avèrent régulièrement différents de leur format d'origine. En ce sens, l'Etat fait effectivement preuve de création, et conserve une marge de manœuvre malgré les forts inputs internationaux, en remodelant les normes dans le cadre de décrets et de lois qui ont une valeur impérative. Il y a contrôle et mise en harmonie par l'Etat, qui fixe les latitudes d'interprétation et en ayant la possibilité de sanctionner. Et dans le même temps, s'il y a bien une certaine (re)prise en main du jeu par l'Etat, dans la fabrique elle-même de l'action publique puisqu'elle se resserre autour d'acteurs étatiques, et dans les textes eux-mêmes comme on l'a vu avec le montage institutionnel prévu par le décret de mai 2011 – cette (re)prise en main se joue toutefois sur des cadres forgés à l'international et elle s'opère essentiellement par l'entremise d'acteurs ayant une double loyauté. La liberté de l'Etat, et de ses acteurs hybrides, reste ainsi sous contrainte dans le cadre du régime de l'aide, qui engendre une action publique foncièrement transnationale.

3.3. Conclusion.

Les acteurs hybrides de l'unité TFCA, et plus largement les élites administratives et expertes spécialistes de la conservation de la nature, semblent troubler le jeu par leur statut de l'entre-deux, mais leur sociologie permet de situer la fabrique de l'action publique au Mozambique au cœur d'un équilibre entre agendas internationaux et affirmation du pouvoir de l'Etat. Suivant l'idée d'extraversion de l'Etat, la dimension exogène de l'action publique n'est de fait

pas synonyme d'une dépendance passive de l'Etat vis à vis de ressources financières et techniques externes. Si l'appareil de l'Etat ne maîtrise pas tout à fait l'ensemble de l'action publique, de sa conception à son évaluation, la présence des courtiers lui permet de rester au cœur du jeu, et de politiser celui-ci – notamment en faisant en sorte que la concrétisation des solutions d'action publique poussées par les bailleurs soit incomplète, en attente, ou en verrouillant les décisions clés. Les transferts opérés par les acteurs intermédiaires du ministère du tourisme représentent ainsi avant tout une 'mise en conformité' formelle du secteur de la conservation aux idées et instruments 'légitimes' sur la scène internationale – et inversement ils assurent un lien de représentation des intérêts de l'Etat vers la Banque mondiale. L'Etat fait cependant preuve d'une liberté sous contrainte, puisque même 'nationalisées', les normes exogènes, poussant vers une reconfiguration de l'Etat, sont adoptées. Il existe en somme une reconfiguration *a minima* de l'Etat, qui ne peut pas ne pas changer, même si ce n'est qu'à la marge.

Dans ce contexte de l'entre-deux où on observe une prégnance du régime de l'aide, nous avons vu que la caractéristique première des élites administratives mozambicaines – principalement celles se situant au sein de l'appareil de l'Etat – était l'affichage de leur appartenance et de leur attachement primordiaux à l'Etat. Dans un contexte politique et partisan où l'appartenance à l'Etat et au parti est un élément de continuité pour les hauts fonctionnaires entre la période « marxiste-léniniste » et la période néolibérale actuelle, la double allégeance *de facto* des acteurs de l'entre-deux s'estompe en effet de manière parfois remarquable derrière l'affichage d'une loyauté primordiale. Ainsi que l'affirme BI. :

« Je suis resté communiste, je reste fidèle à l'Etat. Donc de ce point de vue je suis monogame »³⁶⁵.

On retrouve des logiques comparables dans le cadre de la gouvernance locale de la nature, comme nous le montrerons dans la deuxième partie de ce travail, avec

³⁶⁵ Entretien avec BI., conseiller technique du ministre du tourisme, ministère du tourisme, le 26 août 2010.

l'étude de deux parcs nationaux bénéficiaires de l'aide internationale, et administrés par des équipes transnationales.

2^{ème} Partie : Parcs nationaux et action publique transnationale

Les équilibres précaires et en négociation continue entre agendas internationaux et affirmation du pouvoir de l'Etat caractérisent l'action publique de la conservation au sommet de l'Etat comme nous l'avons souligné au cours de la première partie de cette thèse. Cette régulation est également repérable à l'échelle de la gestion quotidienne d'aires de conservation, et c'est ce que nous montrerons dans cette seconde partie, grâce à l'analyse des systèmes d'action publique de deux parcs nationaux : le parc national de Gorongosa, au centre du pays, et le parc national du Limpopo, au sud-ouest. Ils ont en commun d'être les deux fleurons de la conservation mozambicaine aujourd'hui. Ils sont en effet régulièrement médiatisés et/ou objets de controverses, et représentent deux modèles de gestion de la nature particulièrement prisés dans le monde de la conservation aujourd'hui.

Ainsi, Gorongosa est un partenariat public-privé (ppp) entre l'Etat et la Fondation philanthropique américaine Carr depuis 2008. Le ppp est l'objet de nombreux documentaires³⁶⁶ – souvent primés lors de festivals – et de reportages à la télévision et dans des magazines étrangers. La politique de marketing autour de cet « Eden » perdu et retrouvé grâce au dévouement d'un philanthrope américain fait du parc, on le verra, une aire protégée relativement connue au niveau international, et un cas d'étude inédit au Mozambique de conservation philanthropique.

Pour sa part, le Limpopo forme un parc transfrontalier entre le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. La création du Great Limpopo Transfrontier Park (GLTP) en 2002 en a fait l'un des plus grands en Afrique. Pouvant être qualifié comme on le verra de « parc de la paix », il fait l'objet d'une littérature

³⁶⁶ Dont celui du National Geographic, « Africa's Lost Eden » (voir <http://events.nationalgeographic.com/events/films/2010/03/24/africas-lost-eden/>) et de l'émission américaine « 60 minutes » de la chaîne CBS (voir <http://www.cbsnews.com/video/watch/?id=5119851n>).

académique abondante, en particulier sur le sujet de la relocation (*resettlement*) de milliers d'habitants du côté mozambicain.

L'étude de ces deux systèmes d'action publique est particulièrement intéressante car tous deux sont gérés par des équipes transnationales et ne fonctionnent que grâce à des fonds internationaux. L'analyse porte ainsi sur une problématique comparable à celle rencontrée précédemment relativement à l'administration de mission qu'est l'unité TFCA : *quid* d'une action publique reposant sur des modes de gestion déléguée ? *Quid* du rôle et du pouvoir d'un Etat qui ne cesse de voir des formes alternatives à sa gestion être instituées et soutenues territorialement et organisationnellement ? *Quid* du rôle et du pouvoir de l'Etat en tant que processus de domination légitime dans un régime d'aide qui multiplie les modes de gestion par contournement de l'Etat, ou en tout cas qui favorise la formation d'administrations certes rattachées au secteur public, mais qui dépendent de financements extérieurs sur lesquels reposent largement leurs feuilles de route ? Ces administrations sont en effet des espaces normatifs et semi-autonomes par rapport à l'appareil de l'Etat, qui leur délègue une série de missions – dans nos cas d'étude, la gestion de la nature au quotidien dans le cadre de deux parcs nationaux. C'est ce que nous appelons dans cette seconde partie des « appareils transnationaux » de développement/conservation, dans une lecture s'appuyant sur Ferguson et Gupta (2002), afin de mettre en avant cette délégation et cette autonomisation d'administrations transnationales vis à vis de l'appareil de l'Etat.

Tout comme dans la première partie de notre travail, nos interrogations ont donc avant tout trait à l'étude de la dialectique entre agendas internationaux et pouvoir de l'Etat. Gorongosa et le Limpopo sont deux modèles différents de gestion de la nature, présentent des montages institutionnels spécifiques, et s'inscrivent dans des contextes sociaux et politiques particuliers. Mais ils ont en commun d'incarner l'expansion actuelle au Mozambique de nouvelles formes de gouvernance de la nature. On l'a vu au cours de la première partie de ce travail, de nouvelles réglementations sont en cours de négociation à l'échelle de la capitale. Or, au niveau local, les pratiques qui s'institutionnalisent progressivement autour des nouvelles formes de gouvernance de la nature ne sont pas directement en adéquation avec les orientations poussées par Maputo, cela d'une double façon.

D'abord, l'ensemble des nouveaux instruments en discussion au niveau central ne trouve pas (encore) d'écho au niveau local, puisque justement ces recettes sont toujours en discussion. La Politique de conservation, même si elle a été adoptée en août 2009, n'a pas de valeur opératoire, on l'a vu, mais une portée déclarative, censée baliser la future loi de conservation et les décrets d'application. Ensuite, et ce point est au cœur de notre analyse, les deux parcs nationaux sont par certains côtés assez déconnectés de l'Etat central. Ils disposent d'une certaine marge de manœuvre au quotidien, ce qui conduit à penser en terme de privatisation de l'action publique, au sens où des appareils (*apparatuses*) transnationaux de conservation et de développement prennent en charge toute une série de programmes de développement. Il s'agit on le verra d'une délégation de la part de l'Etat.

Gorongosa et le Limpopo ont donc en commun d'institutionnaliser de nouvelles manières de gouverner la nature. Dans les deux cas, il s'agit d'une gouvernance hybride, où des acteurs non étatiques (venant du secteur privé, d'ONGs et de l'aide) sont directement impliqués dans le pilotage politique et le co-gouvernement – ici de parcs nationaux – aux côtés d'acteurs étatiques (Schäferhoff *et al.* 2009 : 453) et de collectivités locales et sociales. L'objectif de cette introduction est de brosser à grands traits les dynamiques historiques et politiques dans lesquelles s'inscrivent les deux parcs nationaux, ainsi que de préciser plus avant notre grille d'analyse. Les deux parcs seront ensuite analysés dans le cadre de chapitres dédiés. Les enseignements tirés de leur comparaison, mis en perspective avec la première partie de ce travail, feront l'objet de la réflexion proposée dans la conclusion générale.

Tout comme la première partie de ce travail, nous adoptons une démarche d'analyse par le haut. Il s'agit ici d'étudier la gouvernance de la nature au prisme des activités des équipes de gestion de deux parcs nationaux, et de leurs relations avec l'Etat central et local. Les questions du rapport aux populations locales, des réactions et perceptions de ces dernières vis à vis des politiques de conservation, et des parcs nationaux en particulier, sont bien sûr prises en compte, mais dans une moindre mesure. Des entretiens avec des représentants de communautés locales ont

été menés dans les deux parcs, mais là n'était pas le cœur de notre enquête de terrain. Pour autant, il est important de situer les deux aires de conservation dans leur environnement immédiat, c'est à dire dans le paysage social, économique et politique qui est celui de leurs régions respectives, cela sur la longue durée – nous ferons en ce sens régulièrement des références aux rapports parcs/populations au cours des deux chapitres suivants.

Les développements qui suivent permettent de situer d'ores et déjà les deux parcs dans le cadre d'une réflexion générale sur le rapport entre Etat et zones rurales. Si la conservation de la nature est bien l'objet premier de ces deux aires, il n'en demeure en effet pas moins qu'elles se situent au cœur de zones rurales, qui ont pour caractéristique au Mozambique d'avoir été traditionnellement négligées par l'Etat central, à la fois pendant l'époque coloniale et suite à l'indépendance – ce qui fait de la lutte contre la pauvreté un enjeu majeur.

Les appareils transnationaux de conservation et de développement invitent à une réflexion sur l'Etat postcolonial dans un régime d'aide, mais ils s'inscrivent par ailleurs dans des cadres marqués par un rapport particulier de l'Etat vis à vis des zones rurales, c'est à dire des populations rurales et des ressources naturelles. Il ne s'agit donc pas seulement d'analyser des cas particuliers d'équilibres entre agendas internationaux et affirmation du pouvoir de l'Etat, mais de montrer en quoi ils sont contraints par et font écho aux grandes tendances de la longue durée³⁶⁷. Cette seconde partie entend ainsi montrer que longue durée et appareils transnationaux de développement/conservation sous-tendent les systèmes d'action publique dans un système d'ajustements mutuels : le régime de l'aide est source de narrations et de programmes nouveaux, mais qui sont contraints par des pratiques et des représentations qui s'ancrent dans le contexte socio-historique des deux parcs nationaux – cette introduction propose quelques coups de projecteurs sur lesdites pratiques et représentations.

³⁶⁷ C'est ce que nous avons voulu mettre en lumière dès la première partie de ce travail, en suggérant que le régime de l'aide est vecteur de nouveaux instruments et de nouveaux cadres d'action publique – tout en étant contraint par la longue durée ; par exemple, d'anciennes pratiques demeurent et d'anciens textes font toujours figure de référence, alors même que sont formellement instituées des formes nouvelles d'action et de réglementation. Nous avons montré que dans



Figure 7. Parcs nationaux et réserves nationales au Mozambique.

le même mouvement, le régime de l'aide pesait sur les trajectoires réglementaires mozambicaines, qui sont de fait en partie les fruits des narrations véhiculées par l'aide. Il y a en ce sens contrainte réciproque.

Grandes tendances historiques et politiques : l'enjeu du gouvernement de l'hinterland au Mozambique.

Le parc national de Gorongosa a été créé en 1960, après avoir été une réserve de chasse depuis les années 1920. Le parc national du Limpopo est quant à lui beaucoup plus récent, puisqu'il a été créé en 2001 à la faveur de négociations avec l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, qui donnent naissance au GLTP un an plus tard. Comme Gorongosa, le Limpopo était une réserve de chasse, depuis les années 1920. Nous reviendrons en détails sur l'histoire de ces aires de conservation au cours des chapitres premier et second. Réserves de chasse puis parcs nationaux, Gorongosa et le Limpopo se distinguent du fait de leur localisation dans l'hinterland. Le Limpopo est certes bien plus proche de la capitale Maputo, mais il n'en demeure pas moins que tout comme Gorongosa, il se situe dans des zones rurales, c'est à dire éloignées des centres urbains, dont les populations vivent de petite agriculture familiale et d'élevage (surtout pour la région du Limpopo). Nous évoquerons dans un premier point la question de l'incapacité du Frelimo à se rallier les populations rurales, et traiterons dans un second point de la question du contrôle du territoire.

L'enjeu du ralliement des populations rurales.

Les zones rurales ont été traditionnellement négligées par l'Etat central. L'Etat colonial a toujours favorisé l'agriculture des colons, et a dans le même temps restreint l'agriculture paysanne. Suite à l'indépendance, le parti-Etat Frelimo a poursuivi ce que la majorité des auteurs a appelé des « politiques inamicales envers la paysannerie » :

« Once in power Frelimo evolved from a popular and victorious liberation movement into a bureaucratic, anti-peasant, one-party state. Despite regime changes both the colonial and postcolonial Mozambican state pursued policies inimical to the

peasantry. While their reasons were different³⁶⁸, the results were the same: increased peasant dissatisfaction and alienation from the state » (Bowen, 2000 : 1).

Le Frelimo a ainsi promu le socialisme rural puis l'ouverture et la privatisation des marchés dans les années 1990 (Bowen, 2000). Le socialisme rural s'est surtout incarné dans la politique dite de villagisation – comparable à l'Ujamaa en Tanzanie à la même époque (Harrison, 2004). Il s'agissait de regrouper les populations rurales dans de grandes fermes d'Etat (Geffray, 1990). Dans le cadre de sa stratégie modernisatrice, le Frelimo mettait en effet l'accent sur l'agriculture en coopérative ; le programme de villagisation, sur une base volontaire au départ puis forcée, était considéré comme essentiel pour la distribution de services de santé et d'éducation (Hanlon, 2010 : 83). D'où des relocations forcées au sein de villages communaux et la conversion de larges zones en fermes d'Etat géantes, en général d'anciennes plantations coloniales (Galli, 2003 : 236). D'autre part, le Frelimo affichait une politique de défiance vis à vis des autorités traditionnelles, considérées comme obscurantistes et anciennes alliées du pouvoir colonial (French, 2009 ; Meneses, 2005 ; West et Kloeck-Jenson, 1998) :

« (...) FRELIMO chose to ignore (the regulos) local authority and instead to follow a centralized model of land administration, not dissimilar to that of the Portuguese. (...) in 1979, all land was nationalized. Lei 6/79 vested all property rights in the State, which determined land usage. All concessions of land rights were usufruct rights requiring state approval. There was no guaranteed security of tenure for rural communities » (Galli, 2003 : 232).

Ces politiques de pénétration du monde rural ont abouti à une désaffection des populations rurales, ce que résume Cravo :

« (...) in the years following Mozambican independence Frelimo had alienated many Mozambicans, particularly in rural areas. The compulsory 'villagisation' programme and the marginalisation of traditional authorities heightened the resentment amongst

³⁶⁸ En ce qui concerne le Frelimo : « with independence Frelimo neglected peasants because it imagined them to be self-sufficient and believed that rural transformations would be most rapidly effected through the public sector » (Bowen, 2000 : 2).

peasants thus providing a propitious environment for exploitation by Frelimo's opponents » (Cravo, 2012 : 116).

Au contraire du Frelimo, la Renamo a fait de la reconnaissance des autorités traditionnelles le fer de lance de ses discours, ce qui a contribué à lui rallier une partie de la population rurale (Geffray, 1990). Les politiques menées par le Frelimo ont en effet été des échecs, notamment du fait de la faible adhésion des populations, qui avaient pourtant été nombreuses à soutenir le mouvement dans la lutte anticoloniale. Le caractère interventionniste de ces programmes, méprisant par rapport aux structures de pouvoir traditionnelles et peu en phase avec les populations³⁶⁹ a tôt fait de créer un sentiment de défiance de la part d'une bonne part des populations de l'hinterland envers le Frelimo :

« (...) la faillite des politiques de développement, notamment les villages communaux, les coopératives agricoles, les fermes de l'Etat, et l'intensification de la guerre ont contribué (...) à l'érosion de la légitimité à la fois du parti et de l'Etat, sous forme d'une crise. Par conséquent, le secteur politique périphérique est devenu de plus en plus hors de portée de l'Etat et celui-ci a perdu son emprise sur une partie de l'ensemble du territoire et de la population » (Forquilha, 2010 : 229-230).

C'est donc précisément dans les zones rurales que le soutien à la Renamo a été le plus fort, et qu'elle y a installé ses bases – notamment au sein ou à proximité d'aires protégées. C'était par exemple le cas dans la région de Gorongosa, mais également de la réserve forestière de Moribane dans les montagnes de Chimanimani au centre du pays (Schafer, 2002), du parc national de Gonarezhou au Zimbabwe (Duffy, 1997) – c'est justement ce parc qui fait aujourd'hui partie du GLTP du côté zimbabwéen – et du parc national du Kruger en Afrique du Sud (Ellis, 1992) – ce parc étant la composante sud-africaine du GLTP. Cet usage s'explique par la faible présence du Frelimo dans ces zones, mais aussi par l'intérêt que représentaient les ressources naturelles de ces aires protégées, et en

³⁶⁹ Cela est à mettre en lien avec le profil des dirigeants du Frelimo, venant en majorité du Sud du pays et en général très éduqués : « Frelimo started to recruit people for technical reasons, and many of these individuals came to occupy key positions within the post-independence party and state. These technocrats were usually recruited among the educated sons and daughters of the bourgeoisie (often settler in origin), and they had little experience with the rural population » (Bowen, 2000: 8).

particulier les ressources animales pendant le conflit. Les trophées (*wildlife trophies*) – surtout l’ivoire et les cornes de rhinocéros – ont contribué à financer les opérations armées des belligérants, et la viande de gibier permettait de nourrir les troupes (Hatton et.al, 2001). Ces procédés n’étaient ainsi pas l’apanage de la Renamo, mais étaient également le fait du Frelimo.

L’enjeu du contrôle du territoire.

La période de la lutte armée explique ainsi pour une bonne part les raisons du faible contrôle du territoire de la part du Frelimo – conjugué à ses politiques impopulaires comme on l’a vu. Le conflit armé a notamment eu pour conséquence une perte de contrôle de l’Etat de la plupart des zones rurales, dont les aires de conservation (Schafer et Black, 2003 : 66) ; dans ce cadre, des pans entiers du territoire sont passés sous contrôle de la Renamo (Alexander, 1997 : 11). Selon Anstey (2001), c’est la conjugaison de l’héritage colonial et de la période du conflit armé qui explique que le Mozambique n’ait pas d’Etat ni d’administration forts, en particulier au niveau local. Dans ce contexte, les parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo présentent des caractéristiques qui constituent l’arrière-plan de notre analyse. Tous deux sont des aires protégées ayant été le théâtre d’opérations armées plus ou moins intenses, et d’utilisation importante des ressources de faune pendant le conflit civil. Tous deux sont situés dans des zones où la présence de l’Etat central n’a pas été constante sur la longue durée, et qui a été bien souvent synonyme de relocations forcées pour une partie de la population. Ces relocations ont été entreprises au nom de la conservation de la nature, comme cela a été le cas à Gorongosa, mais aussi au nom du développement national, avec le cas de la villagisation dans les deux cas, et de la construction d’un barrage dans le cas du Limpopo, on le verra.

Il s’agit donc dans les deux cas d’aires où la présence de l’Etat s’est faite par intermittences, et dont les politiques n’ont pas nécessairement suscité une adhésion enthousiaste – comme en témoigne la mémoire locale, souvent amère (French, 2009 ; Lunstrum, 2011). Dans un contexte post-conflit, l’enjeu est double pour le

parti-Etat : (r)établir une présence et une légitimité sur l'ensemble de son territoire, et notamment donc dans les régions où son contrôle est traditionnellement faible. Ensuite, dans une dynamique plus partisane, contrer les derniers bastions de la Renamo. Même si en tant que parti politique, cette dernière est assez faible aujourd'hui, certaines zones lui demeurent assez favorables : c'est en particulier le cas de la région de Gorongosa, comme on le verra dans le chapitre prochain.

La question centrale de notre analyse est ainsi de déterminer en quoi la gouvernance de la nature au sein de parcs nationaux et dans leurs zones tampon, dans des zones où la présence de l'Etat est historiquement relativement faible, peut justement servir à renforcer cette présence étatique et, partant, le contrôle des populations, des territoires et des ressources. Cette question est d'autant plus complexe que cette gouvernance de la nature n'est possible que grâce à des fonds internationaux, gérés par des équipes transnationales, et passe donc par des formes de contournement voire l'alternative au mode de gestion étatique. De là un questionnement délicat, relatif à la souveraineté de ces aires, c'est à dire des parcs nationaux et de leurs zones tampon : qui gouverne ?

Enjeux de l'analyse et hypothèses : la question de la 'sovereign frontier'.

Comme à Maputo, bailleurs et ONGs prennent part à l'action publique aux côtés d'acteurs étatiques, cette fois dans le cadre de la gestion de parcs nationaux. Les narrations présentes et discutées à Maputo s'y retrouvent régulièrement : le triptyque du développement fait partie des discours ambiants et des programmes de protection de l'environnement et de développement rattachés aux fonds internationaux. Il s'agit donc de lier conservation et développement, le tourisme étant présenté comme vecteur de durabilité (Brockington *et al.* 2008a : 175). L'implication de ces acteurs internationaux donne naissance à des réseaux transnationaux de politique publique, si bien que le Mozambique peut par certains côtés être qualifié de « governance state ». Cette notion, développée par Harrison

(2004) puis Duffy (2006a), fait référence au rôle de premier plan joué par des réseaux globaux de gouvernance – comprenant des ONGs, des entreprises privées, des bailleurs et des institutions financières internationales. Ces derniers sont devenus inséparables (*indivisible*) des Etats-nations. C’est en particulier ce qui caractérise « the politics of global environmental governance », où les Etats sont de plus en plus incorporés au sein de réseaux transnationaux d’acteurs et d’institutions (Clapham, 1996 ; Duffield, 2001).

La conservation de la nature n’est donc pas le seul fait ni du seul intérêt de l’Etat. Cela est d’autant plus le cas dans un contexte où le régime d’aide est prégnant, l’Etat ayant peu de capacités matérielles et financières. Surtout, il s’agit d’un contexte, on l’a vu, de conservation néolibérale, qui plaide pour une réduction du rôle de l’Etat. C’est ce que Castree appelle la « dérégulation », c’est à dire « the ‘rollback’ of state interference in numerous areas so that state regulation is ‘light touch’ and more and more actors become self-governing within centrally prescribed frameworks and rules » (Castree, 2008 : 142). L’action publique est donc coproduite ; la plupart des projets de conservation sur le plan international³⁷⁰ relève d’un « consistent intertwining of states, private enterprise and philanthropy » (Brockington *et al.* 2008a: 9). Dans cette optique, l’Etat n’est pas un propriétaire mais bien plutôt un partenaire (Duffy, 2006a). Nous parlerons plus volontiers, suivant Harrison (2010), de gardien, dans la mesure où l’Etat se consacre au faire faire et au contrôle du respect des cadres de l’action – et cette idée de la régulation prendra tout son sens au fil de notre développement. Mais il convient de rappeler d’emblée que l’entrelacement de l’Etat avec une série d’acteurs non étatiques, le plus souvent internationaux, donne lieu à une reformulation de la souveraineté de l’Etat, comme nous le précisons dans l’introduction générale de notre travail. Cette dernière n’est ni exclusivement nationale ni tout à fait globale (Duffy, 2006a : 745). Harrison (2004) parle à ce titre d’une « sovereign frontier », pour définir une zone faite d’une mosaïque d’acteurs et d’institutions qui coproduisent l’action publique.

³⁷⁰ Ce que des auteurs comme Brockington et Igoe appellent « mainstream conservation », et Rodary « le secteur mondial de la conservation ».

On rejoint ainsi les idées de zone grise et d'entre-deux auxquelles nous faisons référence au cours de la première partie de ce travail. Il ne s'agit donc pas seulement de qualifier des acteurs hybrides – qui sont également présents au sein de Gorongosa et du Limpopo, on le verra – mais plus largement l'action publique en général. Cette dernière se caractérise par une séparation non nette entre Etat et acteurs non étatiques. Il n'y a pas entre eux de « boundary », mais une « frontier », c'est à dire une zone un peu floue où justement se situe la souveraineté, une zone faite de négociations et d'équilibres instables. Nous avons montré dans la partie précédente quels étaient les ressorts de ce type d'action publique, où l'Etat n'est *in fine* jamais en reste lorsqu'il s'agit du pouvoir de la norme.

Au niveau local, cette réflexion est d'autant plus intéressante que les enjeux relatifs au pouvoir de l'Etat-parti sont plus aisément repérables, car ils sont en quelque sorte plus concrets, plus immédiats. La gestion des deux parcs nationaux étudiés s'opère dans l'hinterland, où la présence de l'Etat est toujours relativement faible. La mise en place de projets de restauration et de développement de ces parcs par des équipes transnationales est ainsi une opportunité pour le Frelimo de renforcer sa présence, notamment paramilitaire, avec le déploiement de gardes du parc et de procurer des infrastructures (notamment des routes), des services de santé et d'éducation, et des emplois. Dans une démarche comparable à celle de Ferguson (1990) au Lesotho, des projets de développement – dans notre cas rattachés à des parcs nationaux – peuvent être considérés comme des moyens pour l'Etat d'accentuer sa présence politique et son contrôle dans des zones rurales. Mais suivant Schafer et Bell (2002), nous montrerons que ce renforcement n'est pas fortuit, et que surtout il n'est pas désincarné. Au contraire, il ne s'agit pas seulement de l'extension d'un « bureaucratic state power » grâce à des appareils transnationaux de développement. Il s'agit, plus profondément, d'un Etat-parti qui se renforce en jouant la carte de la conservation de la nature couplée au développement. A ce titre, la « sovereign frontier » telle qu'elle se rattache aux projets de développement étudiés ici fait référence à un Etat qui parvient à s'ériger en tant que 'super gardien' (*custodian*) de son territoire – cet Etat peut ainsi démontrer sa capacité « to deliver » des ressources et de la régulation, même si c'est par procuration.

Les deux chapitres suivants ont pour ambition d'aller à l'encontre d'une idée de dépendance mécanique de l'Etat mozambicain vis à vis de ses partenaires internationaux. Nous mettrons en lumière les stratégies de l'appareil d'Etat pour s'affirmer en tant que tel en utilisant les ressources dont il dispose : il s'agit en somme d'analyser les ressorts de la mise en œuvre de l'entreprise de domination au Mozambique, dans un régime d'aide et dans le cadre de la gestion au quotidien de deux parcs nationaux.

Les contraintes extérieures, c'est à dire comme on le verra les agendas et les visions du monde exogènes qui ont partie liée avec les financements internationaux, peuvent être synonymes non pas d'atavisme, mais bien d'un certain panache de la part de l'Etat dans la bonne garde de ses prérogatives. Nous montrerons que si l'Etat central parvient à suivre de près la gouvernance de la nature au quotidien, malgré des équipes transnationales souvent assez autonomes, c'est surtout l'Etat local qui se pose comme pivot de l'action publique. L'histoire et les montages institutionnels de Gorongosa et du Limpopo sont différents, mais nous montrerons que dans les deux cas, l'Etat-parti est au centre du jeu et qu'il parvient à étendre son influence politique et partisane sur le territoire.

Le chapitre premier étudie le système d'action publique autour du parc national de Gorongosa, et plus précisément le partenariat public-privé qui y existe depuis 2008, le Gorongosa Restoration Project (GRP). Même si ce projet de conservation philanthropique est pour une large part manœuvré par ses bailleurs, il se met au service de l'entreprise de domination étatique, notamment en s'associant étroitement au parti-Etat dans la réalisation d'opérations assez sensibles politiquement dans la zone tampon.

Le chapitre second analyse quant à lui le projet de développement du parc national du Limpopo, appuyé par des contributions des banques de développement allemande et française et supervisé par la Banque mondiale. Si le parc est plus formellement rattaché à l'Etat central que Gorongosa, puisqu'il n'est pas en régime de ppp, la forte présence des bailleurs dans la gestion au quotidien a pour effet une certaine privatisation de l'action publique. Cependant, de nombreux ralentissements affectent le projet, et principalement son programme de relocation

de milliers d'habitants. Ces retards sont en grande partie dus à des blocages institutionnels au sommet de l'Etat ; paradoxalement, en marquant l'action publique de ses non décisions, l'Etat reste au cœur du jeu.

L'ensemble de ces questions sera plus profondément traité dans le cadre de la conclusion générale de ce travail. L'analyse détaillée de nos deux cas d'étude, associée à celle de la première partie de notre travail, permettra en effet de bâtir une réflexion théorique plus avancée.

1. Chapitre Premier. Le parc national de Gorongosa : de la conservation philanthropique au service de l'entreprise de domination étatique.

Le parc national de Gorongosa est le parc le plus ancien du pays. Surnommé « la perle du Mozambique », il figurait dans les années 1960 parmi les parcs les plus fréquentés d'Afrique australe, ayant une faune particulièrement abondante. Si le Frelimo a choisi de poursuivre les politiques de conservation suite à l'indépendance, le conflit armé a fortement diminué puis stoppé l'activité de l'ensemble des aires de conservation du pays. Les années 1990 sont ainsi une période de reprise des politiques, au niveau réglementaire on l'a vu, et plus concrètement sur le terrain, avec la multiplication de projets de restauration de certaines aires protégées, grâce à des financements internationaux.

Le cas de Gorongosa est intéressant à plus d'un titre. Parc emblématique, il l'est redevenu depuis la moitié des années 2000 non tant pour sa faune, qui demeure assez peu abondante, mais surtout pour le partenariat public-privé (ppp) qu'il abrite – nommé Gorongosa Restoration Project (GRP) – grâce à l'investissement d'un philanthrope américain *via* sa Fondation. Cette forme inédite de gouvernance de la nature, fort médiatisée on le verra, allie philanthropie et conservation de la nature, et entend promouvoir la réduction de la pauvreté grâce à des formules entrepreneuriales qui ont fait leurs preuves dans le succès économique du président de la Fondation Carr. Le poids des organisations internationales dans le montage institutionnel et dans la gestion au quotidien du parc, fait de ce ppp une forme de gestion concédée par un Etat qui apparaît à plusieurs égards relégué loin de la prise de décision. Cela correspond donc pour une large part aux tendances de la conservation néolibérale évoquées précédemment, et plus globalement aux « nouvelles modalités de gouvernement » liées au néolibéralisme et soulignées par Ferguson et Gupta (2002)³⁷¹. Selon ces auteurs en effet, la logique du marché a été de plus en plus étendue à l'opération de

³⁷¹ Et plus largement à toutes les réformes inspirées du New Public Management. Voir par exemple Christopher Politt, Colin Talbot (2003), *Unboundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge.

fonctions étatiques : de nombreuses institutions qui relevaient autrefois de la responsabilité seule de l'Etat sont désormais sinon privatisées, du moins gérées selon des canons entrepreneuriaux. C'est par exemple le cas des services postaux, d'éducation et de police. Pourtant,

« all of this is not a matter of less government (...) it indicates (rather) a new modality of government, which works by creating mechanisms that work "all by themselves" to bring about governmental results through the devolution of risk onto "the enterprise" or the individual » (Ferguson et Gupta, 2002 : 989).

Les auteurs appellent ces phénomènes contemporains des « transnational apparatus(es) of governmentality » (Ferguson et Gupta, 2002 : 994). La particularité de ces 'appareils transnationaux' est de coexister avec l'Etat dans une optique horizontale, si bien qu'ils sont parfois rivaux, parfois « servants », parfois « watchdogs » et parfois parasites de l'Etat. Or, cette approche est particulièrement intéressante dans le cas de l'étude d'un parc national géré dans le cadre d'un ppp. Nous montrerons en effet combien le GRP peut être qualifié de « transnational apparatus of governmentality », puisqu'il s'agit d'un projet transnational financé par des organisations internationales qui entend 'conduire la conduite' des populations voisines du parc en matière d'usage des ressources naturelles et de la terre. Il est en somme chargé par l'Etat de mener une série d'activités que ce dernier n'a pas les moyens ni les capacités de mettre en œuvre, et est en ce sens un mode particulier de délégation.

Ce « transnational apparatus » – que nous traduirons donc ici par « appareil transnational » – coexiste de fait avec l'Etat, au sein de l'équipe de gestion d'abord, dans la mesure où elle est pour partie composée de représentants de l'Etat, et en termes de gouvernance locale ensuite, car l'Etat local est particulièrement présent au quotidien, on le verra. Cet appareil transnational de développement et de conservation est tout à la fois rival, à la disposition de, surveillant et parasite de l'Etat. Le Frelimo trouve en effet dans le GRP un allié – contribuant à son entreprise d'expansion de sa capacité à imposer son injonction légitime sur le territoire et la population dont il revendique la direction – mais

aussi parfois une entité problématique aux nombreuses exigences et velléités réformatrices – qui contrarie ses velléités de domination immédiate.

Nous évoquerons dans une première section l'histoire du parc de Gorongosa, puis du ppp. Nous l'avons dit dans l'introduction de cette deuxième partie, le contexte historique est d'une grande importance dans l'appréhension des ressorts de la gouvernance de la nature autour du GRP. Ce ppp, projet de conservation philanthropique, a un agenda et des affichages qui recourent le triptyque du développement, mais en y ajoutant une dimension à la fois philanthropique et entrepreneuriale. Une sociologie des acteurs médiateurs sera proposée ; tout comme à l'échelle de Maputo, ils sont déterminants dans la fabrique de l'action publique transnationale.

Nous montrerons dans une seconde section combien les questions de conservation/développement et de pouvoir s'entremêlent dans ce que nous qualifierons de « sovereign frontier ». Le GRP est certes relativement autonome dans sa gestion du parc. Il semble donc fonctionner « all by itself to bring about governmental results ». Cependant, même s'il y a bien délégation de gestion de la part de l'Etat, le contexte politique et partisan est omniprésent. Le ppp est en fin de compte étroitement associé au Frelimo, et ses opérations dans la zone tampon – où sont mis en place ses programmes sociaux et de développement – ont une grande résonance politique et partisane. Il contribue ce faisant à renforcer l'extension de l'Etat-parti dans l'hinterland, et plus largement l'entreprise de domination étatique.

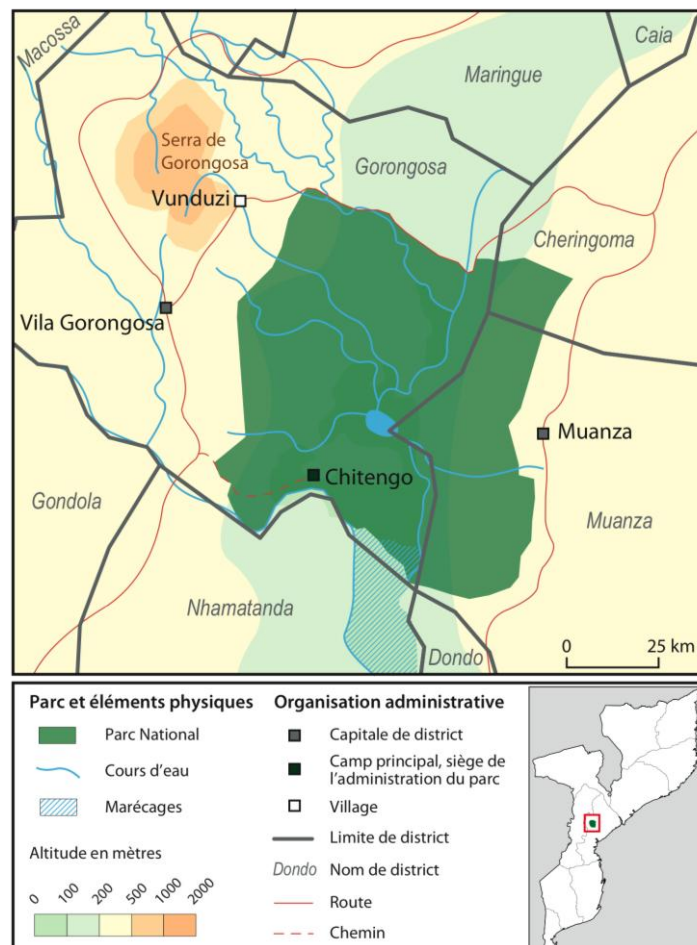


Figure 8. Parc national de Gorongosa.

1.1. Section Première. Histoire de la « perle du Mozambique » : des politiques de la nature réactivées dans un projet de conservation philanthropique.

La région de Gorongosa est marquée par une présence de l'Etat par intermittences, synonyme de relocation des populations dans le cadre de politiques de conservation préservationnistes. La région est aussi marquée par une tension persistante entre Renamo et Frelimo, ayant été le cœur de leur affrontement pendant le conflit armé. C'est dans ce contexte que le GRP se met en place à la fin des années 2000. Cet appareil transnational promeut des programmes

philanthropiques de développement et de conservation, dans le cadre d'une cogestion avec l'Etat mozambicain. L'analyse du montage institutionnel du ppp montre la prédominance financière et narrative des bailleurs, tandis que la sociologie des membres mozambicains de l'équipe de gestion du GRP souligne les complexités d'un projet aux deux 'patrons' : l'Etat et des bailleurs.

1.1.1. Histoire de la construction intellectuelle d'un parc et d'un partenariat public-privé autour de narrations exogènes.

Nous évoquerons dans ce premier point l'histoire du parc national de Gorongosa, depuis sa création au temps colonial jusqu'à la signature de l'accord de cogestion entre l'Etat et la Fondation Carr en 2008. Cette perspective de la longue durée montre combien les politiques contemporaines font écho à celles du temps colonial puis postcolonial, et permet de retracer la construction intellectuelle de cette aire de conservation. Il ne s'agit en effet pas seulement de la mise en place d'une réserve de chasse, puis d'un parc national et enfin d'un parc national géré dans le cadre d'un ppp – il s'agit plus fondamentalement de la construction d'une aire de conservation en tant qu'instrument de pouvoir et de contrôle vis à vis des populations locales et de leurs usages de la terre et des ressources naturelles. En filigrane de ce panorama historique, c'est donc bien d'une construction sociale de la notion de parc dont il est question, construction qui s'appuie en grande partie sur des référentiels extérieurs, pendant la période coloniale puis postindépendance.

1.1.1.1. *Histoire d'un parc national : mémoires de la conservation et poids du conflit armé.*

Le processus de colonisation a été particulier au Mozambique. L'implication portugaise remonte en effet au XVIème siècle, mais jusqu'aux années 1940, le Mozambique représentait avant tout une réserve de ressources peu chères comme l'ivoire, des esclaves et du coton. Les Portugais étaient à l'époque peu impliqués dans les questions de développement et d'administration. Ainsi, des années 1890

jusqu'aux années 1940, la plupart des régions situées au nord et au centre étaient mises sous concession auprès de compagnies privées. C'est seulement après la fermeture de la dernière compagnie en 1941 que le Mozambique a commencé à être effectivement gouverné par une administration unique avec une seule économie, jusqu'à l'indépendance (Anstey, 2001 ; Newitt, 1995).

Ainsi, en 1892, la Compagnie du Mozambique (*Companhia de Moçambique*) a commencé à prendre en charge l'administration des territoires de Manica et de Sofala (French, 2009 : 134). La Compagnie pratiquait le travail forcé – notamment dans le cadre de plantations et de construction de routes – et la levée d'impôts. Ces politiques ont eu un fort impact sur les modes de vie des populations locales³⁷². L'une des transformations socio-écologiques les plus importantes a été la création de la réserve de faune de Gorongosa en 1920³⁷³. Auparavant, la Compagnie du Mozambique profitait de la faune sauvage par la vente d'ivoire et de licences de chasse dans le cadre de la chasse sportive. Mais en 1920, l'objectif est de réserver les activités liées à la faune aux seuls membres de la Compagnie. Le principal objectif de l'époque n'était pas la conservation de la vie sauvage ou de la biodiversité en général, mais bien plutôt de créer une zone où la Compagnie puisse monopoliser l'exploitation de la faune pour la viande et l'ivoire (Rosinho, 1968), tout en interdisant la pratique de la chasse aux populations locales. Cela s'explique notamment par le fait que la Compagnie connaissait de nombreux échecs en termes de production agricole : l'intensification de l'exploitation de la faune était ainsi vue comme une source non négligeable de revenus, et qui permettait par ailleurs de disposer de viande de gibier allouée aux travailleurs dans les plantations de la Compagnie. French relate ainsi la création de la réserve :

« The first Company Administrator of Gorongosa, Gustavo Bivar Lopes, had repeatedly called for the creation of a game reserve to restrict the killing of elephants for ivory by hunters outside the employ of the Company (...) By 1920, just three years after the Barue rebellion, the Mozambique Company seems to have realized the advantages of the idea that Bivar Lopes had put forth. In that year, Pery de Lind, the

³⁷² On peut noter qu'en 1917, la région de Gorongosa a été le cœur d'une rébellion anticoloniale – appelée Rébellion de Barué – rapidement matée par la Compagnie. Selon French (2009), cet épisode est encore vivace dans les mémoires locales, pour qui le mouvement s'explique car les Portugais n'étaient pas des propriétaires légitimes de la terre.

³⁷³ L'historique du parc national de Gorongosa se base essentiellement sur le travail de French (2009 : 134-346).

Governor of the Mozambique Company, wrote a dispatch that would "reserve the largest part of Gorongosa District for game only." The following year he created the Gorongosa Game Reserve. (...) de Lind meant the reserve to protect not just the wildlife itself but also their habitat through protection of the flora within the reserve » (French, 2009 : 166).

La création de la réserve a représenté la mise en place d'un contrôle environnemental important de la part de la Compagnie. Elle a de fait été d'abord synonyme de restrictions en termes de chasse et de pêche – restrictions d'autant plus pénibles que la production agricole était très intermittente du fait de sécheresses à répétition. Les restrictions augmentent dans les années 1930. Dans la dynamique de la Convention de Londres de 1933, qui encourage la création et le développement de parcs nationaux, la réserve passe en effet de 1000 km² à 3200 km². L'augmentation de ce périmètre implique davantage de restrictions pour les populations, qui se voient privées de chasser et de pêcher, mais aussi de pratiquer l'agriculture sur ces terres arables.

La présence de la réserve se fait plus forte lorsque le gouvernement colonial prend en charge son administration au début des années 1940. En 1947, la Commission pour la faune de Beira (la capitale de la province de Sofala) recommande au gouverneur de la province José Ferreira Martins de mettre en œuvre une régulation plus effective de la chasse pour éviter le braconnage. En 1948, le directeur du parc national du Kruger en Afrique du Sud, le colonel J. A. B. Sandenberg, visite Gorongosa en compagnie du gouverneur général du Mozambique, Gabriel Texeira, afin d'évaluer le potentiel de la réserve et conseiller son administration. Sandenberg estime à l'époque que Gorongosa est « potentially the finest game reserve in Africa » (French, 2009 : 196), à même de concurrencer le Kruger en termes de touristes. C'est en effet l'époque où les politiques de conservation en Afrique se détournent de la « conservation for use model » pour se tourner vers des modèles dits scientifiques et préservationnistes, où l'objectif premier est d'attirer le plus de touristes possible (en mettant en avant la préservation de la faune sauvage). Transformer les aires protégées en destinations touristiques et de chasse sportive est de fait de plus en plus considéré comme particulièrement lucratif. Cette nouvelle vision des choses est reprise au

Mozambique. Elle implique la mise à l'écart des populations, conformément à ce qu'on appelle la « *fortress conservation* » (Brockington, 2002 ; Carruthers, 1997). Ainsi, en 1948 :

« the colonial government began the removal of people from the Rift Valley floor and their relocation to the midlands to the south and east of the mountain. (...) The Portuguese offered no compensation for the lands, nor did they assist in the relocation » (French, 2009 : 198).

Selon les estimations de French (2009) et de Galli (2003), la population du district de Gorongosa représentait à l'époque environ 25 000 personnes. Un quart de cette population était concerné par la politique de relocation et a dû quitter la réserve, soit 6000 habitants. Il est important de noter que ces habitants se sont installés pour la plupart sur les flancs du massif montagneux appelé Serra da Gorongosa, situé en bordure du parc (voir Figure 8 *supra*). Nous reviendrons sur ce point.

En 1955, le département des services vétérinaires prend en charge l'administration de la réserve – autrefois gérée par la Commission pour la faune, qui était responsable des questions de faune sur l'ensemble de la colonie. La réserve devient parc national en 1960 et son périmètre augmente jusqu'à 5300 km². L'objectif du nouvel administrateur était de développer une industrie touristique et de safari. De fait, dans les années 1950 le nombre de visiteurs augmente beaucoup : 1361 en 1952, 6096 en 1960 et 8203 en 1965 (Rosinho, 1968 : 165). Le développement du parc s'accompagne du renforcement de la présence de gardes, qui ont pour tâche d'empêcher le braconnage :

« Guards of the Veterinary Services were organized in a paramilitary fashion with a chain of command. (...) Though the decade between 1963 and 1973 saw the most powerful attempts at wildlife protection in and around the Park, poaching intensified as well during this period. Ironically, the increased conservation efforts within the new National Park, which allowed the wildlife populations to grow, had the effect of increasing the incidence of illegal hunting » (French, 2009 : 214).

Cette augmentation du braconnage s'explique en partie par l'augmentation de la population, notamment nouvelle venue, attirée par la fertilité et la productivité agricole de la région. Pour le district de Gorongosa, Galli (2003 : 65) dénombre ainsi 52 000 personnes à la fin des années 1960. D'où une plus grande pression sur la terre. Or, la plupart de ces nouveaux venus se sont pour la plupart installés sur des terrains situés toujours plus hauts sur la Serra da Gorongosa.

En 1966, le périmètre du parc est réduit et atteint 3 770 km²³⁷⁴. La fin des années 1960 est également l'époque où le siège du parc est installé à Chitengo, avec un vétérinaire venu de Lisbonne comme administrateur. L'une de ses premières mesures est de charger un écologiste Sud-africain, Kenneth Tinley, d'étudier la vie sauvage du parc. L'étude remise par ce dernier est d'importance : elle est régulièrement citée aujourd'hui encore³⁷⁵. Sa particularité est d'insister sur la notion d'écosystème, l'objectif étant que le parc soit une « unité écologique viable » (Tinley, 1977). Selon lui, le facteur clé de la vie du parc est précisément la Serra da Gorongosa. Nous reviendrons sur cette question essentielle de la montagne d'un point de vue écologique.

Les années suivant la création du parc national de Gorongosa ont ainsi été synonymes de présence et de contrôle de l'Etat vis à vis des populations locales et de leurs pratiques et usages des ressources naturelles. Ce contrôle se manifestait notamment par la présence paramilitaire, mais aussi par le développement d'un discours préservationniste stigmatisant lesdites pratiques locales, en vertu de la défense d'une nature intouchable, caractéristique de ce type de narration – qualifiée par certains auteurs de mythe moderne (Diegues, 1994) ou encore de mythe de l'Afrique sauvage (Adams et McShane, 1992)³⁷⁶.

³⁷⁴ Selon French (2009), il s'agit là essentiellement d'une décision politique et économique. L'augmentation de la surface du parc au début des années 1960 comprenait des terrains habités et cultivés, mais aussi des aires exploitées pour le bois par des concessionnaires privés. Aujourd'hui, le parc représente 4067 km².

³⁷⁵ C'est surtout sa thèse en « wildlife management » que l'on cite, notamment dans les entretiens avec l'administration du ppp : Kenneth Lochner Tinley (1977), *Framework of the Gorongosa Ecosystem*, Thèse de l'université de Pretoria, Pretoria.

³⁷⁶ Les propos de ces auteurs font particulièrement écho au cas de Gorongosa : « Conservationists have often used (methods) such as establishing parks and putting armed rangers in the field – the basic elements of an approach called “preservationism” – date from the early colonial era (...). The method for establishing parks has hardly changed in over a century. The process has always involved the expensive operation of removing those people living on the newly protected land. In almost all cases, the result is a park surrounded by people who were excluded from the planning of the areas, do not understand its purpose, derive little or no benefit from the money poured into its creation, and hence do not support its existence. As a result, local communities develop a lasting distrust of park authorities, in part because of the glaring lack of attention those authorities, supported by conservationists, have traditionally paid to the link between park ecology, the survival of wildlife, and the livelihood of the displaced people. Throughout the last two centuries (African societies) have been perceived as threats. African hunters have been branded “poachers”, a world laden with value

Or, cette présence et ce contrôle de l'Etat colonial sont remis en cause à la fin des années 1960, avec l'expansion de la guerre de libération nationale menée par le Frelimo. Selon French, l'Etat colonial a voulu maintenir le parc en état de fonctionnement, afin qu'il soit « an expression of colonial sovereignty and prestige » (French, 2009 : 232). L'objectif était par ailleurs de mettre en œuvre une politique de villagisation, pour concentrer les populations afin de mieux les contrôler. Or, ce projet a eu pour conséquence la poursuite des installations et donc des cultures sur les flancs de la Serra, la plupart des habitants voulant éviter la villagisation. La montagne avait « a well-deserved reputation as a place of refuge for Africans evading colonial state control » (French, 2009 : 217). De fait, c'est dans la montagne que le Frelimo choisit d'installer des bases pour mener ses opérations dans les provinces de Manica et de Sofala. Plus largement, la situation de l'époque correspondait à un fort mécontentement des populations :

« Despite Gorongosa's agriculturally-based prosperity during the late colonial period, years of forced labor, low agricultural prices, and other colonial abuses led to widespread discontent in Gorongosa at the time of Frelimo's initial incursions. Furthermore, the villagization programs of the District Administrators, along with stricter state institutions of natural resource control, had already led to a politicized peasant consciousness » (French, 2009 : 237).

Malgré le mécontentement ambiant et l'avancée de la guerre d'indépendance dans la région, l'Etat colonial poursuit les activités touristiques dans le parc. Des troupes portugaises s'installent à Chitengo, d'où elles mènent des actions de défense de la région. Le parc enregistre même une fréquentation record de touristes – en majorité européens – en 1973, avec 20 000 visiteurs.

A l'indépendance, le gouvernement du Frelimo décide que :

« the protected areas were important national assets and gave their maintenance high

judgements about the supposed heroes and villains of conservation. (...) Curiously, in both historical and contemporary discussions of Africa the ideas of wilderness and Eden seem interchangeable, sometimes even colliding and forming the phrase "wild Eden". "Wilderness" and "Eden", however, mean quite different things » (Adams et MacShane, 1992 : xiv-5).

priority. Maintenance of the national park system in post-independent Mozambique continued to symbolize national sovereignty. As under Portuguese colonialism, the state took on responsibility for managing the parks, hunting reserves, and forest reserves » (French, 2009 : 245).

Gorongosa, qui demeure un emblème national, est ainsi l'un des premiers parcs à être (ré)investi par l'administration postcoloniale, dès 1977, sous la direction de la Direction nationale de la faune sauvage et des forêts.

Dans le cadre de sa politique de socialisme rural, le Frelimo met en œuvre un programme de villagisation à l'échelle nationale. Les débuts du conflit armé avec la Renamo, dès la fin des années 1970, fournissent au Frelimo une justification supplémentaire pour amener les populations dans ces villages. Or, les réactions à la villagisation sont négatives, comme dans le reste du pays (Geffray, 1990). La majeure partie de la population refuse d'y participer et accepte de collaborer avec la Renamo. C'est dans la montagne de la Serra que cette dernière installe ses bases, comme l'avait fait le Frelimo pendant la guerre de libération³⁷⁷. La première attaque de la Renamo, en décembre 1981, vise Chitengo, siège du parc national de Gorongosa, dont elle détruit les infrastructures – la plupart du personnel parvient à s'enfuir (Hatton et. al., 2001 : 49). Les troupes du Frelimo (les Forces Armées du Mozambique – FAM) restent basées à Vila Gorongosa, capitale du district de Gorongosa.

Dans un premier temps, la Renamo a ainsi emporté une certaine adhésion d'une bonne part de la population locale. Son discours relatif au respect des structures traditionnelles a joué pour beaucoup³⁷⁸. Cela permettait également aux communautés de continuer à cultiver leurs terres sans avoir à rejoindre les villages promus par le Frelimo. Le contrôle exercé par la Renamo, qui demandait par

³⁷⁷ French explique ainsi le choix de la Serra : « the seeds of the organization that would come to be known as Renamo were sown externally, in Rhodesia, by white Rhodesians and ex-patriot Portuguese determined to stop the socialist transformation of their neighbor. In the middle of 1977, they appointed Andre Matsangaissa as the leader of the newly named Mozambican National Resistance which was, under his direction, to transform from a commando unit to a viable national opposition movement. (...) Because of his previous ties to the area and shared regional memories of the mountains as a place of refuge, Matsangaissa chose Gorongosa for his base of operations. The main base inside the Gorongosa Mountains was at the same site that had served as a popular base for Frelimo soldiers during the Independence war » (French, 2009 : 251).

³⁷⁸ À partir de 1981, à l'instigation de Dhlakama, nouveau chef de la Renamo, cette dernière met en place dans les territoires qu'elle contrôle un système de gouvernement indirect, contrôlant les populations par les autorités dites traditionnelles i.e. les *regulos*, *chefes* et *mafumos* (French, 2009 : 261).

exemple de la nourriture en échange de sa protection, était toutefois brutal et basé sur la terreur (Bornstein, 2008 : 4) : il ne s'agissait donc pas d'une adhésion nécessairement enthousiaste à la Renamo. Pourtant, même si la politique de villagisation du Frelimo n'emportait pas les faveurs de la population, la plupart des habitants vivant dans des zones contrôlées par la Renamo ont fini par rejoindre les villages protégés par le Frelimo. La fin des années 1980 et le début des années 1990 correspondent en effet à une période de sécheresse répétée, qui a eu deux conséquences majeures. D'abord, une augmentation de la chasse au sein du parc – déjà largement pratiquée par les troupes du Frelimo et de la Renamo, à la fois pour se nourrir et pour trouver des fonds avec la vente d'ivoire et de cornes de rhinocéros (Schuetze, 2010). Ensuite, cela a atteint directement la Renamo, dont la légitimité dans les zones qu'elle contrôlait s'est érodée. La sécheresse était en effet interprétée par les populations comme une punition des ancêtres pour non respect des habitudes/traditions locales³⁷⁹. Pourtant, même si le contrôle politique et social de la Renamo était fortement atteint lors de la signature des Accords de paix en 1992, elle établit un nouveau type de montage institutionnel dans la région – ainsi que dans l'ensemble des territoires qu'elle contrôlait pendant le conflit – en lien avec sa transformation de groupe rebelle en parti politique. Elle nomma ainsi un administrateur, qui distribuait l'aide internationale aux populations par l'intermédiaire de chefs locaux. La distribution a de fait contribué à reconstruire de la légitimité politique à la Renamo :

« when displaced persons began to arrive in Vunduzi (poste administratif dans le district de Gorongosa), Renamo had a basic administrative infrastructure in place, consisting of a military chain of command, a civilian administrator, and the "traditional" political structure of regulos, chefes, and mafumo, who controlled access to land. Although both the traditional political structure and Renamo's military structure had lost much of their legitimacy during the war, control and distribution of food aid buttressed their authority immediately after the conflict. In the early 1990s control over food aid allowed those political elites with connections to Renamo to reestablish patron-client relationships with peasants, in which Gorongosans

³⁷⁹ « Spiritual punishments culminated in the early 1990s when the ancestral spirits withheld the rain for two years because of inappropriate social and ecological relationships during the war » (French, 2009 : 272).

exchanged political support for food » (French, 2009 : 280).

C'est dans ce contexte que le parc national de Gorongosa commence à être réinvesti et restauré par l'Etat, grâce à des fonds internationaux. Un programme financé par l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement est ainsi mis en place, en collaboration avec les techniciens du département de faune sauvage du ministère de l'agriculture à Maputo et des spécialistes de l'UICN. L'idée était d'impliquer les populations locales dans les décisions et les activités – rompant donc avec les narrations des périodes précédentes excluant toute participation des populations. Cela correspond aux référentiels en vigueur dans le monde de la conservation à l'époque, comme on l'a vu en introduction – et notamment porté par des organisations comme l'UICN, partie prenante de ce projet de réhabilitation. Mais c'est bien l'idée d'une séparation nette homme/nature qui est mise en avant, avec des discours restrictifs en termes d'usage des ressources. D'où une vague de mécontentement des populations locales, d'autant plus que réapparaît un discours relatif à la relocation des communautés résidant dans le périmètre du parc.

Ce programme a avant tout consisté en un plan d'urgence de 18 mois, visant à rétablir une administration dans le parc, un contrôle anti-braconnage, une reconstruction des infrastructures (bâtiments administratifs, pistes) ainsi qu'un début de déminage de la zone. Le plan prévoyait aussi d'inclure dans le périmètre du parc les parties de la Serra situées au-dessus de 700 mètres. Cela représentait ainsi une reprise des recommandations de l'époque coloniale, et qui deviennent un leitmotiv à partir des années 1990, on le verra. Enfin, le plan commence la mise en œuvre d'un zonage, distinguant des zones de protection et des zones d'usage communautaire, dans la zone tampon du parc³⁸⁰. Dans ces dernières zones, la chasse et les cultures étaient réduites à la chasse et l'agriculture de subsistance. L'important ici n'est pas tant l'effectivité de ces interdictions/restrictions, puisque le parc n'a pas été en mesure de les mettre en pratique. C'est donc surtout le retour et le développement d'un discours normatif sur la conservation de la nature qui est

³⁸⁰ Selon French, en 2001, la zone tampon s'étendait depuis le périmètre du parc jusqu'à la route EN1 du côté ouest de la Serra. L'exploitation de la faune sauvage et du bois y étaient interdits, selon un décret du ministère de l'agriculture de 1994 (que nous n'avons pas pu nous procurer).

à souligner, c'est à dire d'une politique publique spécifique avec un discours sur la zone accompagné de l'affichage d'intentions.

C'est ainsi en 1995 que Chitengo commence à être réoccupé par une administration. L'équipe de gardes du parc est constituée pour moitié d'ex-combattants du Frelimo et d'ex-combattants de la Renamo – c'est d'ailleurs toujours le cas aujourd'hui :

« When the FRELIMO and RENAMO armies were demobilized there was great concern that if future employment could not be found for the ex-soldiers they might pose a serious threat to peace and security. Since many of the bush soldiers' skills were valuable for control of illegal hunting (tracking, handling of firearms, self-sufficiency in the bush, etc.) some were recruited by DNFFB (Direction nationale de la forêt et de la faune sauvage) as game guards (for example, in Gorongosa National Park). Care was taken to ensure that each patrol team had ex-soldiers from both RENAMO and FRELIMO, led by a trained Wildlife Service ranger, to prevent possible conflict between teams » (Hatton et. al., 2001 : 58).

Au début des années 2000, lorsque le projet de partenariat public-privé entre la Fondation Carr et l'Etat mozambicain commence à prendre forme, le parc national de Gorongosa, qui a déjà fait l'objet d'un premier plan de restauration, n'est pas une terre neutre : les politiques de conservation y ont un lourd passé – surtout en termes de relocation d'habitants en-dehors du périmètre du parc, et de contrôle des pratiques d'usage de la terre et des ressources des populations voisines du parc. Les narrations préservationnistes, de stricte séparation entre la nature et les hommes et mettant l'accent sur les pratiques néfastes des populations vis à vis des ressources (feux de forêt, braconnage...), ne sont pas choses nouvelles et ont marqué les mémoires locales. La présence de l'Etat est de fait associée à des formes de contrôle strict des ressources, mais aussi à des politiques de développement obligé – comme la villagisation. Mais l'histoire de la présence de l'Etat est aussi faite d'intermittences : les seize années du conflit armé n'ont pas permis à l'Etat postcolonial de véritablement s'implanter et de mettre en œuvre ses politiques de développement et de conservation. Emblème national et symbole de souveraineté pour l'Etat indépendant tout comme pour l'Etat colonial, le parc

national de Gorongosa est jusqu'au début des années 1990 essentiellement un parc de papier, sans administration – mais marqué par des pratiques sociales caractérisées en partie par la confrontation des populations avec l'administration.

Plus profondément, la région environnant le parc est politisée. Lors des élections présidentielles et législatives de 1994 et de 1999, la Renamo a emporté la majorité des voix dans les districts voisins du parc, avec 99% des voix (Bornstein, 2008 : 4). Même si le district de Gorongosa est celui qui retient le plus notre attention dans notre travail, dans la mesure où la moitié de son territoire se situe dans le parc, les autres districts (Cheringoma, Muanza et Nhamatanda) sont aussi concernés par ce poids de la Renamo (Bornstein, 2010). Si la tendance nationale est à la baisse des voix en faveur de la Renamo, l'important pour l'analyse est que ces terres demeurent considérées comme appartenant à la Renamo. Cette vision des choses est avant tout celle du Frelimo, et elle est partagée par l'administration du parc, on le verra. C'est pourquoi l'ensemble de l'action publique de protection de la nature doit être lue au prisme de tensions toujours d'actualité entre Renamo et Frelimo – et c'est dans ce contexte que naît le Gorongosa Restoration Project (GRP), quelques années après la fin du premier plan de reprise des activités du parc.

Les débuts du GRP s'inscrivent au sein d'un parc national peut-être essentiellement de papier, mais qui n'est certes pas une page blanche : il s'agit de fait d'une aire empreinte de représentations et de pratiques constituées depuis l'époque coloniale autour des enjeux de conservation. C'est surtout un antagonisme entre parc et populations qui est prégnant, du fait d'affichages récurrents en termes de pratiques néfastes des populations vis à vis des ressources naturelles, de priorité donnée à des élites venues d'ailleurs pour l'accès à la faune, et enfin d'une nature intouchable qu'il convient de préserver. Il s'agit en somme d'une construction de la notion de parc comme instrument de contrôle : pour la Compagnie du Mozambique d'abord, puis pour l'Etat, qui en joue dans son entreprise de domination légitime et d'expansion territoriale. Mais il ne s'agit pas seulement d'affichages, puisque des mesures concrètes de relocation d'habitants ont été mises en œuvre, qui ont durablement marqué les représentations locales, et

qui continuent de nourrir les pratiques des populations en termes de défiance vis à vis des politiques de conservation, et de l'Etat de général. Ces représentations et pratiques sont d'autant plus vivaces qu'elles ont été parallèlement nourries par le conflit entre Frelimo et Renamo au sortir de l'indépendance. D'où un contexte riche en tensions, toile de fonds du déploiement du GRP.

1.1.1.2. Le Gorongosa Restoration Project : un projet de développement et de conservation couplé à des narrations philanthropiques et entrepreneuriales.

Au début des années 2000, le parc national de Gorongosa suscite l'intérêt d'un millionnaire américain, Greg Carr. Ce dernier a fait fortune dans les années 1980 dans l'industrie du « voice mail », après avoir été diplômé en histoire de l'université de l'Utah, puis en politiques publiques et droits de l'homme à l'université d'Harvard. A la fin des années 1990, après avoir revendu sa société Boston Technologie³⁸¹, il décide de créer et de présider une fondation, la Fondation Carr, dédiée aux arts, aux droits de l'homme et à l'environnement³⁸². Ses premiers projets s'orientent vers la création d'un centre pour les droits de l'homme à Harvard, puis d'un musée dans son Etat natal, l'Idaho. C'est en 2002 que l'idée d'un projet ancré sur la protection de l'environnement couplé à la lutte contre la pauvreté fait son apparition – au Mozambique. La genèse de ce qui deviendra quelques années plus tard un projet de conservation philanthropique dans le cadre d'un partenariat public-privé (ppp) est relaté dans de nombreux articles de magazines, d'une façon souvent très enthousiaste voire romantique :

« In New York city (in 2002) a friend introduced Carr to Mozambique's ambassador

³⁸¹ Et après avoir présidé pendant deux années la société Prodigy, qui fournissait des services internet à quelques pays africains.

³⁸² Le parcours de Carr est bien relaté dans l'extrait d'article suivant : « By the mid-eighties, at age 27, Carr had already morphed into an über-capitalist. A history major at Utah State, he'd left his hometown, Idaho Falls, exchanging the mountains of the West for the manicured quads of Cambridge and enrolling in Harvard's Kennedy School of Government, where he began an intensive study of the breakup of AT&T's monopoly on telecommunications, smelling opportunity in its divestitures. Carr convinced a friend, Scott Jones, a 25-year-old MIT scientist, to go into business with him, maxing out their credit cards for startup funds. In 1986, their new company, Boston Technology, started selling voice-mail services to the emerging Baby Bells. Four years later, Boston Tech was the nation's top voice-mail provider, and by the mid-nineties Carr was chair of both that company and Prodigy, an Internet-service pioneer. In 1998, Carr—by then a very rich man with, he says, “a pretty bad case of ADD”—walked away from it all to create the Carr Foundation to focus on three philanthropic areas: human rights, the arts, and conservation » (Shacophis, 2009 : 104).

to the United Nations, a congenial diplomat who asked: “Why don’t you think about helping us out?” It was a question Carr had come to expect. What else would you ask a philanthropist sitting atop a stack of money? (...) Intrigued by the Mozambican ambassador’s invitation, Carr began to research conservation projects in the country, visiting for the first time in 2002. Two years later, he climbed aboard a helicopter with government officials to tour six potential sites. The second was Gorongosa, the park in shambles, long forgotten as a destination, a lost cause. Nothing there anymore worth bothering with, Carr heard often, a sentiment that collided with his intolerance for cynicism. But when he first set foot in the park, “it was – boom – let’s go!” Returning home to pace around the house and think about it would have been antithetical to his tally-ho style » (Shacochis, juillet 2009: 104).

L’histoire de l’investissement de dizaines de millions de dollars (environ 40 millions de dollars, sur une trentaine d’années) issus d’une fortune personnelle fait en effet l’objet de nombreux articles de journaux, qui insistent sur le caractère singulier de ce millionnaire bien décidé à sauver un « Eden » considéré perdu, comme en témoigne la revue de presse dans le tableau ci-dessous³⁸³, où nous reprenons les titres et les sous-titres de certains articles. La plupart des articles est issue de revues américaines et portugaises, mais aussi de journaux anglais et de quelques revues sud-africaines :

³⁸³ Ces articles sont repris du site internet du parc national de Gorongosa : www.gorongosa.net, consulté le 23 juillet 2010. La politique de publicité et de marketing mise en œuvre par le ppp est de fait particulièrement active, nous y reviendrons. C’est notamment pourquoi les articles cités ici, et mis en avant par le parc, sont très enthousiastes.

Revue de presse à propos du parc national de Gorongosa (2006-2011).

« Na frente de batalha pela conservação. Há quem diga que a guerra civil de 18 anos, só acabou porque já não havia animais na frente de batalha da Gorongosa para dar de comer aos exércitos. Selada a paz há 16 anos, a batalha agora é da recuperação. Para devolver a vida ao Parque Nacional da Gorongosa »³⁸⁴ (Bello, 27 mars 2006).

« O Salvador da Gorongosa. Inventou o voice mail e, ainda na casa dos 30 anos, tornou-se multimilionário. Hoje, o norte-americano Greg Carr vive numa tenda. A fundo perdido e em nome da “luta contra a pobreza”, injecta 29 milhões de euros na reabilitação do parque natural, no centro de Moçambique, que chegou a ter a maior densidade de animais em África »³⁸⁵ (Placido Junior, novembre 2006).

« Greg Carr’s Big Gamble. In a watershed experiment, the Boston entrepreneur is putting \$40 million of his own money into a splendid but ravaged park in Mozambique » (Hanes, mai 2007).

« Gorongosa. Fazer renascer um parque. Foi “uma fonte permanente de carne” durante o confronto armado moçambicano. Agora, a Fundação Carr quer fazer do parque natural um projecto que “defende os animais porque gosta de pessoas” »³⁸⁶ (Branco, 30 septembre 2007).

³⁸⁴ Sur le front de bataille de la conservation. On dit parfois que la guerre civile de 18 ans n’a pris fin que parce qu’il n’y avait plus d’animaux sur le front de bataille de Gorongosa pour donner à manger aux troupes. Depuis que la paix a été actée il y a 16 ans, la bataille est maintenant celle de la récupération. Pour rendre la vie au parc national de Gorongosa.

³⁸⁵ Le sauveur de Gorongosa. Il a inventé le voice mail et, encore dans la trentaine, il est devenu multimillionnaire. Aujourd’hui, le nord-américain Greg Carr vit dans une tente. A fonds perdus et au nom de la « lutte contre la pauvreté », il injecte 29 millions d’euros dans la réhabilitation du parc naturel, au centre du Mozambique, qui avait dans le temps la plus grande densité d’animaux en Afrique.

³⁸⁶ Gorongosa. Faire renaître un parc. Il a été une « source permanente de viande » pendant le conflit armé mozambicain. Aujourd’hui, la fondation Carr veut faire du parc un projet qui « défend les animaux parce qu’il aime les gens ».

« *Mozambique's quiet comeback* » (Gilbert, 01 octobre 2008).

« *Where Noah left his ark. Gorongosa National Park once supported one of the densest populations of wildlife in Africa. Tourists called it the place where Noah left the ark. When war came, it was forgotten by the world. An ambitious rescue project has brought a chance of resurrection* » (Westwood, 01 novembre 2008).

« *Return of the wild things* » (Walker, 21 mars 2009).

« *Greg Carr. A Gorongosa renasceu* »³⁸⁷ (Pereira, avril 2009).

« *Life returns to Gorongosa. Devastated by two decades of war, a new conservation project is restoring Gorongosa to its former glory. And as the animals start to return, so too are the tourists* » (Vourlias, 13 mai 2009).

« *The Gardener of Eden. When Greg Carr decided to help restore the greatest wildlife park in Mozambique, he didn't just send a check. He traded his suits for shorts and Boston for the savanna. And what he's accomplished in just four years at Gorongosa is one of the unlikeliest – and most hopeful – stories in Africa* » (Shacochis, juillet 2009).

« *A segunda vida da Gorongosa. A Gorongosa foi outrora a jóia da coroa dos parques naturais africanos, mas a guerra em Moçambique dizimou quase toda a fauna. Agora, graças a ousadia do filantropo americano Greg Carr, o parque recupera aos poucos o esplendor* »³⁸⁸ (Monteiro, 01 février 2010).

« *Paradisi perduti. Mozambico, rinasce il parco dove si fermo l'Arca di Noè* »³⁸⁹ (Tortona, 19 février 2010).

³⁸⁷ Greg Carr. Gorongosa est revenu à la vie.

³⁸⁸ La deuxième vie de Gorongosa. Gorongosa était dans le temps le joyau de la couronne des parcs naturels africains, mais la guerre au Mozambique a décimé presque toute la faune. Aujourd'hui, grâce à l'audace du philanthrope américain Greg Carr, le parc récupère peu à peu sa splendeur.

³⁸⁹ Paradis perdus. Au Mozambique, renaît le parc où s'est arrêtée l'Arche de Noé.

« *Where the really wild things are* » (van der Post, 26 mars 2010).

« *Life returns. Gorongosa National Park was once the jewel in Mozambique's crown, its abundant wildlife attracting affluent guests, including Hollywood stars. But that was before decades of civil war ravaged its animal populations and destroyed its infrastructure. Now, thanks to a generous benefactor, the park is returning to its former glory* » (Gilbert, mai 2010).

« *Mozambique : Park life returns to Gorongosa* » (Watt, 9 octobre 2010).

« *Saving the Wild Kingdom. Gregory Carr has applied his ingenuity – and cash – to reinventing a wilderness park in Africa* » (Bellows, 23 octobre 2010).

« *Gorongosa: the Human Side of Conservation. Sue Watt sits down with Greg Carr, the man who sparked the rebirth of Mozambique's Gorongosa National Park. As she finds out, it has more to do with people than it does with animals* » (Watt, Hiver 2010/11).

« *Bringing new life to Mozambique* » (Smith, 17 janvier 2011).

« *Mozambique – Wildlife, war stories and colonial wonders in a great African survivor* » (Leadbeater, 07 avril 2011).

« *Gorongosa desperta interesse científico mundial* » (Gil, 15 août 2011).

« *Gorongosa rises again. Gorongosa National Park in Mozambique was once one of the world's truly wild places but, caught in the crossfire of 15 years of civil war, the park's thriving wildlife populations were all but decimated. The good news is that today Gorongosa is slowly recovering, thanks to one of the most ambitious park restoration efforts ever undertaken* » (Cruywagen, 2011).

Figure 9. Revue de presse sur le parc national de Gorongosa.

Le choix de la restauration de Gorongosa est en effet particulièrement audacieux et symbolique, puisque comme nous l'avons vu dans le point précédent, il s'agit du premier parc mozambicain, emblème national du temps colonial et repris par l'Etat postcolonial – dont la plupart des infrastructures et la faune avaient été décimées durant le conflit armé. Or, les narrations reprises dans ces articles insistent sur les idées de « wilderness », d'« Eden » perdu, de sauvetage. Ces narrations sont celles véhiculées par le ppp, qui entend tout à la fois retrouver le caractère riche en vie sauvage d'antan et promouvoir le développement et la lutte contre la pauvreté par le tourisme (ce qui correspond au triptyque du développement évoqué dans la première partie de ce travail). Nous verrons dans un premier point en quoi ce ppp s'inscrit dans ce qu'on appelle la conservation philanthropique, et nous montrerons dans un second point combien les narrations relatives à la préservation de la biodiversité correspondent à une approche en terme de « fortress conservation », comparable aux démarches du temps colonial.

❖ **Ppp et conservation philanthropique.**

Le ppp en tant que tel ne voit le jour qu'en 2008, soit plusieurs années après le début d'activités financées par la Fondation Carr au sein du parc. Les premiers projets, entre 2004 et 2007, ont lieu dans le cadre d'un « memorandum of understanding » entre la Fondation et l'Etat mozambicain. La réalisation principale, outre le début de la réhabilitation des structures touristiques du campement de Chitengo, consiste en la création d'un sanctuaire de la vie sauvage, où ont lieu les premières réintroductions de faune sauvage, achetée essentiellement au parc national du Kruger en Afrique du Sud. L'un des objectifs principaux de la Fondation Carr est en effet de repeupler le parc en faune sauvage – nous y reviendrons.

La formalisation d'un ppp prend trois années de négociation, comme le raconte le « business manager » du parc de l'époque, AK. :

« J'ai participé aux presque quatre années de négociation de l'accord. (...) Ça a duré, car c'est une aire très marquée politiquement. Avec la Renamo et tout... et puis un Américain que personne ne connaissait, ça aussi ça a fait un peu peur. Mais il a commencé à investir de l'argent, avant même la signature de l'accord. C'est comme ça qu'il a gagné la confiance. Il fallait l'accord tacite de tous les ministres, pour que ça passe au Conseil des ministres »³⁹⁰.

L'investissement pour « gagner la confiance » a été conséquent, aux environs d'une dizaine de millions de dollars – l'USAID ayant participé au financement du sanctuaire. D'après la revue de presse ci-dessus, qui commence en 2006, on remarque combien l'investissement financier et personnel de Carr est important – il passe en effet un mois sur deux au sein du parc. La durée de la négociation de l'accord est remarquable, et l'extrait d'entretien ci-dessus souligne combien Gorongosa est une zone toujours très sensible aux yeux du pouvoir central. Nous reviendrons dans la seconde section de ce chapitre sur la question de la perception de la situation politique de la région par les membres de l'équipe de gestion du GRP, qui est significative quant à leur évaluation du poids de la Renamo. Le bras droit du directeur de la conservation du parc parle par exemple en mars 2010 de « zone de guerre » pour qualifier une zone proche du parc, du fait de la forte présence supposée de la Renamo. En tout état de cause, le fonds de tension entre le Frelimo et la Renamo, que nous avons déjà évoqué, explique en partie les longues négociations entre la Fondation Carr et l'Etat mozambicain, qui débouchent en 2008 sur la signature d'un « Long Term Agreement » (LTA), qui met l'accent sur la souveraineté nationale³⁹¹ :

« The Ministry of Tourism and the Gregory C. Carr Foundation intend to jointly develop the administration of the Gorongosa National Park in order to ensure that the ecosystem will be preserved and that a sustainable tourism industry will be established. (...). In terms of the present Agreement, the Parties agree to jointly administer the National Park of Gorongosa for the whole period of duration of the present Agreement, and establish the rules, terms and conditions in terms of which

³⁹⁰ Entretien avec AK., ancien 'business manager' du parc national de Gorongosa, le 12 mars 2010, Maputo.

³⁹¹ Nous reviendrons sur le montage institutionnel proprement dit dans le point suivant.

such joint administration shall be effected. (...) The management structure and processes for the Park is designed to enable the participation of both MITUR³⁹² and the Carr Foundation in the pursuit of their common interests, while also providing for the engagement of other actors and for safeguarding the national sovereignty and interests » (LTA, 2007 : 4).

Cet accord de cogestion prévoit une participation d'une vingtaine de millions de dollars de la Fondation Carr – et une contribution de l'Etat de 158 000 dollars par an jusqu'en 2014³⁹³. L'accord lie le ministère du tourisme et la Fondation Carr pour vingt ans, autour de deux grands piliers : la conservation de la biodiversité et le développement touristique. Ces deux piliers sont conçus autour de l'objectif de réduction de la pauvreté, ces trois éléments étant intrinsèquement liés selon la perspective de Carr³⁹⁴ :

« We need to help these people let themselves out of poverty, because we care about them, and that's a reason enough. But the second reason is that poverty is a threat to the ecosystem, and when these people don't have enough to eat, of course they are going to come to the park and hunt animals: who wouldn't? And so we need to help them with the agriculture, with their economic development (...). That's the dream we can achieve: full development and biodiversity protection at the same time » (National Geographic, 2010).

L'accent mis sur l'alliance nécessaire entre conservation et développement

³⁹² Ministère du tourisme.

³⁹³ Les articles 13 et suivants du LTA précisent le montage financier : « The areas of conservation are in the public domain and the responsibility to allow ecological processes to occur falls on the State, and therefore it is the responsibility of the State through the State Budget, to support the costs of the investment and functioning of those areas. Hence, MITUR shall annually provide the Park Management Team with its budgeted funding level for the following year and will be obligated to assure the availability of funds consistent with the submitted level. (...) In order to meet its obligations under the present Agreement, the Carr Foundation shall commit a minimum of USD1.200.000, 00 (one million and two hundred thousand American Dollars) annually for the whole period of duration of the present Agreement, to fund the activities agreed upon in support of the Gorongosa National Park restoration project. (...) MITUR shall be responsible for the contribution of a defined annual amount equal to the 2005 operating budget for the Park, as is reflected in the General State Budget. The said amount equal to USD 158,000 (one hundred and fifty eight thousand American Dollars) will be allowed to decrease starting in 2007 with final year MITUR obligated contribution terminating in 2014 » (LTA, 2007 : 46-48).

³⁹⁴ La majorité des propos que nous citons de Carr proviennent soit d'articles de journaux, soit de documentaires – ou bien de conversations informelles que nous avons eues avec lui. Nous l'avons en effet rencontré à plusieurs reprises lors de nos séjours de terrain, mais il a été difficile d'obtenir un entretien tout à fait formel. L'appellation « entretiens informels » fait donc référence aux notes de notre journal de terrain, prises après coup. Nous faisons régulièrement référence dans cette partie de notre travail à des articles de presse, et notamment des extraits d'interview. Ces derniers n'ont certes pas la même valeur que les entretiens menés dans le cadre de notre enquête de terrain, et sont à manier avec précaution. Ces matériaux sont toutefois d'une grande valeur, en particulier en ce qui concerne les narrations utilisées.

n'est pas une innovation *per se* comme nous l'avons vu dans l'introduction générale de ce travail. Ainsi que le souligne Neumann, depuis l'époque coloniale – et en Afrique subsaharienne en général – les tenants de la conservation considèrent de plus en plus que l'avenir de la protection de la biodiversité se situe dans des formes d'alliance et de coopération entre les parcs et les communautés voisines (Neumann, 1997 : 569). Cette approche fait également partie des débats plus récents relatifs aux impacts sociaux de la conservation, et plus précisément sur la relation qui existe entre conservation de la biodiversité et bien-être humain (Adams et Hutton, 2007). On retrouve ces idées dans le cadre du ppp, dont l'objectif est ainsi de prendre en considération les communautés vivant dans la zone tampon du parc – qui représentent, selon les estimations, entre 200 000 et 250 000 personnes – et de faire de leur « développement » une priorité. Le lien fait entre conservation et bien-être social apparaît par exemple dans le rapport d'activités de 2009 du parc :

« The health of Gorongosa National Park is dependent on protecting the animals and managing the ecosystem, as well as helping the buffer zone human population live sustainably alongside the Park », (Gregory C. Carr Foundation, 2009 : 4).

Or, cette prise en considération des populations locales (dont nous verrons plus en détails les modalités) et l'accent mis sur le développement local font également partie d'une démarche très pragmatique de la conservation, cela d'une double façon.

D'abord, l'objectif sous-jacent est d'inciter les populations à demeurer hors du parc et à ne pas interférer avec les activités de protection de la biodiversité dans le parc *intra muros*. Dans le même ordre d'idées, il s'agit d'attirer les populations résidant au sein du parc vers la zone tampon, en développant cette dernière :

« Il y a des gens qui croient que la conservation et le développement humain sont deux choses différentes. C'est faux. Notre projet vise les deux et entend les rendre complémentaires. (...) (Les touristes) veulent être saisis d'admiration devant un endroit magnifique, mais en même temps, on est en train de créer de nombreux emplois. Si vous jetez un coup d'œil à nos projets, vous verrez que nous faisons de la

reforestation et que nous aidons les 250 000 personnes qui vivent dans ce qu'on appelle la zone tampon. (...) Une grande industrie du tourisme crée des emplois et améliore les conditions de vie. (...) Nous pensons que si les conditions de vie autour du parc s'améliorent grâce à des écoles, de l'électricité, des postes de santé, et si les techniques agricoles s'améliorent aussi, alors les gens finiront par partir du parc » (Anonyme, 27 février 2010 : 14)³⁹⁵.

C'est donc l'idée de bénéfices économiques pour les populations locales qui est mise en avant. Similairement à d'autres projets de conservation contemporains, il s'agit en somme de convertir une partie des communautés locales en travailleurs salariés, dans le cadre d'une « 'modern' cash economy » (Neumann, 1997 : 574). Des emplois sont donc offerts, dans une fabrique de fruits secs à Vila Gorongosa (ce qui représente une trentaine d'emplois³⁹⁶) – les producteurs de fruits locaux peuvent y vendre leurs récoltes, qui sont ensuite séchées et emballées sous un label biologique et exportées, principalement en Afrique du sud – mais surtout au sein du campement de Chitengo (personnel pour les infrastructures touristiques, mais aussi une centaine de gardes du parc), ainsi que dans une équipe de reforestation de la Serra. L'ensemble de ces emplois représente environ 500 postes. A long terme, le ppp compte sur la création de plusieurs concessions touristiques au sein du parc pour offrir de nouveaux emplois – nous reviendrons sur ce point. Soulignons enfin que le projet rencontre des limites sur cette narration de développement par l'emploi : à l'été 2010, une soixantaine d'employés est licenciée.

Ensuite, la démarche du ppp peut être qualifiée de pragmatique en ce que la réalisation de l'ensemble des objectifs du ppp intègre une dimension délibérément commerciale de la conservation, elle-même intrinsèquement liée au cadre de conservation philanthropique du ppp. Ainsi, dans plusieurs des articles de presse mentionnés (Placido Junior, novembre 2006 ; Hanes, mai 2007) ainsi que lors d'entretiens avec le président de la Fondation Carr, revient l'idée selon laquelle le parc national de Gorongosa a le potentiel pour devenir le moteur économique de la

³⁹⁵ Notre traduction du portugais.

³⁹⁶ Selon un rapport de 2010 du GRP concernant la période 2008-2009, la fabrique est source de 27 emplois directs, et travaille avec 40 familles productrices (Equipe de gestão do PNG, 23 Mars 2010: 3).

région centre du Mozambique. Le développement d'une telle industrie touristique se base sur une vision entrepreneuriale de la conservation. Carr explique ainsi dans une interview en 2006 :

« Les objectifs que j'avais auparavant sont les mêmes qu'aujourd'hui – mettre en place une organisation, travailler avec les gens. Gérer un parc comme celui-ci est un business. Je pense souvent, d'ailleurs, à combien il est comparable à ceux que j'ai eus » (Placido Junior, novembre 2006 : 130)³⁹⁷.

Selon cette approche, la clé du succès du ppp passe par l'efficacité économique. Là encore, cela correspond à des dynamiques globales dans le secteur de la conservation, où on observe une synergie de plus en plus grande entre conservation et durabilité d'un côté, et croissance économique basée sur l'investissement de l'autre (Igoe et Brockington, 2007 : 438). Plus précisément dans notre cas d'étude, la stratégie du ppp se rattache à la philosophie « philanthrocapitaliste » du projet. Emergent en effet de plus en plus des « éco-barons » (Humes, 2009), c'est à dire des individus ayant fait fortune (dans des industries comme le textile ou les nouvelles technologies) et qui décident de vouer une bonne partie de leur fortune à des projets philanthropiques – de plus en plus liés à la protection de l'environnement (Brockington, 2008 ; Brockington, 2009). D'où l'achat de vastes étendues de terre, comme Douglas Tomkins (fondateur des entreprises The North Face et Esprit) en Amérique Latine, ou la mise en place de ppp comme dans le cas de Carr. Dans tous les cas, la philosophie est similaire : faire fonctionner des projets en s'appuyant sur les techniques qui ont fait leur fortune dans le monde de l'économie capitaliste. C'est donc ce qu'on appelle parfois le « philanthrocapitalisme » :

« Today's new philanthropists are trying to apply the secrets behind that money-making success to their giving. (...) As the philanthrocapitalists see it, if they can use their donations to create a profitable solution to a social problem, it will attract far more capital, far faster, and thus achieve a far bigger impact, far sooner, than would

³⁹⁷ Notre traduction du portugais.

a solution based entirely on giving money away » (Bishop et Green, 2008 : 3-7).

Le philanthrocapitalisme consiste ainsi en une démarche plaçant pour un rôle accru des acteurs capitalistes, ainsi que des techniques de marché dans des projets philanthropiques (Holmes, 2012). Dans cette optique, le ppp est un projet non lucratif, mais qui est pensé comme devant être soutenu sur le long terme par des forces de type capitaliste. Les deux programmes rattachés à cette démarche ont trait au développement des potentialités touristiques du parc, avec la mise en valeur de Chitengo d'une part, et la politique de mise en concessions du parc d'autre part, gérées par des opérateurs privés³⁹⁸. Une première concession, Explore Gorongosa³⁹⁹, géré par un couple zimbabwéen, a ouvert à la fin des années 2000, et un appel d'offres a été lancé en 2010 pour de nouvelles concessions ; plusieurs nouvelles concessions ont été négociées dans ce cadre. Cette vision entrepreneuriale de la gestion du parc s'illustre aussi par le directeur des infrastructures et du tourisme, recruté en 2010. Cet Américain vient du secteur privé, et a essentiellement pour mandat de développer plus avant l'approche commerciale du ppp.

Le ppp, qui est ainsi un projet de conservation philanthropique, s'appuie non seulement sur l'expérience entrepreneuriale du président de la Fondation Carr, mais aussi sur son réseau de connaissances (*networking experience*). La Fondation Carr joue donc de ses réseaux – dans les secteurs privé, universitaire et de l'aide américains (l'USAID est ainsi un partenaire important du ppp). Lors de nos séjours d'enquête, il n'était ainsi pas rare de croiser des membres de l'université de l'Utah (où Carr a fait ses études), des représentants du département fédéral des forêts, ou encore des étudiants en médecine du Mont Sinai Hospital de New York et des volontaires de la Peace Corps. La présence d'acteurs américains est en effet remarquable. Par ailleurs, l'une des stratégies principales de Carr est de jouer sur l'image du parc. On l'a vu avec la revue de presse : l'idée est de susciter une

³⁹⁸ Cette dynamique n'est pas unique au Mozambique. On le verra au cours du chapitre suivant, la tendance au sein du Great Limpopo Transfrontier Park est de mettre à disposition des territoires contrôlés par les Etats à des investisseurs à travers des concessions (Büscher et Dressler, 2007).

³⁹⁹ L'entreprise, fondée avec un associé sud-africain, se nomme One Africa. Soutenue par Carr, qui en fait une publicité active (par exemple en les invitant à New York pour les présenter à ses connaissances), elle a gagné deux prix au Safari Awards 2011 organisé en Afrique du Sud : « Best New Safari Camp in Africa », et « Best Ecological Property in

certaine émotion et de l'enthousiasme pour « the hottest conservation story in Africa ». Les interviews avec Greg Carr se multiplient, de même que les documentaires, dont certains gagnent plusieurs prix⁴⁰⁰. La biodiversité en danger est 'emballée' (*repacked*) en images et en symboles (Holmes, 2012), et la conservation devient par certains côtés un spectacle – pour la bonne cause (Brockington *et. al.*, 2008b : 573), celle d'attirer de plus en plus de touristes⁴⁰¹ et donc de contribuer au développement local.

Concrètement, il s'agit de délivrer au terme du *Long Term Agreement* un parc auto-suffisant⁴⁰² à l'Etat mozambicain, grâce aux entrées touristiques du parc ainsi qu'aux taxes demandées aux concessions privées. Il s'agit aussi d'enclencher un processus de transformation des perceptions locales vis à vis du parc, et de la conservation en général. Un extrait d'interview du président de la fondation Carr est particulièrement significatif à cet égard :

« In an ideal world, 20 years from now, the park would be surrounded by a nice middle-class—by African standards—community that loves the park and understands that the park is helping them. We have to create that culture through conservation education » (Bellows, 23 octobre 2010).

C'est dans cette optique qu'un centre d'éducation environnementale a été créé et inauguré à l'été 2010, sur financement de la Fondation Carr, de l'USAID et de l'IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento). L'objectif est de « conscientiser » les populations locales sur l'importance des mesures de

Africa ». Voir : http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2011/05/o-restaurante-moyo-na-marginal-de-durban-foi-a-localização-adequada-para-acolher-os-representantes-da-indústria-de-sa.html

⁴⁰⁰ On peut souligner le documentaire du National Geographic sorti en 2007 et intitulé « Africa's Lost Eden ». Selon le site internet du parc, consulté le 25 août 2012 : « Gorongosa Restoration Project is excited to announce that National Geographic's film on Gorongosa Park, "Africa's Lost Eden," was considered one of the best films of 2010 by the International Committee of Tourism Film Festivals (CIFFT), at a recent event that took place in Vienna (Austria). "Africa's Lost Eden" has also won the Gold Dolphin Award for the Environmental and Ecology category in France at the Cannes Corporate Media and TV Awards. Since the film premiered in Washington DC, last April, it has been awarded at Film Festivals in Germany (Grand Prix), US, Canada, Brazil, Portugal (Grand Prix), Romania, Latvia (Grand Prix), Ireland, Serbia (Grand Prix), South Africa, France and Austria. It also has won four other Awards including Best Conservation & Environmental Issue at the International Wildlife Film Festival in Montana ».

⁴⁰¹ Selon un rapport de 2010 concernant la période 2008-2009, il y a eu 3784 touristes en 2008 (1569 nationaux et 2215 étrangers), et 4630 en 2009 (1531 nationaux et 3099 étrangers) (Equipe de gestão do PNG, 23 Mars 2010 : 2).

⁴⁰² Sur ce point, on peut remarquer qu'il existe une certaine personnalisation autour du président de la Fondation Carr, qui apparaît régulièrement comme le principal maître à bord, même s'il insiste précisément sur l'idée de cogestion avec l'Etat. Il explique par exemple dans une interview en 2010 : « Gorongosa should be run by the people of Mozambique. Frankly, it shouldn't be run by a private individual. Once the park gets healthy—with a financial structure, an infrastructure, and a thriving tourism industry in place—I hand it back to the government » (Bellows, 23 octobre 2010).

protection des ressources et sur des méthodes de production agricole (pas d'agriculture sur brûlis qui entraîne des feux de brousse par exemple). Mais l'idée est aussi de mettre en place une séparation nette entre tourisme d'une part et populations d'autre part, comme le montre cet extrait d'un entretien informel avec le directeur des relations communautaires du ppp :

« (Tout ou presque est écologique : système de récupération des eaux de pluie, panneaux solaires...) *L'objectif, c'est de recevoir les élèves des communautés de la zone tampon, et les leaders communautaires, pour des formations de quelques jours. Et il y a aussi quelques chambres, pour des touristes de passage. Il y aura de l'éducation environnementale, mais aussi sur la gestion financière de petits projets par exemple. Tout sera pris en charge par le projet. C'est un investissement que nous faisons. Ça fait partie de l'idée de communication avec les populations environnantes, et aussi pour qu'elles aient un endroit à elles, notamment pour les leaders communautaires, qui sont en décalage par rapport aux touristes de Chitengo. Par exemple un jour un leader a fait pipi à l'air libre, alors que des touristes n'étaient pas bien loin, et il y a des leaders qui demandent une bière, et encore une bière. Et tout ça, ça va sur le budget de mon département, donc ça ne va pas. Donc au centre, ils auront un endroit bien à eux »⁴⁰³.*

Tout cela illustre l'appréhension pragmatique de la conservation mise en œuvre par le ppp, qui entend différencier nature et développement humain – tout en les liant, dans le sens où la valorisation et/ou la rentabilisation de la nature sont censées avoir des retombées positives sur les populations. Elle est profondément liée aux narrations en termes de vie sauvage et de conservation forteresse, qui résonnent avec les narrations du temps colonial.

❖ Préservation de la biodiversité : narrations alarmistes et reprises du discours colonial.

Les narrations du ppp combinent ainsi l'accent sur la réduction de la pauvreté

C'est un point que nous reprendrons au fil de notre analyse, à savoir une omniprésence des acteurs internationaux, et une cogestion apparemment de papier, où l'Etat est fort en retrait.

⁴⁰³ Entretien informel avec AO., directeur des relations communautaires du GRP, le 25 mars 2010, Chitengo.

et une vision en termes de conservation forteresse, qui insiste sur une nette séparation entre nature et culture. C'est précisément l'éthos philanthropique du projet qui lie ces deux dimensions. Le président de la Fondation Carr cite ainsi régulièrement Roderick Nash⁴⁰⁴, le biologiste Edward O. Wilson⁴⁰⁵ et fait des références au parc national de Yellowstone, premier parc national à être créé aux Etats-Unis en 1872 et près duquel il a grandi :

« The point of Yellowstone park was to recover it, and a hundred years later it's back. I look at Gorongosa that way » (Shacochis, juillet 2009: 104)

En soutenant le parc national de Gorongosa, Greg Carr s'inscrit de fait dans une tradition américaine de parcs nationaux vides d'habitants, rendant gloire à une nature intouchable. Il s'inscrit aussi dans une tradition de soutien privé aux parcs, qui a une longue histoire aux Etats-Unis (Fortwangler, 2007). Il se rattache par ailleurs à la tendance contemporaine dite de « rewilding the world » (Fraser, 2009), qui plaide pour la réintroduction de faune sauvage dans des aires protégées connectées, et qui intègre les dimensions humaines et de faune. Le ppp a de fait une politique de réintroduction de vie sauvage. Il y a ainsi eu sur la période 2008-2009 introduction de 6 hippopotames et de 6 éléphants et de 54 buffles (Equipe de gestão do PNG, 23 Mars 2010 : 5). Mais si les narrations du ppp, on l'a vu, mettent l'accent sur la faune et sur le développement humain, il existe un discours sous-jacent de responsabilité des populations locales dans le fragile équilibre écologique du parc, qui fait écho aux discours coloniaux. C'est sur la question de la Serra da Gorongosa que se cristallise particulièrement ce discours.

On l'a dit, ce massif montagneux a joué un rôle stratégique pendant le conflit armé. Mais c'est également d'un rôle écologique dont il s'agit. En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, une partie de la population voisine de la réserve de chasse de Gorongosa a été expulsée dans les années 1940. Or, la plupart de ces habitants s'est installée sur les flancs est et sud de la Serra da Gorongosa. C'est dans les années 1960 que l'idée d'une action néfaste des populations envers la

⁴⁰⁴ Historien américain spécialiste de l'histoire environnementale, connu pour son ouvrage : Roderick Nash (1967), *Wilderness and the American Mind*, New Haven, Yale University Press.

⁴⁰⁵ Biologiste américain.

Serra fait son apparition : l'administrateur du parc national parle d'une « attaque » des paysans sur les montagnes, par leur pratique de l'agriculture à des altitudes toujours plus élevées (French, 2009 : 202)⁴⁰⁶. On craint à l'époque que la diminution des forêts affecte le climat de la région, dans la mesure où on considérait que les forêts étaient à l'origine de la pluie au niveau du massif montagneux, qui bénéficiait ensuite à l'ensemble de la région – y compris au parc donc. C'est ainsi que naissent les premières interdictions de coupe de bois sur les flancs de la montagne. Malgré cela, l'administration coloniale parle au milieu des années 1960 d'« immense danger de destruction totale » (French, 2009 : 220). Selon French, c'est l'agronome portugais Macedo qui fonde la narration de destruction environnementale en 1964⁴⁰⁷ :

« In his first study of Gorongosa in 1964, which lasted only eighteen days, Macedo constructed "a narrative of environmental destruction that blamed the deficient moral characteristics of Africans for the "ecological crisis." The main problem was the "attack on the mountains" by African agriculturalists practicing agriculture at progressively higher altitudes. While he recognized the evictions from the park as a contributing factor, the ultimate cause was the "greed" of African peasants. (...) Besides their greediness, Africans were accused of primitive and environmentally wasteful livelihood practices, including the destructiveness of swidden cultivation, the use of fire to clear vegetation and to hunt, wanton destruction of the forests, and lack of conservation practices » (French, 2009 : 221).

L'idée est celle d'une catastrophe imminente. La prescription est, partant, un étroit contrôle des pratiques des populations locales, à l'aide de méthodes scientifiques et rationnelles – pas seulement pour l'équilibre écologique de la région, mais plus spécifiquement pour celui du parc national de Gorongosa, dont

⁴⁰⁶ Cette « attaque » avait en réalité des origines multiples. Les différentes vagues d'immigration qu'a connues la région, surtout dans les années 1960, ont entraîné l'installation de nombreuses familles sur les pentes de la montagne, du fait de l'absence de terres disponibles autre part. Puis, suite à l'abolition de la culture forcée du coton en 1961, est mis en place l'Institut mozambicain du coton, dont le but était d'inciter à l'installation de colons cultivateurs de coton. Dans cette optique, l'Institut s'est approprié les terres les plus fertiles, en particulier le long des rivières au sud et à l'ouest de la montagne. D'où la recherche par de nombreux paysans de terres cultivables, en générale sur les pentes de la Serra.

⁴⁰⁷ J.M de Aguiar Macedo (1970), « Serra da Gorongosa: Necessidade e Bases da Sua Protecção », *Comunicação no. 44, Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique*, Lourenço Marques.

on établit que son hydrologie dépend des rivières provenant de la montagne⁴⁰⁸. C'est ainsi à la fin des années 1960 que s'établit une conception du parc non seulement en termes d'attraction touristique, mais aussi d'intérêt et de valeur scientifique : les narrations de type écologique s'installent dans le discours colonial. L'idée est que le parc national n'a pas été pensé selon son équilibre écologique, en particulier en ce qui concerne son étroite connexion avec la Serra da Gorongosa. Cette idée naît avec Macedo, et s'enracine avec les travaux d'un écologiste Sud-africain, Tinley, à qui on commande une étude à la fin des années 1960, comme nous l'avons précisé plus haut. Dans la lignée de Macedo, Tinley estime que le plus grand danger pour l'écosystème de Gorongosa sont les cultures incontrôlées sur les flancs de la Serra. Il propose donc une extension de l'aire du parc, afin que le massif montagneux soit protégé. Pourtant, même si ses propositions semblaient bien accueillies d'un point de vue scientifique, le pouvoir colonial n'entérine pas ce projet :

« (...) the Park boundaries were never changed to coincide with the ecological limits. The General-General (autorité administrative du district de Beira) denied the recommendation to relocate the populations between the mountain and the Park. Instead, they committed to more supervision, defense, and protection of the water sources and to support and educate the population as a means of avoiding erosion. The General-General was determined to avoid possible friction with dislocated populations » (French, 2009 : 231).

La guerre de libération menée par le Frelimo commençait en effet à s'étendre à l'époque, et c'est sans doute l'une des principales raisons qui explique ce refus du pouvoir colonial à comprendre la Serra dans les limites du parc.

Un plan similaire réapparaît à la suite du conflit armé, avec le premier plan de restauration du parc que nous avons déjà mentionné. Une partie du plan consistait à intégrer dans les limites du parc les zones de la Serra situés au-dessus des 700 mètres, considérées comme les plus sensibles d'un point de vue écologique. Nous l'avons dit, la plupart des éléments du plan n'a pas été mise en œuvre. Mais on

⁴⁰⁸ Selon French (2009), le lien entre l'équilibre hydrologique du parc et le massif montagneux avait déjà été établi dans le passé, mais c'est avec l'étude de Macedo que la narration de menace prend racine.

note toutefois la persistance de la narration d'unité écologique viable – c'est cette narration qui est reprise par le ppp quelques années plus tard. Le poids des cultures au sein de la Serra est indiqué comme altérant l'équilibre écologique du parc national⁴⁰⁹ :

« scientists for Carr's project estimate that unless something is done, within five years the mountain's ecosystem will degrade to a point from which it cannot recover » (Hanes, mai 2007).

Le discours est alarmiste, et l'horizon temporel correspond à celui des années 1960 et 1970. Ce discours a entraîné de nombreuses critiques dans le monde académique, principalement de la part d'anthropologues américains ayant passé quelques années auprès des populations locales anciennement déplacées⁴¹⁰. Du côté de la Fondation Carr, ce discours a entraîné, on l'a dit, la mise en place d'activités de reforestation de la Serra – qui emploient 62 personnes et qui ont planté 16 000 arbres⁴¹¹ – mais aussi de lobbying auprès du pouvoir central afin de finalement inclure la Serra, ou du moins son sommet, au sein des limites du parc. Nous reviendrons sur cette question de l'intégration d'une partie de la Serra dans le parc, qui est de fait entérinée par un décret de l'été 2010.

Nous avons montré comment le GRP, projet de conservation philanthropique, combinait des narrations de réduction de la pauvreté et de conservation forteresse – même s'il n'est pas question de plan programmé de déplacement de populations,

⁴⁰⁹ Selon French, il existe ainsi une responsabilité des conservationnistes dans les pratiques allant justement dans un sens non conservationniste de la part des populations locales : « In Gorongosa, removals and exclusion from Gorongosa National Park have intensified resource use on the midland areas and mountains; conservationists have recently argued that this intensification justifies their exclusion from the mountain slopes. Because of memories of experiences of exclusion from resources, the deprivations of warfare, and increasing vulnerability, Gorongosans in the post-conflict period are uncertain about their future, which has been an incentive to take advantage of resources that may not be available in the future. (...) Conservationists who blame African land use for degradation of the environment and call for further exclusionary policies, however, are involved in what William Cronin has called "a flight from history." Such thinking ignores the complicity of conservation policies in creating the conditions that foster unsustainable practices » (French, 2009 : 342-343).

⁴¹⁰ Voir notamment les communication du panel « Protecting an African Eden? Conservationists, Communities and Collaboration in Mozambique », organisé en novembre 2010 lors du Congrès Annuel de l'African Studies Association à San Francisco. Ce panel a été organisé en réponse au vif débat entre ces anthropologues et Greg Carr sur la liste de discussion H-Africa. AO., le directeur des relations communautaires, y a présenté une communication d'explicitation du projet du GRP.

⁴¹¹ Données du 17 avril 2010, présentées par la responsable du projet de reforestation pendant un « staff meeting » à Chitengo. Observation directe. Selon un rapport de 2010 concernant la période 2008-2009, 62 personnes sont employées dans le programme forestier de la Serra da Gorongosa. Le programme a fait pousser 32 381 arbres dans des pépinières et en a planté 16 596 (Equipe de gestão do PNG, 23 Mars 2010 : 3).

comme c'est le cas au Limpopo, on le verra. Or, en tant que ppp, le projet est formellement une cogestion entre l'Etat et la Fondation Carr. Nous verrons dans le point suivant que les narrations que nous avons présentées plus haut sont essentiellement portées par les bailleurs du projet, dont le poids financier et la présence régulière voire quotidienne est remarquable.

1.1.2. Montage institutionnel et poids de l'aide.

L'objectif de ce point est de montrer combien le poids de l'aide est important dans le GRP, en termes d'orientation des narrations, mais aussi du point de vue financier et des acteurs internationaux présents sur le terrain. Pourtant, et conformément à la thèse générale de notre travail, l'Etat (et en filigrane l'Etat-parti) reste au cœur du jeu – ce que nous illustrerons, dans une démarche comparable à celle du chapitre troisième de la première partie, grâce à une sociologie des acteurs de l'entre-deux faisant partie de l'équipe dirigeante du ppp.

1.1.2.1. *Le montage institutionnel du GRP : une équipe de gestion transnationale, un fort poids des bailleurs.*

Le montage institutionnel du GRP est particulièrement intéressant, d'abord parce qu'il est unique au Mozambique, ensuite parce qu'il permet d'appréhender les ressorts de la dialectique qui existe entre poids des bailleurs et pouvoir de l'Etat, ce que nous nous attacherons à démontrer au cours de ce chapitre.

En ce qui concerne le montage financier, on l'a dit, le principal contributeur est la Fondation Carr, qui s'engage selon le *Long Term Agreement* à hauteur d'une vingtaine de millions de dollars sur 20 ans. Les autres bailleurs principaux sont les coopérations américaine et portugaise. L'USAID est un partenaire financier important⁴¹², comme le souligne cet extrait d'entretien avec AN., du département des opérations du GRP :

⁴¹² Lors d'un entretien informel avec Greg Carr en novembre 2010, celui-ci estime toutefois que l'USAID impose des procédures trop contraignantes : « donc on va aller au bout du contrat qu'on a avec eux, c'est à dire encore deux ans, et

« Le premier projet, c'est la construction du sanctuaire (de faune sauvage), avec 500 000 dollars. Le deuxième projet, ça a été 120 000 dollars pour des infrastructures : l'école primaire de Vinho, et le télécentre de la Vila Gorongosa. Le troisième projet, ça représente 4 millions de dollars. C'est sur la biodiversité. On est déjà dans la deuxième année. C'est le département de AO., les problèmes de terres, de conservation, et ça contribue aussi au centre d'éducation communautaire. Donc tous les départements sont concernés, sauf la communication »⁴¹³.

L'autre partenaire est l'IPAD, la banque portugaise de développement, partenaire plus modeste, avec 500 000 dollars de participation, ce qui représente selon AN. un tiers de la construction du centre d'éducation environnementale mentionné plus haut⁴¹⁴. Le budget moyen annuel du GRP est ainsi conçu, selon le plan de gestion 2010-2012⁴¹⁵ :

Department	Budget (2009 USD)
Conservation	1,400,000
Operations and Infrastructure	1,400,000
Tourism Development	340,000
Community Relations	340,000
Total	3,480,000

Reproduction du modèle financier 2010-2012 (Parque Nacional da Gorongosa, février 2010 : 15).

Même s'il ne s'agit que d'un budget prévisionnel et non d'exécution, on voit que les deux départements les plus importants sont la conservation et les opérations et les infrastructures – auquel est rattaché le volet d'éducation

ensuite on ne déposera pas de nouvelles demande de financement. Donc on fera tout avec mon argent » (notes du journal de terrain, novembre 2010).

⁴¹³ Entretien avec AN., membre du département des opérations du GRP, le 23 mars 2010, Chitengo.

⁴¹⁴ Le ppp reçoit par ailleurs des aides ponctuelles d'associations ou d'ONGs.

⁴¹⁵ Notons que nous n'avons pu avoir accès qu'à un 'draft' de ce plan, datant de février 2010. Les informations que nous reprenons ici sont ainsi à considérer avec prudence. D'autre part, il s'agit d'un budget prévisionnel et pas d'exécution : nous n'avons malheureusement pas pu avoir accès à ces informations, qui ne sont pas non plus divulguées sur le site internet du parc.

environnementale que nous avons évoqué, ainsi que le montre l'organigramme ci-dessous⁴¹⁶ :

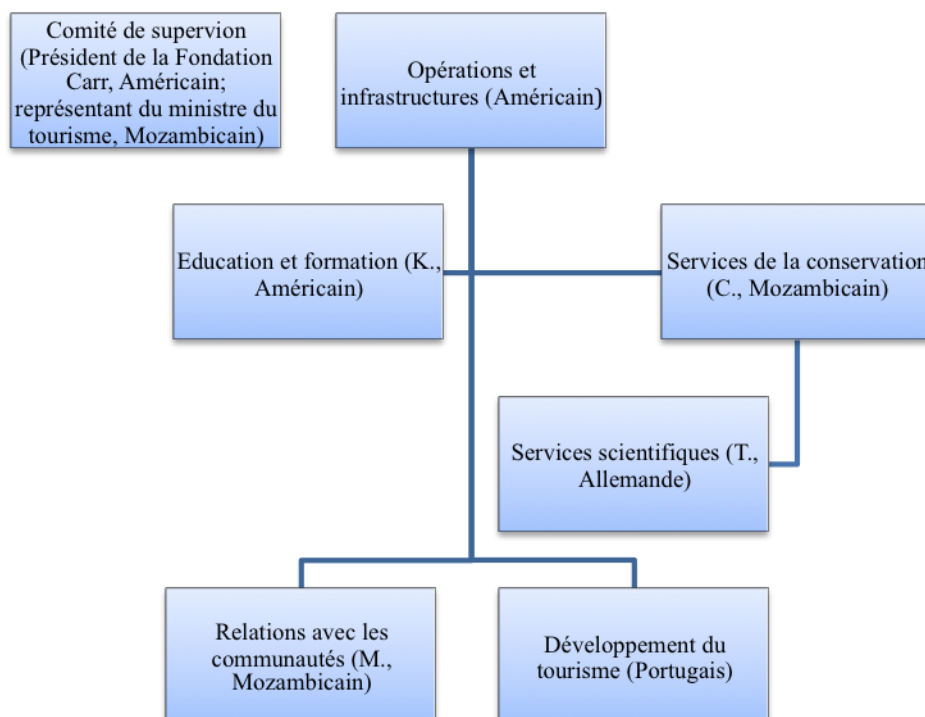


Figure 10. Départements administratifs du PRG.

Le ppp est en effet organisé en départements, chacun étant dirigé par un directeur. Le département de la conservation est responsable des questions liées à la faune sauvage : il a la charge des gardes du parc et supervise les activités scientifiques menées dans le parc, comme la surveillance des feux de forêts. Le département des opérations et des infrastructures gère les aspects matériels de l'ensemble du projet ; le département des relations avec les communautés s'occupe de l'interface entre le parc et les communautés de la zone tampon ainsi que celles vivant au sein du parc – c'est également ce département qui est en première ligne en ce qui concerne les relations avec le pouvoir local, et plus spécifiquement les administrations des districts. A l'époque de notre recherche de terrain, le département du développement touristique n'existait pas : ce volet faisait partie du

⁴¹⁶ Reproduction et traduction de « Park Management Structure » (Parque Nacional da Gorongosa, février 2010 : 41).

département de la communication, particulièrement actif, comme on a pu le voir plus haut avec la revue de presse⁴¹⁷.

Selon le *Long Term Agreement*, la moitié des directeurs est censée être nommée par la Fondation, et l'autre moitié par le ministère du tourisme. Dans les faits, c'est la Fondation qui a recruté puis nommé l'ensemble des directeurs, comme le raconte AO., le directeur des relations communautaires, un Mozambicain :

« Ici, il y a eu l'intégration du personnel du MITUR (ministère du tourisme). C'est la Fondation qui assume toute la responsabilité de ces travailleurs, qui ont été détachés. Quand on a fait l'accord, on a voulu que les directeurs de quelques aires soient nommés par le ministre du tourisme : celui de la conservation et celui du développement communautaire – et les autres par la Fondation. Ce qui s'est passé, c'est qu'à l'époque j'ai été contacté par la Fondation, par Greg Carr. Il m'a proposé, ainsi que le directeur de la conservation, qui était le vétérinaire du projet. Il nous a trouvés, il a pris nos CV, et le ministre a dit d'accord. Il a dit ok, ils sont mozambicains, j'ai confiance en eux. Car il y a la question de la souveraineté. Notre patron c'est la Fondation. Mais il y a aussi le gouvernement comme notre patron 'more'. Car c'est un parc national, donc il est subordonné à la DNAC (Direction nationale des aires de conservation). Donc normalement on est en contact avec eux. Quand ils ont besoin de nous à une réunion, on y va. Au jour le jour, on a une action plus indépendante par rapport au ministère »⁴¹⁸.

Cet extrait d'entretien est particulièrement intéressant pour notre étude, car il fait écho à la question de la souveraineté ainsi qu'à la relation entre le parc et l'Etat central, points sur lesquels nous reviendrons. En tant que parc national, Gorongosa dépend en effet du ministère du tourisme (Mitur), et plus précisément de la direction nationale des aires de conservation (DNAC). Mais c'est le président de la Fondation Carr qui a été à l'origine du choix des deux directeurs mozambicains, choix avalisé par le ministre du tourisme. A l'époque de notre

⁴¹⁷ Nous indiquons tout de même la nationalité du directeur du département de la communication donc, puisque ce département existait encore à l'époque de notre enquête. Une des pratiques était celle du « press release » : l'assistant du directeur de la communication produisait des articles, directement repris dans la presse nationale.

⁴¹⁸ Entretien avec AO., directeur des relations communautaires, le 24 mars 2010.

terrain d'étude, le directeur des opérations et infrastructures était un Américain, et le directeur de la communication un Portugais.

Contrairement à l'ensemble des parcs nationaux au Mozambique, la fonction d'administrateur ou de directeur du parc (*park warden*) n'existe pas à Gorongosa, comme l'explique le directeur des opérations et infrastructures par intérim⁴¹⁹ :

« La structure du parc est un peu différente de celle des autres parcs. C'est peut être un peu américain, et en lien avec nos partenaires internationaux. Avant, un administrateur avait tout le pouvoir dans le parc. Tous les départements lui répondaient. C'était le cas à l'époque de Z. et de AW. Mais ici dans le projet, le département des opérations a la charge de l'administration, c'est à dire que les autres départements lui répondent. (...) Pourquoi n'existe-il pas un administrateur du parc ? Pour avoir plus de check and balances. Car quand on a un administrateur, ça veut dire qu'il y a concentration du pouvoir dans cette seule personne. Donc Greg a sans doute voulu éviter cela. Du coup les structures sont horizontales. Le département des opérations a un rôle plus important. Par exemple il autorise les achats pour les autres départements. Mais les départements sont autonomes dans leur budget »⁴²⁰.

La conclusion du *Long Term Agreement* a ainsi entériné un nouveau mode de gouvernance du parc, avec le départ de l'administrateur d'alors, AW., nommé au Limpopo⁴²¹. Selon le directeur de la conservation (entretien du 26 mars 2010, Chitengo), un Mozambicain, l'absence d'administrateur pose de nombreux problèmes, notamment en terme de légitimité du parc vis à vis du pouvoir local. Dans le passé, la fonction d'administrateur permettait à ce dernier de siéger au gouvernement provincial. On verra de fait dans le chapitre suivant au sujet du Limpopo combien la fonction d'administrateur est symboliquement importante dans les relations du parc avec le pouvoir local et les populations. D'un point de

⁴¹⁹ La fonction de directeur des opérations et infrastructures est restée vacante quelques mois en 2010, jusqu'au recrutement d'un nouveau directeur Américain (le précédent était Portugais). Ce nouveau directeur issu du « business sector » a ainsi en charge cet important département, qui supervise officiellement tous les autres, comme le montre l'extrait d'entretien. Il a de fait la fonction de « chief executive », avec un rôle de coordination de l'ensemble de l'équipe. Le directeur par intérim, Américain lui aussi, était un jeune homme auparavant chargé d'informatique dans le département des opérations, et qui s'est ensuite occupé du centre d'éducation environnementale, une fois le nouveau directeur arrivé.

⁴²⁰ Entretien avec AN., directeur par intérim des opérations et des infrastructures du GRP, le 23 mars 2010, Chitengo.

⁴²¹ Z., également cité dans cet entretien, était quant à lui le directeur précédent. Il est à présent à l'UICN Mozambique.

vue pratique, l'absence d'administrateur pose des problèmes lorsqu'il s'agit de représenter le parc lors d'événements officiels, comme le souligne cet extrait d'entretien avec l'assistante du directeur des ressources humaines :

« Selon moi, on devrait avoir un administrateur qui nous représente tous. Là c'est confus, on ne sait pas qui nous représente. C'est compliqué, par exemple quand il y a des visites officielles. En général, c'est le directeur des relations communautaires qui y va. Mais souvent, on doit se demander : quel directeur doit y aller ? Donc c'était plus clair quand il y avait AW. »⁴²²

L'absence d'administrateur est ainsi avant tout critiquée par le personnel mozambicain du GRP. Selon le *Long Term Agreement*, le directeur des relations communautaires (un Mozambicain donc) a la signature du parc, tandis que le directeur de la conservation (un Mozambicain lui aussi) est censé représenter le parc – dans la pratique, les deux directeurs mozambicains se répartissent la charge de représentation selon les cas. Enfin, notre enquête a coïncidé avec la mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement, avec l'arrivée d'un nouveau directeur des opérations et infrastructures, un Américain. Ce dernier s'est vu confier la fonction de « Chief Executive Officer », c'est à dire de coordinateur de l'ensemble des départements⁴²³. Par ailleurs, lors d'entretiens informels (juillet 2010, Chitengo) le président de la Fondation Carr disait se rendre compte de la fragilité de ce modèle de gouvernance du parc sans administrateur ; d'où son intention de proposer au ministre du tourisme un changement des statuts, promouvant un administrateur mozambicain⁴²⁴. On le verra plus avant dans ce chapitre, le mode de gouvernance du parc, sans leadership clair – et surtout pas nécessairement (re)connu par les acteurs mozambicains et par le pouvoir local – pose de fait des difficultés au GRP dans l'exercice de ses activités. On montrera combien la mise en avant du personnel américain et la présence régulière du président de la Fondation Carr dans le parc entraînent un effet de privatisation de

⁴²² Entretien avec l'assistante du directeur des ressources humaines du GRP, le 23 mars 2010, Chitengo.

⁴²³ Cette fonction étant nouvelle lors de notre terrain, nous n'avons pas été en mesure de l'analyser.

⁴²⁴ A l'heure de la rédaction de notre thèse, ces changements ne sont cependant pas encore d'actualité.

l'action publique et, partant, de crise de légitimité du parc national sur la scène locale⁴²⁵.

Il existe donc quatre directeurs, supervisés par un comité de supervision (*oversight committee*), composé du président de la Fondation Carr et d'un représentant du ministre du tourisme. Selon, AO., directeur des relations communautaires :

*« On est des directeurs exécutifs, on a un rôle dans l'implémentation au jour le jour. Le comité n'est pas là tous les jours. Mais tous les trois mois on les rencontre et on leur rend des comptes »*⁴²⁶.

Le principe de cogestion s'illustre doublement : au niveau des quatre directeurs, dont deux sont Mozambicains et censés représenter l'Etat ; à l'échelle du comité de supervision, mené en tandem par un représentant de la Fondation et un représentant de l'Etat. Ce comité se rencontre régulièrement pour superviser les activités menées par les directeurs. Dans les faits, le président de la Fondation est en contact très suivi avec l'équipe de gestion par Internet, de même que la branche de la Fondation située à Washington⁴²⁷. A l'inverse, selon quelques membres du GRP, AL., le représentant de l'Etat dans le comité, n'est que peu impliqué dans le ppp :

*« AL. participe à nos réunions, même s'il ne participe pas au jour le jour. Lui et Greg débattent. Pour un bien ou pour un mal, AL. se tient à l'écart et ne se préoccupe pas beaucoup du projet. Mais il pourrait le faire »*⁴²⁸.

⁴²⁵ Comme le soulignent Schäferhoff *et. al.* : « There is general agreement among scholars that transnational partnerships pose significant questions of legitimacy, as they grant non-state actors the opportunity to engage in authoritative decision-making » (Schäferhoff *et. al.*, 2009 : 465)

⁴²⁶ Entretien avec AO., directeur des relations communautaires, le 24 mars 2010 à Chitengo.

⁴²⁷ Le siège de la Fondation Carr se situe en effet à Washington D.C.

⁴²⁸ Entretien avec AN., directeur par intérim des opérations et des infrastructures du GRP, le 23 mars 2010, Chitengo.

De plus, AL. est rémunéré par la Fondation Carr, de même que l'ensemble des salariés du projet⁴²⁹, ce qui est significatif des faibles moyens de l'Etat, mais aussi du poids de la Fondation dans le montage institutionnel et financier du ppp. Nous montrerons cependant dans la seconde section du chapitre combien le rôle de ce représentant de l'Etat est essentiel, témoignage d'un Etat certes en retrait d'un point de vue opérationnel, mais fort présent d'un point de vue symbolique – et politique. En tout état de cause, la question de la présence des bailleurs et surtout de leurs poids dans la prise de décision pose est régulièrement revenue dans les entretiens et a été particulièrement reprise par le directeur de la conservation, AQ. :

« Dans la pratique, c'est le bailleur qui décide de beaucoup de choses. C'est un fait : Greg Carr et ses assistants. Par exemple il y a des vieux bâtiments à Chitengo, qu'on détruit pour en construire de nouveaux. La loi dit qu'il faut l'autorisation de l'Etat pour ça. Or ici, on s'en fiche, on ne demande l'autorisation à personne. Et nous directeurs mozambicains, on n'est pas informés. Et quand la délégation (du ministère de l'éducation et de la culture) viendra, on demandera aux responsables mozambicains de se mettre en avant et de donner des explications »⁴³⁰.

Cet épisode de la démolition de bâtiments sans autorisation officielle, tel qu'il est relaté par le directeur de la conservation, est significatif de la position et du positionnement des deux directeurs mozambicains du GRP. Similairement aux acteurs que nous avons étudiés au cours de la première partie de ce travail, ces directeurs sont des acteurs hybrides « often torn between the agendas of the transnational institutions and the interests of their constituents » (Igoe et Brockington, 2007 : 440).

⁴²⁹ On peut lire dans l'article 10.15 du LTA : « The Carr Foundation agrees to accept the secondment of MITUR staff occupying the positions of the Director of the Conservation Services Department, the Director of the Department of Community Relations, and the Manager of the Education and Training Department » (LTA, 2007 : 41). Plus largement, sur les questions de détachement du personnel du Mitur auprès de la Fondation Carr, selon l'article 10.2 : « Prior to the Signature Date of this Agreement, MITUR and the Carr Foundation were conducting an integration process of all employees that were bound to the Park prior to such date. Within the scope of the said process, MITUR integrated, within the State's public function, all the employees employed prior to 1998. (...) All Employees integrated as provided for in clause 10.2, shall be seconded to the Carr Foundation under the terms of Article 83° of the Public Servants Statute for the duration of this Agreement, and must receive no less favourable terms and conditions of employment than they enjoyed prior to being seconded » (LTA, 2007 : 39).

⁴³⁰ Entretien avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 26 mars 2010, Chitengo.

Tout comme dans le cas de l'unité TFCA, cette sociologie des acteurs de l'entre-deux porte sur un nombre restreint d'acteurs. Là encore, il s'agit là de la réalité mozambicaine où les personnes qualifiées en matière de conservation sont peu nombreuses – et cela tient également au montage institutionnel du GRP, dont l'équipe dirigeante est composée d'un nombre limité d'acteurs (i.e. quatre directeurs et un comité de supervision). Il convient donc d'appréhender avec prudence notre analyse, qui met en avant ceci d'intéressant que les deux directeurs mozambicains (le directeur de la conservation et le directeur des relations communautaires) appartiennent à des générations différentes (AQ. a une soixantaine d'année et AO. une trentaine), et adoptent de fait à l'endroit de la Fondation une attitude assez différenciée, ce qui ressort des entretiens cités : AQ. est assez virulent contre les bailleurs, car « la souveraineté ne se négocie pas » (entretien du 30 juillet 2010, Chitengo), tandis que AO. a une démarche plus apaisée. Il confie son appartenance au Frelimo, tandis que AQ., Mozambicain blanc resté par conviction au Mozambique pendant que l'ensemble de sa famille a fait le choix du retour au Portugal lors de l'indépendance, est plus flou sur ce sujet, quand bien même son attachement au pays est très affiché. Nous restituons ici l'itinéraire de AO., directeur des relations communautaires, relatés lors d'entretiens informels les 29 mars 2010 et 1^{er} avril 2010⁴³¹ :

« Il a travaillé cinq ans pour Helvetas (ONG suisse), sur le programme de Maputo, après des études d'histoire et d'anthropologie du développement (à Maputo). Puis en a eu assez, car c'était assez routinier. Il a postulé pour une bourse d'études en Australie (il voulait un pays anglophone, de préférence l'Angleterre, mais pas les Etats-Unis), dans un centre d'études sur le développement, pendant deux ans et demi. Ensuite un an à Helvetas, en tant que directeur-pays adjoint. Puis quelques mois à la FAO. Mais c'était très politique, et éloigné du terrain. Et là on l'a contacté par rapport au projet de la Fondation Carr. A voyagé en avion privé jusqu'à Chitengo

⁴³¹ Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction générale de ce travail, les entretiens avec les élites mozambicaines n'ont pas été nécessairement aisés, dans la mesure où existait une certaine méfiance envers un travail de recherche en science politique. Lors de nos trois séjours à Gorongosa, il a été possible d'établir des relations de confiance voire de familiarité avec les deux directeurs mozambicains, d'où la multiplication d'entretiens informels, rapportés ensuite dans notre journal de terrain.

pour rencontrer Carr. On lui a proposé un salaire très attractif, donc a dit d'accord. Et puis c'est agréable de participer à une aventure unique et pionnière dans le pays. (...) Il est le plus jeune des directeurs. (...) N'a pas vraiment la même opinion que AQ., car ils ne sont pas de la même génération : moi j'ai tendance à être plus optimiste, à voir le bon côté des choses. (...) il est le petit fils d'un héros de la guerre de libération, mort en 1968. Il a sa statue sur la Place des Héros à Maputo. Sa femme est la fille d'un frère de Chissano (ancien Président de la République). Sa famille est ainsi très marquée par le Frelimo : il confie appartenir au parti ».

On voit ici que cet acteur est habitué aux relations avec les bailleurs, puisqu'il a fait sa carrière auprès d'eux. Dans le même temps, et du fait de son histoire familiale, il affiche un grand attachement pour le Mozambique – et pour le Frelimo. C'est en ce sens que nous développons ici l'hypothèse que les deux directeurs mozambicains du GRP participent de la transnationalisation de l'action publique, au sens d'une gouvernance hybride, mais également de l'affirmation d'un Etat qui reste au centre du jeu. En effet, les deux directeurs font preuve d'une double allégeance : aux bailleurs qui les rémunèrent et dont ils mettent en œuvre la feuille de route au quotidien – mais également à l'Etat, dont ils s'attachent à préserver la souveraineté. Ils sont par ailleurs, outre Greg Carr lors de ses séjours, la face publique et surtout quotidienne du parc national, l'interface entre le parc et les pouvoirs locaux.

C'est le président de la Fondation Carr qui a choisi les deux directeurs mozambicains et les a proposés au ministre du tourisme. Par ailleurs, l'Etat ne contribue pas à leur rémunération⁴³² ; le directeur des relations communautaires, AO., précise ainsi que son salaire est payé à 50% par la Fondation, et à 50% par l'USAID (entretien du 24 mars 2010, Chitengo). Pourtant, et en conformité avec le *Long Term Agreement*, les directeurs mozambicains sont censés représenter l'Etat⁴³³ – et ils se présentent de fait régulièrement comme des serviteurs de l'Etat, même s'ils ne sont en l'occurrence ni fonctionnaires, ni fonctionnaires en

⁴³² Comme le notent Schäferhoff *et. al* : « Affected actors, such as governments of developing countries, are underrepresented in transnational PPPs, and resource constraints are an obstacle to meaningful participation » (Schäferhoff *et. al.*, 2009 : 468).

⁴³³ Et de fait ils ne peuvent occuper ces postes que si l'Etat les y autorise.

détachement. Rappelons la citation de AO., directeur des relations communautaires : « Notre patron c'est la Fondation. Mais il y a aussi le gouvernement comme notre patron 'more' ». On retrouve ainsi des similitudes avec le personnel du TFCA du ministère du tourisme : ces directeurs travaillent au sein d'un parc national, subordonné au ministère du tourisme, mais qui ne fonctionne que grâce à des financements internationaux. Il y a là aussi une forme de double allégeance, qui est également le nœud de la gouvernance hybride : il s'agit pour les directeurs de trouver un équilibre entre leur position qui est celle de directeurs au sein d'un ppp, et leur positionnement en termes de fort attachement à l'Etat(-parti).

Cet attachement se reflète dans leur présentation de soi, régulièrement on l'a dit en tant que serviteurs de l'Etat, quand bien même ce dernier ne les rémunère pas. Ils adoptent ainsi parfois un discours de nette différence entre l'Etat et les bailleurs, dans une dialectique EUX vs. NOUS :

« Les directeurs étrangers ont des conditions matérielles bien meilleures, et notamment des maisons plus grandes et mieux équipées. Or, les autres n'ont pas tout cela. Or, cela a des répercussions : un de nos travailleurs, quand il voit les directeurs mozambicains vivre dans ces conditions, il va avoir des jugements de valeur en comparant avec les directeurs étrangers qui vivent dans des maisons deux fois plus grandes. Et après il y a de la diminution du respect envers nous. Parce que nous finalement on représente l'Etat. Donc ils vont se dire : mais qu'est ce que c'est que cet Etat ? »⁴³⁴.

Il existe de fait un véritable souci de représentation de l'Etat, et d'un Etat qui 'tienne la route' vis à vis des bailleurs, et qui 'tienne son rang' en quelque sorte. Cette idée ressort dans ces extraits de notre journal de terrain :

« AQ. : le ministre du tourisme, notre ministre, nous a dit : il faut que vous domestiquiez les Américains, il n'y a pas d'autre choix (vocês têm que domesticar os Americanos, não há outra hipótese) »⁴³⁵.

⁴³⁴ Entretien avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 26 mars 2010, Chitengo. Précisons que nous n'avons pas pu constater ces différences de conditions matérielles lors de notre enquête de terrain.

⁴³⁵ Entretien informel avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 30 mars 2010, Chitengo.

« AO. : le ministre nous a dit : il faut que vous (les directeurs mozambicains), vous teniez bons dans ce projet »⁴³⁶.

Les deux directeurs sont un lien direct entre le GRP et le ministère du tourisme ; ils représentent le GRP lorsque des réunions ont lieu à Maputo. Ils ont ainsi de fréquents contacts avec la DNAC et avec le ministre lui-même, comme on le constate avec cet extrait. Le vocabulaire employé y est assez fort, et significatif en ce qui concerne non seulement le positionnement des deux directeurs – véritables acteurs de l'entre-deux évoluant dans la zone grise qu'est l'action publique transnationale – mais aussi le pouvoir central. Ce dernier n'a de fait aucune prise financière sur le projet ni sur les narrations véhiculées par celui-ci. Mais si les directeurs mozambicains permettent de traduire auprès du pouvoir central (et local on le verra) l'agenda de l'appareil transnational qu'est le GRP, ils sont dans le même temps les gages sinon d'une « domestication » des acteurs internationaux, du moins d'une ombre du pouvoir de l'Etat sur l'ensemble du projet, ce que nous explorerons dans la seconde section de ce chapitre.

1.2. Section seconde. La 'sovereign frontier', entre délégation à un appareil transnational et entreprise de domination étatique.

En tant qu'appareil transnational aux manettes d'un parc national, le GRP pose immanquablement la question de la souveraineté. L'expression anglaise « state-owned park » reflète bien l'idée que nous voulons mettre en avant lorsque nous parlons de « parc national ». Gorongosa est en effet un parc appartenant à l'Etat, emblème national comme nous l'avons vu. La question de savoir qui gouverne Gorongosa est d'autant plus complexe que le mécanisme de gouvernance est centré, suivant la lecture de Ferguson et Gupta (2002), autour d'un appareil transnational – et plus concrètement d'un ppp transnational :

⁴³⁶ Entretien informel avec AO., directeur des relations communautaires du GRP, le 30 mars 2010, Chitengo.

« Such partnerships constitute a hybrid type of governance, in which non-state actors co-govern along with state actors for the provision of collective goods, and adopt governance functions that have formerly been the sole authority of sovereign nation-states. PPPs are therefore an expression of the ongoing reconfiguration of authority in world politics, and reflect the fact that non-state actors, such as non-governmental organizations (NGOs) and transnational corporations (TNCs), are increasingly engaged in authoritative decision-making » (Schäferhoff et. al., 2009 : 451).

Cette définition recouvre bien celle de Ferguson et Gupta : il s'agit dans le cadre du ppp de 'gouverner avec' – et dans une certaine mesure 'à la place de'. De fait, nous montrerons dans un premier point combien le GRP tend sinon à se substituer à l'Etat dans la mise en œuvre de certains programmes sociaux et de protection environnementale, du moins à mener un certains nombre d'activités de manière relativement autonome, d'où l'idée de privatisation de l'action publique. Il ne s'agit pas ici d'une privatisation technique, mais d'une privatisation au sens de retrait, de délégation – qui est un moyen pour l'Etat d'assumer des fonctions qu'il ne peut pas assumer.

Ainsi que le président de la Fondation Carr l'a exprimé lors d'un entretien informel (communication personnelle, le 25 juillet 2010, Chitengo) : « We are a national park! ». L'entremêlement qui existe entre monde des bailleurs et monde de l'Etat se retrouve dans cette expression, et fait écho à ce qu'on peut appeler suivant Harrison (2004) et Duffy (2006a) la « sovereign frontier », dont le propre est précisément de mêler presque indistinctement monde des bailleurs et monde de l'Etat, le dehors et le dedans – et qui suppose ce faisant des zones de négociation permanente. Ainsi, si le GRP semble introduire une privatisation de l'action publique, dans laquelle l'Etat n'a que peu de prise, nous montrerons au contraire que ce ppp illustre une 'frontière de souveraineté', où la souveraineté se reconfigure – mais où l'Etat n'y perd pas nécessairement au change, en tant que partenaire essentiel et nécessaire du GRP, et qui profite de ce ppp pour étendre sa présence sur la scène locale. C'est ce que nous montrerons dans un second point.

1.2.1. Une relative autonomie du GRP : vers une privatisation de l'action publique.

A plusieurs égards, le GRP paraît disposer d'une certaine marge de liberté vis à vis de l'Etat central et local. C'est ce que nous voulons souligner avec l'idée de privatisation d'action publique. Elle fait référence au mouvement de prise en charge par un appareil transnational – infusé de financements et de narrations internationaux – d'un certain nombre d'activités dont se décharge l'Etat. Ce mode de délégation permet à l'Etat d'assumer des fonctions qu'il n'est justement pas en capacité d'assumer autrement. Ce point a pour objectif de souligner la relative autonomie du GRP, et sa relative liberté d'action vis à vis de l'appareil administratif et ministériel dans le cadre de ses activités quotidiennes. Nous montrerons que l'idée de privatisation fait également écho aux perceptions mêmes des acteurs étatiques ainsi que des populations locales.

1.2.1.1. Autonomie de l'appareil transnational et intermittences de l'Etat central et local.

Le parc national de Gorongosa fait partie de la province de Sofala, dont la capitale provinciale est Beira. Son territoire recouvre une partie du territoire de quatre districts (Gorongosa, Cheringoma, Nhamatanda et Muanza). Le Mozambique est organisé en 11 provinces, elles-mêmes composées de 128 districts. Le tableau ci-dessous permet d'avoir un aperçu de l'organisation administrative de l'Etat mozambicain :

L'organisation administrative de l'Etat mozambicain.

- ❖ Selon la loi n°8/2003 du 27 mars 2003, qui établit le cadre légal des organes locaux de l'Etat, les échelles de la province et du district sont des organes locaux de l'Etat (de même que les postes administratifs et les localités), et ont une fonction de représentation de l'Etat au niveau local. Ils ont des compétences de décision, d'exécution et de contrôle à leurs échelles respectives. Ils doivent observer le principe « de la structure intégrée verticalement hiérarchisée » (art. 3).

La province est constituée de districts, de postes administratifs et de localités, ainsi que d' « autarquias locais » (qui sont des instances élues de pouvoir local : cela représente une trentaine de localités dans le pays⁴³⁷). Le district est constitué de postes administratif et de localités, ainsi que des « autarquias locais » situées sur son territoire.

Le Gouverneur provincial est nommé par le Président de la République, et il dirige le gouvernement provincial – dont les membres sont nommés au niveau central. Le gouvernement provincial dispose de l'autonomie administrative dans le cadre de la déconcentration de l'administration centrale. Il supervise l'action et le fonctionnement des organes locaux de l'Etat aux niveaux du district, du poste administratif et de la localité⁴³⁸.

Les directeurs provinciaux sont nommés au niveau central, et sont subordonnés au gouverneur provincial et aux orientations techniques et méthodologiques des organes de l'appareil central qui supervisent leur secteur (art.30).

L'administrateur de district est nommé par le ministre qui a la charge de la

⁴³⁷ Avec les assemblées provinciales (que nous mentionnons au paragraphe suivant), les « autarquias » font partie du processus de décentralisation de l'Etat. Les « autarquias » sont soit des « municipios », soit des « povoações ». Les municipios sont des villes ou des villages, et sont situées dans des zones urbaines ou semi-urbaines. Quant aux « povoações », elles sont les sièges des postes administratifs dans les zones rurales. En 2008 il existait 48 municipios. Aucun siège de poste administratif ne s'est vu attribuer le titre de « povoação », signe de la réticence de l'Etat central à décentraliser en zone rurale. Les « autarquias » ont des attributions dans les domaines suivants : développement économique et social local, environnement, urbanisation, construction, habitation, santé, culture, éducation. Mais l'ensemble de ces compétences n'a pour l'heure pas été clarifié par la législation, et il existe toujours une tutelle administrative de la part du ministère de l'administration étatique et du ministère des finances.

⁴³⁸ Il existe également une assemblée provinciale élue – les premières élections ont eu lieu en 2009.

fonction publique et l'administration locale de l'Etat (art. 34). Le chef de poste est nommé par même ministre ; il fait la liaison entre l'administration de l'Etat et les communautés locales (art. 46). Le chef de localité lui est subordonné, et il est nommé par le gouverneur provincial.

- ❖ Selon le Décret n°23/2008 du 1^{er} juillet 2008 (publié dans le Bulletin de la République du 1^{er} juillet 2008), qui établit le Règlement de la loi de l'ordonnancement du territoire, il existe quatre niveaux administratifs au Mozambique : national, provincial, de district et des « autarquias ». Chaque échelon répond à l'échelon supérieur.
- ❖ Selon la Résolution n°4/2001 du 12 Juin 2001 (paru dans le Bulletin de la République du 4 juillet 2001), la Direction provinciale du tourisme est l'organe local du ministère du tourisme, qui a comme fonction la direction, la planification, la coordination et l'exécution des objectifs définis pour le niveau local. Les aires de conservation à fins touristiques font partie de ses aires d'activités. Le Directeur provincial du tourisme est nommé par le ministre du tourisme et se trouve en régime dit de double subordination, c'est à dire au ministre du tourisme et au gouverneur provincial (sachant que le gouverneur provincial est lui aussi nommé par le pouvoir central).

Figure 11. L'organisation administrative de l'Etat mozambicain.

Chaque ministère central dispose de délégations dans chaque province. Les gouvernements de districts sont ensuite des relais du gouvernement provincial. Ainsi, la délégation provinciale du tourisme est représentée par le service des activités économiques au niveau du district, le district étant comme nous l'avons indiqué dans le tableau un organe local de l'Etat. Il existe ainsi de multiples représentations de l'Etat à l'échelle locale : c'est ce que nous appelons ici l'Etat local – l'Etat au Mozambique est donc un Etat essentiellement déconcentré. L'équipe de direction du GRP est ainsi amenée à entrer en relation plus ou moins régulièrement avec les administrations des districts, mais aussi avec la direction

provinciale du tourisme, mais également avec celle de l'agriculture⁴³⁹ et de la coordination de l'action environnementale.

Comme nous l'avons indiqué dans le tableau ci-dessus, la direction provinciale du tourisme est l'organe local du ministère du tourisme. La supervision des aires de conservation fait formellement partie de ses compétences. Pourtant, en tant que parc national, le GRP répond directement au ministère du tourisme à Maputo, et plus précisément à la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC), qui entend de fait piloter centralement les aires de conservation et délègue peu aux directions provinciales. Or, la DNAC n'apparaît souvent que peu au fait des activités qui se mènent au GRP, comme le montre cet extrait d'entretien avec la directrice des parcs et réserves :

« Oui, on a des liens avec le parc, mais ils ne sont pas quotidiens. Car comme il y a un représentant de l'Etat là-bas, il sauvegarde les intérêts de l'Etat. Au département de la conservation, le chef c'est quelqu'un de l'Etat. Et le reste, le tourisme, le développement communautaire, ils sont contractuels ils n'ont pas de lien avec l'Etat. A part le chef du département de la conservation, y a-t-il d'autres représentants de l'Etat ? Mais oui, il y a des travailleurs, des gardes du parc »⁴⁴⁰.

Cet extrait d'entretien montre combien la responsable des parcs et réserves au niveau de la DNAC est peu au fait du montage institutionnel en vigueur à Gorongosa – elle appréhende par ailleurs la plupart des membres du GRP comme étant « de l'Etat », quand bien même ils ne sont pas fonctionnaires et/ou fonctionnaires en détachement (comme c'est le cas des gardes du parc) et sont rémunérés par des bailleurs. On observe ainsi l'accent mis sur la représentation de l'Etat au sein du GRP ; les représentants de l'Etat sont dans son point de vue censés préserver les intérêts de l'Etat au sein du GRP. A la fin de l'entretien, la responsable évoque la question des relations avec la province :

⁴³⁹ C'est la direction provinciale de l'agriculture qui est en charge de la faune sauvage en-dehors des aires de conservation – le parc n'étant pas clôturé, les conflits homme/faune sont donc gérés en lien avec cette direction.

⁴⁴⁰ Entretien avec F., directrice du département des parcs et réserves à la DNAC, ministère du tourisme, Maputo, le 10 mars 2010.

« Au parc national de Gorongosa, les relations sont difficiles avec la province je crois, car c'est pareil avec nous. Ils sont très indépendants. (...) C'est un problème quand vous avez deux patrons. Quand c'est le cas, vous vous tournez plus vers celui qui paye. Et dans ce cas c'est la Fondation »⁴⁴¹.

Il est fait ici directement référence à l'idée d'une double tutelle et au poids financier du bailleur. Cela ne signifie pas pour autant que les relations avec le pouvoir central n'existent pas, nous l'avons vu avec les deux directeurs mozambicains, et nous y reviendrons en ce qui concerne le représentant du ministre du tourisme au sein du comité de supervision. La principale difficulté qui revient dans les entretiens menés à la DNAC et aux trois directions provinciales concerne le manque d'informations transmises par le GRP. Lors d'un entretien avec le directeur provincial du tourisme (entretien du 13 avril 2010, Beira), celui-ci assure que les relations avec le GRP sont très bonnes. Cet extrait de notre journal de terrain relate la fin de l'entretien :

« le directeur provincial me montre, après l'avoir demandé à une assistante, les deux derniers rapports de son département. Il parcourt le document, puis dit à son assistante qu'il manque le paragraphe sur Gorongosa, et lui demande donc d'appeler le chef de la conservation du GRP pour rectifier ça. Puis me cite cela comme exemple de certains soucis de communication avec le parc ».

Par ricochet, il est arrivé à plusieurs reprises lors de notre terrain à Chitengo que les différents directeurs du GRP se plaignent de recevoir des coups de fil des gouvernements de districts, voire même du bureau de la présidence à Maputo, demandant de manière urgente des documents officiels afin de compléter des rapports. Un des directeurs dit un jour : « c'est toujours la même chose ! » (communication personnelle, 22 mars 2010, Chitengo). De manière classique dans les interactions entre organisations, les difficultés relevant de l'échange d'informations se font ainsi régulièrement jour. L'intérêt de ce cas d'étude est de souligner que c'est le GRP qui se trouve en position de délivrer des informations,

⁴⁴¹ Entretien avec F., directrice du département des parcs et réserves à la DNAC, ministère du tourisme, Maputo, le 10 mars 2010.

face à un Etat central et local qui n'en dispose pas : le GRP se trouve donc en position de force. Les représentants de l'Etat insistent cependant sur leurs prérogatives, notamment d'un point de vue financier, comme le montre ce nouvel extrait de l'entretien mené avec le directeur provincial du tourisme :

« Entre le parc et la direction provinciale, c'est une articulation : le parc est dans la province, donc le parc doit communiquer ce qui se passe à la province. Même le budget. C'est à dire les recettes produites : l'Etat doit les récolter et les rendre ensuite au parc. (...) Le fait qu'il n'y ait pas d'administrateur, ça complique, si les personnes n'assument pas leurs responsabilités. Tout ce qui arrive, on devrait savoir à qui demander les informations. S'il y avait un administrateur, ça serait plus simple. Il donnerait des ordres. Après ça devient difficile entre eux de savoir qui envoie les informations, qui a la responsabilité »⁴⁴².

Revient ici la question du manque de clarté quant au leadership du GRP, peu conforme aux habitudes au Mozambique. Par ailleurs, selon la législation, l'un des rôles de la province est en effet de recevoir l'ensemble des recettes des aires de conservation, pour ensuite les redistribuer selon le schéma évoqué au chapitre premier de la première partie de ce travail. Ainsi, selon le 'diploma ministerial' n°66/2010 (publié dans le Bulletin de la République du 31 mars 2010), les recettes des parcs et réserves nationaux doivent être remises à l'autorité fiscale compétente⁴⁴³ (en l'occurrence le Ministère des finances, *via* les Directions provinciales des finances)⁴⁴⁴. Les recettes sont ensuite distribuées selon le schéma suivant : 80% retournent aux aires de conservation, tandis que 20% sont rétrocédées au budget de l'Etat. Puis, sur les 80% qui retournent au budget des aires de conservation, ces dernières en utilisent 80% pour leurs coûts opérationnels et en destinent 20% aux communautés locales – nous reviendrons sur cette

⁴⁴² Entretien avec AT., directeur provincial du tourisme, Beira, le 13 avril 2010.

⁴⁴³ L'article 113.3 du LTA précise sur cette question : « (...) all Park Revenue, as State funds, shall be collected by the Park and delivered to the respective Directorate of the Fiscal Area until the 10th of the month following the collection, and must be consigned to the Park in its entirety, by the entity competent for that purpose, transferring it to the Park Revenue Holding Account, with the required expediency in order to enable its application to the set of initiatives agreed upon (...) The Parties agree that all Park Revenue shall be spent for the benefit of the Park and of the Communities in the Park and its Buffer Zone » (LTA, 2007 : 46-50).

⁴⁴⁴ On lit ainsi dans le rapport annuel de 2008 : « En termes de recettes le flux de touristes dans le parc a permis de lever 743 352 meticaïs en taxes d'entrée (soit 30 000 dollars américains environ). Ces recettes ont été canalisées à la répartition des finances de Beira conformément à l'Accord de gestion conjointe » (Parque Nacional da Gorongosa, février 2009 : 28).

question dans le dernier point de ce chapitre. Les administrations des aires de conservation se plaignent régulièrement de cette procédure qu'elles jugent lourde et surtout tout à fait inefficace, les autorités fiscales tardant ou ne rendant jamais les 80% des recettes. Dans le cas du GRP, l'administration a même fini par refuser de rendre les recettes collectées à l'administration fiscale, pour protester contre l'absence d'engagement financier de la part de l'Etat – on verra d'ailleurs que l'équipe de direction du Limpopo a engagé une démarche similaire. C'est donc d'un bras de fer financier dont il s'agit – à l'opacité financière de la part de l'Etat répond, en quelque sorte, l'opacité informationnelle du GRP. En tout état de cause, c'est bien d'une certaine autonomie dont il est question pour le GRP : autonomie financière du fait des importants financements reçus des bailleurs, mais aussi refus de se plier aux normes législatives en vigueur.

Lors d'un entretien informel avec l'adjointe du directeur de la conservation du GRP, chargée des questions scientifiques, cette dernière indique : « comme c'est un modèle inédit, on avance un peu à tâtons, notamment au niveau des lois, qui souvent ne sont pas claires. C'est notamment le cas avec les districts » (communication personnelle, Chitengo, le 22 mars 2010). Nous l'avons montré lors de la première partie de ce travail, le jeu sur le manque de clarté, et surtout sur l'absence de loi, est utilisé par l'Etat – et aussi par les bailleurs. Mais l'absence de législation pose de sérieuses difficultés en ce qui concerne les relations du GRP avec les districts – relations qui sont en l'occurrence quasi quotidiennes, puisque le parc est à cheval sur quatre districts. En tant que zone de protection totale, les activités sont en principe sévèrement limitées, ce qui n'empêche pas les gouvernements des districts d'y intervenir, au nom de la présence de populations au sein du parc. En 2008 par exemple, l'administration d'un district a fait construire un puits équipé d'une pompe dans une zone située dans le parc. Selon un des membres du GRP, « c'est interdit, mais en même temps cela fournit de l'eau aux gardes du parc » (communication personnelle, Vunduzi, le 24 mars 2010).

Les relations avec les districts se cristallisent sur le manque de clarté de la législation relative à l'attribution des compétences entre les différentes autorités pour la gestion du parc et de la zone tampon – dans la mesure où le parc est habité

et recouvre une partie du territoire de plusieurs districts⁴⁴⁵. Le parc est-il une entité à part (notamment d'un point de vue territorial) au gouvernement propre et autonome – bénéficiant donc d'une sorte d'extraterritorialité par rapport à la répartition des pouvoirs locaux – ou s'agit-il d'une entité mixte, gouvernée en collaboration avec le pouvoir local ? Ces enjeux se retrouvent dans cet extrait de notre journal de terrain qui reprend les propos du directeur des relations communautaires du GRP, à la suite d'une journée auprès de populations locales avec lui et son équipe :

« les relations avec les administrateurs ne sont pas toujours très bonnes. Avec celui-là (du district de Gorongosa), ça peut aller. Mais par exemple avec celui de Muanza, c'est souvent compliqué, le dialogue est difficile. Par exemple il nie le droit qu'ont les gardes du parc d'arrêter les chasseurs qui braconnent. Il a l'idée que ça devrait être la tâche de la police du district. Mais tout ça, c'est pour gagner du temps : tous les gens se connaissent, et parfois les policiers louent leurs armes aux chasseurs. Selon la loi, le parc national est une zone de protection totale. Donc c'est interdit d'y faire une quelconque activité de la part des districts. Depuis hier, des gardes-parcs sont emprisonnés par un district, sur des motifs ridicules : on leur conteste leur droit de port d'arme »⁴⁴⁶.

Dans le même ordre d'idée, le directeur de la conservation du GRP explique :

« On a un parc qui fait la frontière avec 5 districts⁴⁴⁷. On entretient des relations directes, juridiques, avec les autorités du district de Gorongosa, qui est le district le plus proche et celui qui a une plus grande extension. On a 5000 personnes dans le parc, concentrées dans 5 communautés principales. Quelques unes sont très dans le parc : 25 km à l'intérieur. D'autres sont plus en périphérie. D'où des situations de fréquents – on ne va pas dire permanents – malentendus et problèmes. Le parc a des relations avec les districts évidemment, autour de deux questions : l'appui au

⁴⁴⁵ Cette situation n'est en soi pas inédite dans le monde de conservation, et au Mozambique en ce qui concerne notre travail. Par exemple, la réserve nationale de Niassa dans le Nord du pays correspond au territoire du district de Niassa, d'où des conflits récurrents de juridiction. Dans le cas de Gorongosa, sa zone tampon, si elle a une existence légale – ses limites ont été refondées pendant l'été 2010 et publiées au Bulletin de la République – rien n'est dit concernant sa juridiction. La question de savoir « qui gouverne ? » la zone tampon se pose régulièrement – on verra que des cas de figure similaires existent au Limpopo.

⁴⁴⁶ Extrait du journal de terrain, 25 mars 2010, Gorongosa.

⁴⁴⁷ Voir la Figure 8 *supra*.

développement communautaire et la gestion des conflits avec les animaux. On a l'obligation de sauvegarder les biens et les personnes qui vivent dans les zones contiguës au parc. On a aussi un autre problème, la présence de personnes, et la présence de chasse furtive, pratiquée par des individus appartenant aux communautés à côté du parc, et dans le parc. Donc ça c'est la base de nos relations avec les districts. (...) Par faute de formation, d'information, et un certain niveau de désorganisation, les districts n'aident pas toujours à implémenter la loi des forêts et de la faune sauvage. Et ils n'aident pas à ce que les chasseurs furtifs arrêtent. Quelques administrateurs ont des attitudes encore plus graves : ils croient que ces aires appartiennent à leur district. Ils pensent qu'ils ont ce pouvoir. Quand dans bien des cas il y a des communautés, qui de notre point de vue sont là illégalement, les districts croient qu'ils ont le pouvoir sur ces personnes, sur la terre, et que le parc doit se soumettre à leur vision des choses. Mais pour nous le parc est un espace voisin de plusieurs districts, qui est une aire de l'Etat, et qui est de protection totale. Elle doit protéger ces ressources qui sont de l'Etat, et qui a un fonctionnement pour cela, qui a été conçu par l'Etat, et pas par la Fondation Carr »⁴⁴⁸.

Le gouvernement du parc se fait ainsi en parallèle, et parfois en contradiction avec l'Etat local, bien souvent du fait de perceptions fondamentalement différentes quant à ce qu'est le parc national sur la scène locale, d'un point de vue territorial et juridictionnel – d'où la multiplication de situations *ad hoc* et une action publique bricolée au jour le jour.

1.2.1.2. Privatisation et perceptions locales.

Le GRP n'est pas considéré comme partie intégrante de l'Etat sur la scène locale. Au contraire, il est le plus souvent vu comme une entité à part, et même privée – similairement à ce que Hitchcock (1995) a observé au Botswana et au Zimbabwe à la fin des années 1990. Selon, AQ., directeur de la conservation :

« Les attitudes qu'ont les gens autour du parc sont influencées par le fait que le parc est financé par un étranger dominant. D'où la perception que le parc a été vendu, ou

⁴⁴⁸ Entretien avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 26 mars 2010, Chitengo.

loué. Donc l'attitude des personnes, dont les administrateurs des districts, c'est de croire que c'est une entreprise qui est là, et que donc elle n'a aucune autorité par rapport à eux »⁴⁴⁹.

Ce point de vue est partagé par AO., directeur des relations communautaires :

« Il y a des gens qui croient que le parc a été vendu aux Américains, qu'il n'appartient plus à l'Etat. On considère le parc comme une entité privée »⁴⁵⁰.

On peut également citer les propos d'un technicien forestier du GRP :

« Le terme « parc » fait peur aux gens, ils ne l'aiment pas. Ils l'associent à la conservation, pour eux ça veut dire interdiction de mener leurs activités et introduction de faune sauvage. Non, ils ne l'associent pas au gouvernement, à l'Etat »⁴⁵¹.

Ces conceptions, on le voit, émanent de membres du GRP. Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir d'entretiens avec les administrateurs de districts ou des membres des gouvernements de districts pendant notre enquête de terrain. Pour autant, les propos de AQ., de AO. et du technicien forestier sont significatifs, et permettent d'appréhender les relations entre le GRP et l'Etat local sur le registre de la privatisation de l'action publique, au sens où le GRP est à la fois autonome et déconnecté de l'appareil de l'Etat. Dans cette optique, le GRP se place sur la scène locale non pas comme un organe de l'Etat, mais comme un appareil transnational de conservation et de développement en quête de reconnaissance : des populations et du pouvoir local. Cette quête passe par ses programmes de développement, menés en lien avec les districts, comme on le verra dans le point suivant. Elle passe aussi par la mise en place de forums d'échanges plus ou moins réguliers avec l'Etat local, plus ou moins couronnés de succès en termes de compréhension mutuelle. Par exemple, une réunion a été organisée en

⁴⁴⁹ Entretien avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 26 mars 2010, Chitengo.

⁴⁵⁰ Entretien avec AO., directeur des relations communautaires, le 24 mars 2010 à Chitengo.

⁴⁵¹ Entretien informel avec un technicien forestier du GRP, Serra da Gorongosa, le 29 juillet 2010.

juillet 2010 à Chitengo afin de discuter le plan de gestion du parc, qui se focalisait alors sur la perspective de future inclusion du sommet de la Serra au sein des limites du parc. Une trentaine de personnes ont été invitées à participer par l'administration du GRP : des consultants internationaux, la plupart américains et experts en reforestation et agriculture durable, ainsi que quelques représentants des directions provinciales du tourisme et de l'agriculture. Au bout d'un certain temps, il est apparu évident que lesdits représentants ne pouvaient pas prendre part à la réunion : menée en anglais, les propos tenus leur étaient incompréhensibles. Le directeur des relations communautaires a donc commencé un exercice de traduction simultanée. Cet épisode illustre un fossé remarquable entre administration du GRP, très technicienne et anglophone, et l'Etat local : en termes linguistiques d'abord, en termes de compétences techniques d'autre part⁴⁵². D'où l'idée de déconnexion entre l'appareil philanthropique et le pouvoir local, même s'il existe des invitations formelles à prendre part à la fabrique de l'action publique.

De la même façon, on a vu que le GRP n'était pas convié à siéger au gouvernement provincial, et cela n'est pas non plus le cas au niveau des districts – même si cela peut occasionnellement arriver, ici encore de manière *ad hoc*. Ainsi, lors d'une réunion publique visant à la remise des 20% des recettes du parc à une communauté locale – épisode sur lequel nous reviendrons – le directeur des relations communautaires a été invité par l'administrateur du district de Gorongosa à participer à une réunion du conseil consultatif du district, comme le relate cet extrait de notre journal de terrain :

« Le parc ne participe en général pas aux réunions du conseil consultatif, mais là, AO. est invité.

(le bras-droit de AO. dans le département des relations communautaires) : c'est bien, comme ça le parc sait un peu mieux ce qui se passe, quels sont les besoins.

⁴⁵² Les moyens dont dispose le GRP sont conséquents si on les compare aux administrations de la province ou des districts. Si nous n'avons pu récolter des chiffres lors de notre enquête, on peut citer ceux de French, datant du début des années 1990 : « in 1994 only 55 medium and basic level forest and wildlife technical personnel made up the Provincial Services of Forestry and Wildlife and had only three four-wheel drive vehicles to patrol the entire province » (French, 2009 : 294). D'autre part, le fossé entre administration du GRP et administration de l'Etat local se décline aussi en termes de rémunération – et de modes de vie.

(un membre du service de la communication du GRP) : il y a des conseils de ce type au niveau de la province et du district. Il y a des membres de droit, comme l'administrateur et le chef de poste, et des membres élus, comme les chefs communautaires et des représentants de la société civile. On soulève des questions locales, du genre on a besoin de tant de professeurs, de tant de postes de santé »⁴⁵³.

Ainsi, il existe en quelque sorte une répartition tacite des tâches : au GRP la gouvernance de la nature, à l'Etat local le contrôle des populations⁴⁵⁴. Lors d'un entretien avec un technicien forestier du GRP, dont les activités consistent à sensibiliser les populations vivant sur les pentes de la Serra en matière de déforestation, celui-ci raconte :

« les « extensionistas », donc les services de l'Etat chargés de la prévention sur la déforestation et l'érosion, ils ne viennent pas dans ces zones. On les croise à Vila Gorongosa, on a des relations avec eux, mais ils ne viennent pas ici, je ne sais pas pourquoi. Du coup c'est le projet qui fait »⁴⁵⁵.

Cette sorte de répartition tacite des tâches, où le GRP prend en charge une série d'activités sans nécessairement qu'il y ait collaboration ni même coordination avec l'Etat local, ne règle pas la question de savoir qui gouverne en dernier ressort le territoire du parc et sa zone tampon, comme on a pu le voir avec l'épisode des gardes du parc arrêtés par l'administration d'un district (voir *supra*). Il existe pourtant un point remarquable où le GRP se substitue à l'Etat local, en-dehors de toute législation, précisément sur la question de l'administration des populations : c'est la question des arrestations de braconniers. Il existe ainsi une prison à Chitengo, qui peut accueillir, à certaines périodes de l'année, jusqu'à 70 prisonniers. La plupart des prisonniers sont des braconniers arrêtés par les gardes du parc⁴⁵⁶. Certains d'entre eux sont transférés aux juridictions locales pour être

⁴⁵³ Extrait du journal de terrain, le 25 mars 2010, Vunduzi, viallage de la zone tampon du parc national de Gorongosa, district de Gorongosa. Voir la Figure 8 *supra*.

⁴⁵⁴ Même s'il est bien entendu que la présence du parc national signifie, depuis l'époque coloniale, contrôle des populations en termes de restrictions du droit d'usage des ressources et de la terre.

⁴⁵⁵ Entretien informel avec un technicien forestier du GRP, Serra da Gorongosa, le 29 juillet 2010.

⁴⁵⁶ Selon le site du parc national de Gorongosa (consulté le 01 décembre 2012), les compétences des gardes du parcs (*game scouts* ou *rangers*) sont les suivantes : « stopping illegal hunting, collecting traps set by poachers, protecting visitor safety, controlling fires, stopping illegal fishing ». Leurs compétences exactes en matière de police ne sont pas clairement explicitées. Elle est cependant évoquée dans la législation. Ainsi, la loi sur les forêts et la faune sauvage de 1999

jugés⁴⁵⁷, mais il arrive régulièrement que l'administration du GRP prononce son propre 'jugement', qui consiste en général en la réalisation de travaux au sein du parc. L'adjointe du directeur de la conservation explique ainsi, dans un entretien informel :

« C'est vrai, Chitengo c'est comme un village : il y a même une prison. Les braconniers y attendent là leur procès. Ils sont nourris et logés aux frais du parc, qui ne l'a pas prévu dans son budget. Du coup, on est obligés de réduire les portions des gardes du parc. Et le parc paye pour leur procès. La journée, ils se baladent dans le parc. On les reconnaît parce qu'ils sont tout dépareillés. En général, comme ils n'ont pas d'argent, leur peine c'est des travaux d'intérêt général dans le parc. Souvent, ils sont de la famille des travailleurs du parc : tout le monde se connaît »⁴⁵⁸.

Le directeur de la conservation confirme cette organisation :

évoque les gardes – appelés 'fiscais', qu'ils exercent à l'intérieur d'aires de conservation ou sur des espaces non protégés. Art. 37 paragraphe 3 : dans l'exercice de leurs fonctions, les *fiscais* des forêts et de la faune sauvage doivent obligatoirement utiliser leur uniforme et ont le droit de port et d'usage d'armes à feu ; Art.37 paragraphe 4 : la verbalisation (*fiscalização*) forestière et de la faune est exercée par les *fiscais* des forêts et de la faune sauvage, par les '*fiscais ajuramentados*' (i.e. gardes assermentés) (cette catégorie n'est pas explicitée dans la loi) et par les agents communautaires dans les termes qui seront définis par décret (*diploma*) ; Art.37 paragraphe 7 : les *fiscais* des forêts et de la faune sauvage peuvent, chaque fois que nécessaire, requérir l'appui de l'autorité la plus proche et le renfort policier pour garantir l'exercice de leurs fonctions (Assembleia da República (1999), *Lei n°10/99 de 07 de Julho (Lei das Florestas e da Fauna Bravia)*, Maputo, Boletim da República, I Série, Número 27, 12 de Julho). Cette loi fait ensuite l'objet d'un Règlement en 2002, qui explicite certains points évoqués dans la loi. Ainsi, selon l'Art. 107, le ministère du tourisme est responsable de la verbalisation (*fiscalização*) dans les parcs et les réserves. Les ministères du tourisme, de l'agriculture et du développement rural, du tourisme, et de l'intérieur, approuveront un statut et un règlement des *fiscais* des forêts et de la faune sauvage, où seront notamment précisés les mécanismes d'articulation entre les *fiscais* et les autorités policières dans l'exercice de la verbalisation, de la sécurité et de l'ordre public ; Art. 108 : interviennent dans le processus de verbalisation des ressources forestières et faunistiques les *fiscais* des forêts et de la faune sauvages, les *fiscais ajuramentos* et les agents communautaires. Peuvent également intervenir (...) les agents de la sécurité publique, les forces de défense et de sécurité. Art. 111 : les *fiscais* et les intervenants dans le processus de verbalisation devront procéder : a) à l'appréhension de la licence de chasse ou d'exploitation forestière ; b) à l'appréhension des objets et instruments qui auront servi à la pratique directe de l'infraction ; c) à l'appréhension des produits directs de l'infraction et d'autres produits susceptibles de servir de preuve ; en cas d'impossibilité d'appréhension des biens en question, le garde (*fiscal*) devra ordonner que le contrevenant l'accompagne au local où sera constatée l'infraction par voie de formulaire. (Conselho de Ministros (2002), *Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia n°10/99 de 7 de Julho, Decreto n°12/2002*, Boletim da República, I Série, 6 de Junho). Enfin, le règlement évoqué précédemment est publié en 2006, mais il n'explicite pas les modalités de coordination entre *fiscais* et police. Il précise toutefois, Art. 42 : dans l'exercice de ses fonctions, le *fiscal* est exclusivement au service de l'Etat mozambicain, et observe strictement la Constitution et les lois ; Art. 43 : le *fiscal* a la prérogative d'usage et de port d'arme à feu dans les termes de la loi 10/99 du 7 Juillet, indépendamment de la licence et ne peut être rendu criminellement ou civilement responsable des conséquences qui résultent de leur usage légitime, en protection des intérêts de l'Etat ou en défense propre ou des autres *fiscais*, lors de l'exercice de ses fonctions – le *fiscal* fera usage de la force ou de son arme à feu dans les situations où il existe un risque rationnellement grave relatif à son intégrité physique ou de tiers, en cas de résistance confirmée de la part du citoyen dans l'exercice de la verbalisation ou dans l'application des mesures prévues par la loi ; Art. 49 : il est incompatible avec la qualité de *fiscal* l'exercice de charges partisans ou l'usage d'insignes ou distinctions identifiées à des partis politiques, ou encore la promotion ou le dénigrement des intérêts de quelque parti politique que ce soit (Ministérios da Agricultura, do Turismo e do Interior (2006), *Diploma ministerial n°128/2006, Estatuto de fiscal de florestas e fauna bravia de Moçambique*, Boletim da República, de 12 de Julho, I Série, Número 28).

⁴⁵⁷ Lors de la présentation publique des activités du GRP pour l'année 2009, le directeur de la conservation avance le chiffre de 85 braconniers emprisonnés et condamnés (Chitengo, le 15 avril 2010).

⁴⁵⁸ Extrait du journal de terrain, le 23 mars 2010, Chitengo.

« Ce parc a 135 km de routes touristiques. C'est une zone de nombreuses variations climatiques. Pendant la saison des pluies, on ne les utilise pas, car elles s'autodétruisent. C'est normal, c'est comme ça. Donc chaque année, il faut qu'on s'organise pour récupérer les routes. Ça fait 4 ans. Ça implique des personnes, de l'équipement, des instruments. Mais c'est toujours un gros problème de remettre les routes en condition. Là j'arrive et qu'est-ce que je constate : rien n'a été fait. (...) Donc c'est passé dans mon département. J'ai dit d'accord, mais si on m'amène les gens, l'équipement et les instruments. Mais ça fait un an que j'attends ça. Du coup j'utilise les prisonniers. Tu vas voir le travail qui a été fait en quelques jours »⁴⁵⁹.

Le GRP, un appareil philanthropique transnational essentiellement perçu comme un acteur privé – par l'Etat local et par les populations – opère ainsi des fonctions directement étatiques. L'idée de '*sovereign frontier*' s'entend ici comme un entremêlement entre fonctions étatiques et appareil transnational – et peut laisser penser à un certain retrait de l'Etat, voire à une démission de ce dernier. D'une manière générale, le floutage autour de la question de la souveraineté se pose dans les cas de ppp transnationaux :

« This strategy of private–public partnership raises difficult questions about the sovereignty of these areas, who they belong to, and for what purpose » (Holmes, 2012 : 198).

Si aucune question de souveraineté ne se pose juridiquement, ce sont les modalités de réalisation des tâches publiques qui posent question. Pourtant, on a vu combien le GRP n'avait pas nécessairement la main sur un grand nombre d'aspects sur la scène locale, et on a vu surtout combien son statut et ses prérogatives territoriales étaient remises en cause par l'Etat local, et au premier chef par les administrateurs de districts. Si privatisation de l'action publique il y a, c'est donc d'abord en termes de perceptions par l'équipe du GRP elle-même, qui s'efforce on

⁴⁵⁹ Entretien avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 26 mars 2010, Chitengo. Cela a donné lieu à une scène particulièrement désagréable pendant notre enquête, comme le montre cet extrait de notre journal de terrain datant du 30 mars 2010 : « Le bras-droit de AQ. m'emmène en voiture inspecter les pistes du parc. Quatre braconniers sont dans le coffre. Dès que la voiture s'arrête, ils descendent pour ramasser de gros branchages au milieu de la piste et pour scier les plus grosses branches, résultat du passage des éléphants. Il fait très chaud. Le bras-droit a amené des boissons fraîches, tandis que les quatre braconniers ont pris des bouteilles d'eau saumâtre. Un des braconniers a plus d'une soixantaine d'années ».

va le voir de gommer cette image ‘privée’ qu’elle estime renvoyer, et c’est ensuite parce que le GRP prend de fait à sa charge un ensemble de prérogatives laissées à l’abandon par l’Etat local. Ce dernier manque d’une part de moyens matériels et financiers, et la conservation de la nature ne figure pas parmi ses priorités d’autre part. Il peut donc laisser le champ libre au GRP lorsqu’il s’agit de questions strictement liées à la conservation (i.e. programmes de reforestation, remise en l’état des pistes du parc, développement touristique), mais fermer la porte lorsqu’il s’agit d’une présence institutionnalisée du GRP dans les forums politiques locaux – et il peut se faire particulièrement incontournable lorsque les activités du GRP touchent au contrôle des populations et du territoire, particulièrement si cela peut être un moyen pour l’Etat-Frelimo de gagner plus de présence et *a fortiori* de poids dans une région de l’arrière-pays toujours régulièrement considérée comme une « zone de guerre », sous influence de la Renamo.

1.2.2. La ‘*shadow of state power*’ : l’omniprésence du contexte politique et partisan.

Le GRP se substitue parfois à l’Etat mais dans tous les cas, il est à son service. Comme le remarque un technicien du GRP :

« *Le parc travaille pour l’Etat. Et avant, le parc c’était l’Etat lui-même* »⁴⁶⁰.

Ainsi, si l’Etat n’est pas directement aux manettes dans la gestion quotidienne du GRP, et si le GRP n’est pas considéré par les populations locales ni par le pouvoir local comme un organe de l’Etat, l’Etat reste néanmoins gardien du GRP, au sens de régulateur, c’est à dire détenteur *in fine* du pouvoir de décision – conformément à notre thèse depuis le début de ce travail. Nous montrerons combien l’Etat-Frelimo est présent en filigrane de la gouvernance du GRP, cela dans un contexte où Etat central et administration du GRP considèrent la région de Gorongosa comme particulièrement sensible concernant le poids de la Renamo.

⁴⁶⁰ Entretien avec AP., technicien du département des opérations et infrastructures, Chitengo, le 24 mars 2010.

Puis, nous illustrerons la manière dont le GRP tend à s'associer activement au Frelimo – et en l'occurrence aux administrateurs de districts. Comme le soulignent Igoe et Brockington (2007 : 440), « the commodity of sovereignty » est essentielle pour conférer de la légitimité à des interventions « externally-driven », notamment quand il s'agit des questions liées à la terre et aux ressources naturelles, particulièrement sensibles dans des contextes où ces dernières représentent des ressources essentielles pour les populations.

1.2.2.1. *Perceptions relatives à la Renamo et présence du Frelimo.*

La région de Gorongosa est sensible politiquement, du fait de la suspicion du Frelimo à l'endroit de la Renamo. De très nombreux drapeaux du Frelimo bordent les routes, tandis qu'il est rare d'en apercevoir de la Renamo ou bien du MDM (Movimento Democrático de Moçambique), nouveau parti d'opposition. Selon AO., directeur des relations communautaires du GRP – et membre du Frelimo :

« le parc est un enjeu très politique. Quand il y a eu la signature de l'accord, la Renamo a répandu l'idée selon laquelle le parc avait été vendu à un Américain (...). Comme cette région a été un centre de la Renamo, le Frelimo est très présent, et il fait très attention avec elle »⁴⁶¹.

Dans le même ordre d'idée, le technicien du département des opérations et infrastructures cité plus haut estime que :

« La Serra appartient traditionnellement à la Renamo. Or, Carr est vu comme un proche du Frelimo. Donc la Renamo a incité les populations à refuser le parc »⁴⁶².

Quelques « regulos » – des leaders traditionnels – sont ainsi perçus par l'administration du parc ainsi que par l'Etat local comme des supporters de la

⁴⁶¹ Communication personnelle, Vunduzi, district de Gorongosa, le 25 mars 2010.

⁴⁶² Entretien avec AP., technicien du département des opérations et infrastructures, Chitengo, le 24 mars 2010.

Renamo, dans la zone tampon et sur les pentes de la Serra. Lors d'un entretien informel avec un représentant de la direction provinciale du tourisme,

« De 2006 à 2009 il y a eu un large processus de consultation mené auprès des communautés qui vivent autour du parc. On les consultait sur deux sujets : la délimitation de la zone tampon et l'ajout de la montagne au parc. Ça a été organisé par la province, les gouvernements de districts et le parc. Ça a pris beaucoup de temps. Deux communautés ont refusé de signer le document final, dont la communauté de Canda. Lors de la réunion, qui a duré plusieurs heures, le regulo disait : « vous voulez vendre nos terres ! ». Mais lui il est de la Renamo (à ces mots, le représentant s'excuse auprès de moi, comme si c'était une insulte que de prononcer le nom de la Renamo). Donc ça explique aussi pourquoi il était contre le projet. Quand vous avez des regulos qui sont pro-Frelimo, alors c'est plus facile de faire passer les messages auprès des populations. Mais là, c'est plus compliqué »⁴⁶³.

Cette suspicion à l'égard de la Renamo explique ainsi la présence remarquable du Frelimo – jusqu'au sein de Chitengo, où il existe une cellule du Frelimo, matérialisée par un bureau (tandis que l'opposition n'y est pas ainsi représentée). Le bras-droit du directeur de la conservation précise ainsi :

« au niveau de la province, ils m'ont demandé d'être le secrétaire de la cellule du parti à Chitengo. Mais j'ai refusé, c'est trop compliqué vis à vis du service, et notamment des autres gardes du parc. Oui, la plupart sont de la Renamo, mais ils ne sont entrés à la Renamo que parce qu'ils n'avaient pas d'autre option »⁴⁶⁴.

Ce contexte explique sans doute pour une large part les réticences de l'Etat central à entériner l'ajout des zones au-dessus de 700m de la Serra au sein des limites du parc. Comme nous l'avons vu plus haut, depuis l'époque coloniale un argumentaire écologique promeut cette inclusion des sommets de la Serra, afin de préserver l'équilibre hydrologique et écologique du parc. Repris par l'administration du GRP, de nombreux pourparlers ont eu lieu, avec les

⁴⁶³ Communication personnelle, représentant de la direction provinciale du tourisme, Chitengo, le 27 juillet 2010.

⁴⁶⁴ Communication personnelle, Chitengo, le 31 mars 2010.

populations locales comme l'évoque l'extrait ci-dessus du représentant de la direction provinciale du tourisme, et avec l'Etat central – plus précisément avec le Conseil des ministres, ayant seul le pouvoir de modifier les limites du parc national. AL., représentant du ministre du tourisme au sein du comité de supervision du GRP explique ainsi :

« La montagne est un enjeu stratégique, c'est un endroit stratégique au Mozambique. On disait : « qui a la montagne a le pays entre ses mains ! »⁴⁶⁵. Pendant la guerre coloniale, puis la guerre civile, ça a été le Frelimo qui la tenait, et ensuite ça a été la Renamo. L'avoir, ça permet de gagner. Donc aujourd'hui, si le gouvernement a accepté qu'elle soit ajoutée au parc, c'est à la condition qu'il y ait une coordination du parc avec le gouvernement. Il faut que le gouvernement soit sur le devant, à travers le MAE (le ministère de l'administration étatique), donc par les administrateurs de districts »⁴⁶⁶.

Cet extrait confirme d'abord que les membres du Frelimo considèrent la Serra comme dominée par la Renamo, et il souligne ensuite que l'extension de la compétence du GRP au sommet du massif montagneux était conditionnée à une plus grande visibilité du rôle du gouvernement, *via* les administrateurs de districts. L'important ici est d'insister sur cette mise en avant du Frelimo sur cette affaire de la Serra. Dans les faits, c'est bien l'administration du GRP qui sera chargée de veiller au respect des règles de préservation des ressources naturelles sur cette zone et qui y développera des infrastructures touristiques. Mais même si c'est à un « étranger »⁴⁶⁷ qu'est confiée cette tâche, est mise en avant la nécessaire « coordination du parc avec le gouvernement » – coordination dont les modalités restent peu claires. A cet égard, il existe une dichotomie entre parc d'une part et « gouvernement » d'autre part dans la perception du représentant du ministre du tourisme.

⁴⁶⁵ De fait, on peut lire dans un article du magazine mozambicain *Tempo* en 1985 : « les militaires portugais avaient coutume de dire que qui dominait la Serra de Gorongosa dominait le Mozambique » (Magaia, 1985).

⁴⁶⁶ Communication personnelle, Chitengo, le 22 juillet 2010. Lors de cette communication personnelle, qui eut lieu lors d'un repas à Chitengo en présence de Greg Carr, celui s'étonna auprès de nous des propos de AL., que nous lui traduisions : « mais pourtant, le Mitur est là, il participe à la gestion du parc ». Les propos de AL. laissaient de fait percevoir une nette dichotomie entre le parc d'une part et l'Etat d'autre part, en insistant sur le rôle de premier plan que devrait jouer le ministère de l'administration étatique par l'entremise des districts.

⁴⁶⁷ Pour reprendre les termes de AQ., directeur de la conservation du GRP (communication personnelle, Chitengo, le 22 juillet 2010).

La fonction de ce représentant est très intéressante pour notre étude. On a vu que le Frelimo est directement représenté à Chitengo. Mais il l'est également par le rôle joué par AL., représentant du ministre du tourisme au sein du comité de supervision. Son itinéraire est reporté de manière détaillée dans un article de magazine américain⁴⁶⁸ :

« In 1968, at 19, (Lieutenant Colonel AL.) began his long walk north, across the length of Mozambique to the border with Tanzania, to join the luta armada – the armed struggle for independence from Portugal (...). In Tanzania, the literate AL. excelled as a student of military basics, which earned him a trip to the Soviet Union for more advanced training and an indoctrination into the tenets of Communism. Returning to Africa, he was deployed back into the fray and, in 1972, ordered to cross the Zambezi River; his unit battled their way south into the province of Sofala, the home of Gorongosa National Park, which was forced to close in 1973 (...). (After the conflict) he retired from the army, pursued an engineering degree, and dedicated himself to the reconstruction of what had been lost. (...) In 2007 AL.'s friends in the Frelimo government sent him to study natural-resource protection at the Southern African Wildlife College, across the South African border. A year later, AL. would become the ministry of tourism's representative and oversee Gorongosa's radical transformation, he and Greg Carr now partners in a pas de deux between a nation and an outsider » (Shacophis, 2009 : 80-81).

Membre du Frelimo et compagnon de lutte du Président de la République, AL. occupe une fonction très politique dans le montage institutionnel du GRP, même s'il n'y joue pas nécessairement un rôle très actif⁴⁶⁹. Mais il est une connexion directe du GRP avec l'Etat central. Comme l'expliquent le représentant de l'USAID pour les questions de biodiversité et de tourisme, ainsi que le directeur de la DNAC :

⁴⁶⁸ Nous avons fait face avec AL. au même problème méthodologique rencontré plusieurs enquêtés, à savoir une certaine indisposition à beaucoup 's'épandre' en entretien. Les interviews de journalistes sont vraisemblablement appréhendées par les enquêtés avec moins de méfiance, c'est pourquoi nous reproduisons ici cet extrait d'article, particulièrement bien documenté.

⁴⁶⁹ Il explique toutefois en entretien : « Mon activité consiste à coordonner et superviser les activités dans le parc, à représenter le gouvernement. C'est une structure dynamique pour contrôler les activités » (Entretien avec AL., Maputo, le 17 mars 2010).

« AL. est un bon choix. Il sait qu'il ne connaît pas la conservation. Dans le comité de supervision, on n'a pas besoin d'un spécialiste en conservation, mais d'un spécialiste dans le gouvernement du Mozambique. Donc son rôle est parfait : il leur donne une grande visibilité politique, de la crédibilité gouvernementale, quand Greg n'est pas là. Il peut tenir informé le gouvernement. Donc c'est un rôle-clé »⁴⁷⁰.

« Je sais qu'on dit que AL. ne fait rien, je le sais (rires). Mais je le répète, ce qui est important, ça n'est pas la personne, c'est la figure. Dans le comité de supervision, c'est une figure nommée par le Mitur, et qui a une relation directe avec le ministre. C'est ça qui est important »⁴⁷¹.

AL. permet à l'Etat-Frelimo d'avoir un œil direct sur le GRP. Mais c'est véritablement via l'action des administrateurs de districts que l'Etat-parti parvient sinon à pleinement contrôler l'appareil transnational qu'est le GRP, du moins à en tirer le plus de profits en termes de présence sur la scène politique locale.

1.2.2.2. Association entre GRP et Etat local.

La déconcentration de l'Etat permet à l'Etat central de demeurer aux manettes de la décision politique, tout en assurant sa présence sur un territoire quadrillé par les provinces, les districts, les postes et les localités. En particulier, les administrateurs de districts sont très impliqués sur la scène locale ; ils sont des interlocuteurs directs du GRP. Les administrateurs de districts sont une continuité de la structure de l'Etat du temps colonial⁴⁷² : ils ont un rôle pivot dans les zones rurales (Alexander, 1997 : 2). Leur rôle sur la scène locale est aussi une question de pragmatisme politique, notamment en ce qui concerne les politiques de développement. Un des points d'orgue de la politique du Président Guebuza, au pouvoir depuis 2004, est appelé les « 7 millions », politique mise en œuvre depuis

⁴⁷⁰ Entretien avec AV., chargé de l'environnement, du tourisme et de la biodiversité à l'USAID, Maputo, le 21 avril 2010.

⁴⁷¹ Entretien avec BH., directeur national des aires de conservation, Maputo, le 25 août 2010

⁴⁷² Il y a en quelque sorte « survivance » de ce montage institutionnel dans l'Etat postcolonial.

2006. Il s'agit de doter chaque district de 7 millions de meticaïs (soit 200 000 euros environ) pour promouvoir des actions de développement. L'objectif est d'être à la fois visible et actif – *a fortiori* dans des régions comme Gorongosa où le soutien politique et partisan n'est pas considéré comme allant de soi. Dans ce contexte, les politiques de développement peuvent être un instrument d'expansion de la présence de l'Etat-parti :

« Dans un contexte où l'Etat se confond avec le parti au pouvoir, l'arrivée au niveau local de services de l'Etat tels que les écoles, les routes, (...) les postes de santé (...) sont vus comme l'action du Frelimo et contribuent de ce fait à son implantation locale » (Forquilha, 2010 : 60).

La réalisation d'infrastructures est donc clé pour l'Etat-parti, dans la mesure où c'est une façon de manifester matériellement la présence du gouvernement dans l'hinterland. Comme le souligne Alexander, citant l'un de ses enquêtés (membre du gouvernement d'un district) dans cette même région en 1994 : « Where there are no roads, there is no government presence » (Alexander, 1997 : 12). L'attention prodiguée à la région n'est toutefois pas une nouveauté. Dès la fin du conflit armé, de l'aide à la reconstruction est organisée, particulièrement dans le district de Gorongosa : « access was secured, de-mining undertaken, and programmes to revitalize agriculture and provide social service put under way » (Bornstein, 2000 : 249). Pendant notre séjour de recherche, un distributeur de billet venait d'être installé à Vila Gorongosa, capitale du district, et le raccordement à l'électricité venant du barrage de Cahora-Bassa dans le nord-ouest du pays était imminent, dans le cadre d'un vaste plan national de distribution d'électricité.

Le GRP n'est donc pas inédit en termes de politiques de développement et de conservation. Il s'agit ici de mise en place de programmes sociaux avec des écoles (le projet finançant les murs et l'Etat devant rémunérer les professeurs), d'un poste de santé (l'Etat devant rémunérer le personnel médical), d'un service de santé

ambulant dans trois villages de la zone tampon⁴⁷³ et de la distribution de 200 000 moustiquaires en 2010.

Dans ce cadre, malgré son statut d'entité floue et privée, le GRP peut être vu comme jouant le jeu du Frelimo. On a vu que celui-ci était directement présent à Chitengo sous la forme d'une cellule du parti. Plus profondément, il ne s'agit pas seulement pour le projet de fournir des services de santé et d'éducation⁴⁷⁴, ni d'inclure le sommet d'un massif montagneux au sein du périmètre du parc national pour des motifs d'équilibre écologique. Il s'agit d'interagir avec des populations qui ne sont pas nécessairement enclines à adhérer aux narrations conservationnistes. Soit du fait de mémoires locales antagonistes à de telles politiques (qui alimentent des inquiétudes liées à l'accès à la terre et aux ressources naturelles). Soit en raison d'une résistance persistante à l'endroit de l'Etat en général et du Frelimo en particulier. Même si les administrateurs de districts, en tant que représentants du Frelimo, ne sont pas systématiquement appréciés par les populations, ils n'en demeurent pas moins des personnalités bien identifiées et des symboles concrets d'une autorité familière et quotidienne. Par exemple, lors d'une cérémonie de remise des 20% de recettes du parc en présence de l'administrateur du district de Gorongosa en mars 2010, un groupe d'enfants entonnait des chants en l'honneur de Guebuza, en rappelant son rôle héroïque lors de la signature des accords de paix à Rome, et des chants pour le Frelimo, qui promeut et assure l'éducation des plus jeunes. Un autre exemple est relaté dans un article de magazine, à propos de l'inauguration d'une école construite grâce aux fonds de la Fondation Carr dans un village de la zone tampon :

« bientôt, dans l'école qui sera construite par la Fondation Carr (...) les 375 enfants qui fréquentent l'enseignement primaire pourront accéder à internet (...). Un énorme

⁴⁷³ Lors de la présentation publique des activités de 2009 (le 15 avril 2010 à Chitengo), le directeur des relations communautaires précise que 1783 consultations ont été faites.

⁴⁷⁴ Ces services concernent d'ailleurs un petit pourcentage de la zone tampon, qui représente rappelons-le environ 200 000 habitants. On peut citer sur cette question AQ., directeur de la conservation du GRP : « On a donné l'impression que Greg Carr venait sauver : construire 20 écoles, je ne sais pas combien de cliniques... Donc on a créé des attentes énormes, les gens attendent des miracles qui n'arrivent bien sûr pas. On a adopté avec les gens un lien, dont je peux dire avec certitude qu'il n'est pas bon. (...). Par exemple à Vinho : une école, avec internat, plus une clinique de haute qualité, avec des équipements et tout. Les autres districts se demandent : si eux ont tout ça, alors pourquoi pas nous aussi ? C'est l'attitude du pauvre : pourquoi les autres ont, et pas moi ? Quand Greg Carr a promis toutes ces écoles et cliniques, les autres attendent, et il n'y a rien. Pour moi, il aurait mieux valu qu'on donne un toit dans un district, un mur

manguier en fleur surmonté par un drapeau du Frelimo ouvre le chemin de la nouvelle école, déjà peinte et avec des livres, mais encore sans tables » (Branco, 30 septembre 2007 : 60)⁴⁷⁵.

En ce sens, le GRP n'échappe pas à la dimension partisane de la région. Ses politiques sont nécessairement politisées : on l'a dit, la « commodity of sovereignty » est nécessaire au GRP pour la mise en œuvre de ses programmes. D'où une recherche d'association avec les gouvernements de districts dans la promotion de ses activités. Cette association semble seulement symbolique, dans la mesure où les districts ne contribuent pas financièrement aux programmes. Mais c'est en quelque sorte une association 'gagnant-gagnant'. Pour le GRP, c'est là l'occasion d'être davantage (re)connu sur la scène locale et d'y devenir une entité plus enracinée, en bénéficiant de l'influence 'planante' de l'Etat – ce qui lui confère une autorité. Quant à l'Etat local, il peut bénéficier de son association avec le GRP en étant lié à quelque bien-être social. Nous illustrerons cela avec deux cas d'études : les débuts d'un programme d'aide à un groupe de femmes grâce aux financements d'un groupe de sportifs espagnols, et la remise de 20% des recettes du parc à une communauté de la zone tampon.

Si la majeure partie des programmes menés par le GRP est financée par la Fondation Carr, en général en partenariat avec l'USAID et l'IPAD, il arrive que certains financements soient délivrés ponctuellement par d'autres organisations. C'est le cas d'un groupe de sportifs espagnols qui en mars 2010 est venu apporter un soutien au GRP de l'ordre de 14 000 dollars américains⁴⁷⁶. L'observation du discours de AO., directeur des relations communautaires du GRP, lors de la rencontre entre le groupe de sportifs et un groupe de femmes du village de Mbulawa, montre le positionnement de l'administration du GRP vis à vis du gouvernement du district :

dans un autre. Comme ça chacun aurait été satisfait. Parce que là on a tout donné à un, et rien aux autres. Donc c'est une erreur stratégique » (Entretien avec AQ., directeur de la conservation du GRP, le 26 mars 2010, Chitengo).

⁴⁷⁵ Traduit du portugais par nos soins.

⁴⁷⁶ Certains projets dits de développement sont ainsi menés de manière ponctuelle. Des contacts avaient été noués entre ce groupe et le directeur des relations communautaires du parc. L'idée du groupe était avant tout d'aider des femmes, vues comme particulièrement vulnérables et nécessitant une attention privilégiée. AO. a identifié une communauté particulièrement démunie, et proposé à ce groupe de mettre à profit leur cagnotte pour un projet d'élevage

« Je vais vous présenter ces amis d'Espagne. Ils sont des amis du parc (...) ils viennent aider le parc, et les populations aussi. (...) C'est pour ça qu'on est allés voir Mama Wanda, car c'est elle notre chef n'est-ce pas ? On lui a demandé, comment pourrait-on vous aider, aider Mbulawa ? (...) Alors mamas, vous avez compris ? Ils veulent vous aider et cette aide va venir sous forme d'argent. Donc c'est une aide en argent, qu'on va mettre à la banque, et qu'on va développer au fur et à mesure du développement de notre projet. (...) C'est de l'argent qui va venir d'Amérique. Nous, on sera les messagers, pour venir travailler avec vous (l'adjoint du directeur fait la traduction du portugais en senna, la langue locale. Dans son discours, le terme « parc » revient souvent). On va toujours venir discuter avec les mamas. On avait parlé d'un élevage de chèvres : on va se renseigner pour savoir combien ça vaut. (...) Mais on ne va rien décider sans voir avec Mama Wanda, qui est la mère de toutes les femmes du district. Donc on va travailler avec le district »⁴⁷⁷.

« Mama Wanda », directrice de l'action sociale du district de Gorongosa, est ici mise en avant, dans un discours aux accents paternalisant⁴⁷⁸. Lors de cette rencontre, était également présent le chef du village, qui lui n'est pas intervenu et dont il n'a pas été question dans le discours de AO. L'association avec le gouvernement du district est ici claire, même s'il ne s'agit que d'une association symbolique, le district étant en quelque sorte une caution légitimatrice pour l'action du GRP auprès des populations locales, ainsi à même de faire le lien entre le projet qu'on leur propose et une autorité connue.

Enfin, la remise des 20% des recettes du parc aux communautés de la zone tampon est une occasion d'association très officielle entre le GRP et le gouvernement des districts. Selon la loi sur les forêts et la faune sauvage (1999), toute aire de conservation doit reverser 20% de ses recettes aux communautés

communautaire, et/ou de micro-crédit, et/ou de couture. Le GRP compose des projets *ad hoc* selon les financements ponctuels qu'on lui propose, et choisit les bénéficiaires de ces aides internationales.

⁴⁷⁷ Observation directe de la rencontre de sportifs espagnols et d'un groupe de femmes de la communauté de Mbulawa, district de Gorongosa, avec le directeur des relations communautaires du GRP, son adjoint, le chef du village et la directrice de l'action sociale du district de Gorongosa, Wanda, le 29 mars 2010.

⁴⁷⁸ La mention « mama » est courante, mais elle n'en comporte pas moins une tonalité paternalisante sur laquelle joue le discours.

locales⁴⁷⁹. Selon l'article 1 de la loi, une communauté locale est « un groupement de familles et d'individus vivant dans une circonscription territoriale du niveau de la localité ou inférieur, qui vise à sauvegarder les intérêts communs à travers la protection des aires d'habitation, des aires agricoles, qu'elles soient cultivées ou en repos, les forêts, les sites d'importance culturelle, les pâturages, les sources d'eau, les aires de chasse ». Le GRP recense 15 de ces communautés. L'identification de ces dernières n'est cependant pas le fait du GRP, mais découle de la loi sur les terres de 1997 qui encourage la reconnaissance des communautés locales afin d'assurer leur droit à l'occupation de la terre. Plusieurs ONGs nationales ont entrepris la sensibilisation des populations à l'échelle nationale, afin de les accompagner dans le processus de délimitation des terres et dans la formation de comités de gestion des ressources naturelles. C'est le cas d'ORAM (Organisation rurale pour l'aide mutuelle – *Organização Rural para a Ajuda Mutua*), comme l'explique sa déléguée provinciale à Beira :

« La délimitation des communautés prend de six à neuf mois. D'abord, il y a la dissémination de la loi des terres, pour que les communautés aient connaissance de leurs droits et devoirs. Comme c'est autour du parc, on parle aussi du parc. Puis on crée un groupe, des résidents du parc, et des autres communautés voisines. Il montre les limites de la communauté : tels arbres, telle montagne. Ensuite on fait une carte du cadastre. Puis le profil historique de la communauté. Ça veut dire qu'on fait un zonage : quelles sont les aires utilisées, celles qui sont résidentielles, etc. A partir de tout ça, on fait un document avec toute l'histoire de la communauté. De là, on fait un plan de développement durable des ressources. S'il y a des forêts, un technicien ingénieur forestier fait un état des lieux des ressources existantes. C'est un plan sur cinq à sept ans de développement communautaire. Ce sont les communautés qui le font. Par exemple : qu'est-ce qu'on va faire avec le bois ? Il y a des groupes qui se forment pour promouvoir le développement économique. Nous on forme un comité de gestion des ressources : six à neuf personnes, dont des femmes. C'est ce groupe qui négocie, c'est le porte-voix de la communauté. C'est la communauté qui choisit les membres, pas ORAM. Après on forme une association communautaire, on l'enregistre

⁴⁷⁹ Plus précisément, on l'a dit, 80% des recettes de l'aire de conservation sont censés revenir vers le parc après avoir préalablement été reversées à l'Etat. Sur ces 80%, 20% doivent être reversés aux communautés.

comme une association. On ouvre un compte bancaire, au nom de l'association. Le gouvernement y dépose les 20%. Il y a 18 comités de gestion dans la zone tampon. Ils ont été créés depuis 1999, et jusqu'à l'an dernier. A chaque fois, c'est ORAM qui l'a fait. Mais avec des financements différents : la FAO en 1999, puis le GTZ, la DANIDA. Donc les comités étaient là avant l'arrivée de la Fondation Carr »⁴⁸⁰.

Ce sont donc les comités de gestion qui reçoivent les 20%, lorsqu'ils sont enregistrés en tant qu'association et disposent d'un compte bancaire, ce qui n'est pas le cas de toutes les communautés – cinq communautés avaient un comité de gestion en 2010 – comme l'explique AO., directeur des relations communautaires :

« Les personnes souvent n'ont pas de registre civil, par rapport à la naissance, la mort, le mariage... Donc ça c'est un travail de conscientisation, qui se fait au Mozambique. Ici, la conséquence, quand on crée ces comités de gestion, qui ont le statut d'associations, les gens en général ne savent pas écrire, n'ont pas de papiers d'identité, or il faut au moins 10 personnes avec des papiers pour enregistrer l'association, et pour ouvrir un compte bancaire. Donc c'est très complexe. On amène des gens qui appartiennent au monde des droits coutumiers à un monde de droits positifs »⁴⁸¹.

Pour autant, la politique du GRP est d'instaurer des « contrats de conservation » lors de la remise des 20% :

« On met en place des contrats de conservation, qui seront la source qui délimitera si une communauté peut recevoir les 20%. On a des indicateurs pour ça. Par exemple pas de champs (machambas) à 50m de la rivière, et puis par rapport à la pratique des feux, de la chasse furtive. Donc des bénéfices oui, mais contre un engagement. (...) Les 20% doivent être utilisés pour des activités qui vont bénéficier à l'ensemble de la population. On a encouragé les gens à construire des infrastructures qui vont bénéficier à toute la communauté. On engage un processus de sensibilisation, avec des assemblées avec les communautés, avant qu'elles reçoivent l'argent (...). A Nhangulo, on leur a dit : vous allez recevoir de l'argent ; pourquoi ne pas faire

⁴⁸⁰ Entretien avec BD., déléguée provinciale d'ORAM dans la province de Sofala, Beira, le 20 juillet 2010.

⁴⁸¹ Entretien avec AO., directeur des relations communautaires du GRP, Chitengo, le 24 mars 2010.

quelque chose qui va donner de la dignité, à vous et au parc ? 3000 dollars – donc on ne peut faire des miracles avec une telle somme. Donc je discute avec eux. On a fait une lettre à l'administrateur, par rapport au poste de santé. Donc vous voulez ça ? OUI ! Alors on va signer un accord. Les 20% ne suffiront pas. Mais on peut contribuer à faire baisser les prix : vous devez construire vous-mêmes, et moi je fournis un ingénieur de construction, une machine pour faire les briques. Donc on montre que nous sommes de bons voisins. Je leur ai dit si vous voulez, on signe l'accord, et on définit les responsabilités de chacun. Qu'ils apprennent. Donc on leur apprend le processus pour construire un ouvrage public. Ils participent à toutes les étapes. Donc aussi construire les capacités chez les personnes. Et j'aimerais répliquer ce modèle aux autres communautés, pour comment s'organiser pour recevoir et utiliser les 20% »⁴⁸².

Si les 20% sont du ressort de la loi, le GRP complète ainsi ces sommes – assez modestes – pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie locales, mais aussi pour « montrer que nous sommes de bons voisins ». C'est cette thématique qui est reprise lors de la remise d'un chèque de 20% – la somme remise s'élevait à 88 623, 95 meticaïs, soit environ 4000 dollars américains⁴⁸³ – au comité de gestion de Cavalo en mars 2010, dans le district de Gorongosa :

« J'aimerais rappeler quelques activités, pour montrer que c'est important de prendre soin du parc. Car il est une opportunité pour développer notre district, et nos familles aussi. Un exemple, à travers la fabrique de fruits. Vous connaissez cette fabrique, dans la Vila ? Levez la main ! (moins de 10 personnes la connaissent). Qui ici produit des fruits pour la fabrique ? (une main se lève ; l'homme dit quelques mots en senna, sur un ton qui ne semble pas très satisfait). On veut plus de personnes qui produisent des fruits eux aussi. Ça va nous aider à diminuer notre pauvreté. On va continuer à faire de la publicité pour que plus de personnes connaissent la fabrique. Car on sait qu'en général quand on coupe les arbres c'est à cause de la pauvreté. Donc on cherche des solutions avec l'administrateur pour diminuer la pauvreté, pour le bien

⁴⁸² Entretien avec AO., directeur des relations communautaires du GRP, Chitengo, le 24 mars 2010.

⁴⁸³ AO. explique ainsi : « cet argent concerne l'année fiscale de 2007. Il y a eu du retard de la part du Mitur : l'argent va aux finances, puis au Mitur qui le transfère » (Entretien avec AO., directeur des relations communautaires du GRP, Chitengo, le 24 mars 2010). Le bras de fer entre le GRP et l'Etat concernant les finances a ainsi commencé après l'adoption du LTA en 2008. Selon un rapport du GRP remis à l'administration du district de Gorongosa en 2010, pour la période 2008/2009, 4 communautés ont bénéficié des 20%, pour un total de 354 495, 80 meticaïs, (soit environ 16000

de notre district, de notre pays. (...) Aujourd'hui Monsieur l'administrateur va amener un chèque. Mais dans le futur on veut établir des contrats de conservation qui vont faire que nous sommes des voisins, on travaille bien, on s'entend bien. Mais on doit signer des contrats qui disent que la communauté va diminuer les feux et le braconnage. Car on va travailler en lien avec le comité. Si un chasseur de cette communauté est pris, un point en moins pour la communauté. Donc on va baisser les 20%. Mais si votre implication est bonne, ça sera 20% plein »⁴⁸⁴.

La mise en place de contrats de conservation équivaut donc, dans son essence, à une sorte d'aménagement de la loi, en faveur d'une approche stricte des 'bonnes pratiques' conservationnistes. On observe par ailleurs dans le discours une association avec l'administrateur du district de Gorongosa : c'est lui qui donne le chèque. Lors de son discours, ce dernier s'est volontiers associé au directeur des relations communautaires dans la responsabilité des 20% – tout en étant peu au fait de la législation en vigueur – en maniant des narrations conservationnistes avec aisance :

« On vient apporter une nouvelle spéciale. C'est pour ça qu'on appelle les membres du comité de gestion, et nos leaders communautaires, à s'approcher. Comme vous le savez ici à Cavalo⁴⁸⁵ on est à côté du parc national de Gorongosa : vous le savez ou non ? OUI ! Ici au parc national de Gorongosa, il y a des choses très belles, qui n'existent pas dans les autres pays : des lions, des éléphants, des hippopotames, des crocodiles, des gazelles... qui font beaucoup d'animation, n'est-ce pas ? OUI ! (Rires). Il y a beaucoup de choses là-bas. Mais il a aussi une forêt très belle. Il y a la Serra de Gorongosa, très belle aussi. Donc les gens qui n'ont pas ça chez eux, ils viennent à Chitengo pour venir voir tout ça. Et quand ils nous rendent visite, ils payent de l'argent. Ce sont les recettes du parc, qui vont aussi à l'Etat. La loi établit que 20% (il se tourne vers AO., le directeur des relations communautaires : « c'est bien ça n'est-ce pas ? ») doivent revenir à la communauté, parce que c'est la communauté qui est la gardienne de la forêt. Nous sommes donc venus pour vous

dollars américains) divisés également entre les communautés de Nhlabitha, Nhanguo, Tambarara et Sadjungirai, soit 88 623, 95 meticaïs chacune (Equipe de gestão do PNG, 23 Mars 2010 : 3).

⁴⁸⁴ Retranscription du discours de AO., directeur des relations communautaires du GRP, lors de la remise des 20% à Vunduzi, district de Gorongosa (voir Figure 8), le 25 mars 2010. Observation directe.

⁴⁸⁵ Village dans le poste administratif de Vunduzi.

*donner cet argent. Ça peut être beaucoup, ça peut être peu. Si on prend soin du parc, il va y avoir beaucoup d'argent. Si on maltraite le parc, il n'y aura rien »*⁴⁸⁶.

Les narrations conservationnistes demeurent peut être seulement formelles pour l'administrateur du district. Mais elles deviennent centrales dans la grammaire de l'action publique de la conservation dans cette région, action publique co-pilotée pour le coup entre GRP et l'Etat-Frelimo. AO. souligne d'ailleurs suite à cette cérémonie : « l'administrateur, pour bien parler, ça il sait le faire. Mais il veut toujours ramener les choses à lui : c'est lui, l'Etat-Frelimo qui donne le chèque »⁴⁸⁷.

1.3. Conclusion.

On a voulu montrer dans ce chapitre combien la '*sovereign frontier*' était une zone grise. L'action publique de la conservation est ici bien transnationale, faite de pouvoirs à géométrie variable – financier, symbolique, politique, scientifique – où l'Etat délègue mais reste au cœur du jeu. Il bénéficie notamment du statut vague, 'privatisé' du GRP, qui peine à s'imposer sur la scène locale comme un organe de l'Etat sur un pied d'égalité avec la province et les districts – et qui ne peut donc faire sans l'Etat local. Cette image vague a différentes sources, que nous avons évoquées, et l'une d'elle est le statut de la zone tampon, qui ne fait l'objet d'aucune législation précise – point que souligne d'ailleurs la Politique de conservation de 2009. On note toutefois dans l'article 5.7.4 du *Long Term Agreement* :

« (...) it is hereby expressly provided that the authorizations for land use concessions

⁴⁸⁶ Retranscription du discours de l'administrateur du district de Gorongosa, lors de la remise des 20% à Vunduzi, district de Gorongosa, le 25 mars 2010. Observation directe. Un exemple similaire de collaboration GRP/district (ici avec le district de Nhamatanda) est relaté dans un article de magazine : « Carr's smile broadens when he sees Paulo Majacunene, who oversees this district. The tech multimillionaire turned philanthropist needs Majacunene to help him make a deal with these villagers. (...) Majacunene speaks first. He tells the crowd that when the Carr Foundation restores Gorongosa, there will be new jobs, health clinics and money for Vinho. But the community needs to help, Majacunene says. No more setting fires. No more killing animals. Everyone nods. He leads a series of cheers, thrusting his fist into the air. "Viva Gorongosa Park!" he yells in Portuguese. "Viva!" the crowd answers. "Down with poaching!" he yells. "Down!" echoes the crowd » (Hanes, 2007).

⁴⁸⁷ Communication personnelle, Vunduzi, district de Gorongosa, le 25 mars 2010.

for any activity, regardless of its nature, to be developed within the surrounding areas of the Park shall always depend on obtaining a prior favorable opinion from the Oversight Committee » (LTA, 2007 : 29).

Dans le même ordre d'idée, selon l'article 17.11 :

« MITUR and the Competent Authorities shall consult the Carr Foundation prior to authorising any activity within the Buffer Zone and should the opinion of the Carr Foundation be that such intended activity adversely impacts on the activities within the Park and/or conflicts with the Park Management Plan, such authorization shall not be granted » (LTA, 2007 : 55).

Ces dispositions ne sont pas vraiment respectées dans la région de Gorongosa : les organes déconcentrés de l'Etat, telles les administrations des districts, agissent dans la zone tampon sans attendre un quelconque 'feu vert' de la part du GRP ; il s'agit en ce sens d'administrations parallèles qui opèrent sur un même espace sans que leurs prérogatives respectives ne soient claires. Ce contexte est souvent discuté par l'administration du GRP, comme le montre la retranscription suivante d'une réunion de travail en juillet 2010 :

« BF. : est-ce qu'il existe dans la loi un élément qui stipule que le parc a son mot à dire sur la zone tampon ?

(directrice adjointe de la conservation) : il y a une pièce qui manque dans la législation sur cette question.

Greg Carr : est-ce que jusqu'ici le parc participe à la définition des plans de gestion de la terre avec les districts ?

AO. : c'est la province qui mène le processus, via la direction provinciale de l'environnement. Mais nous n'y jouons pas un rôle majeur. Les districts font leur plan sur cinq ans. En ce moment, ces plans sont en cours.

Greg Carr : ça serait bien qu'on ait quelqu'un qui s'occupe de ça. (...) Dans la zone tampon, il faudra voir notre stratégie pour influencer les autres dans la cogestion. (...) Quand on a négocié le Long Term Agreement, un des points discutés était le zonage. Et il est important pour le plan de gestion de la montagne. Il y a cinq types de

zones⁴⁸⁸. La zone 5, c'est 'sustainable human use'. (...) Quand on a signé le contrat, il a été approuvé par le Conseil des ministres. Donc ça a valeur de loi au Mozambique. Donc ça veut dire qu'on peut zoner cette aire (les pentes de la Serra au-dessus de 700m) comme une aire de 'sustainable human use'. Mais par contre il reste à savoir ce que cette catégorie 5 veut dire concrètement. Je n'ai pas la réponse. On doit décider ce qui est permis et ce qui est interdit. (...) Il faut que notre plan n'aille pas à l'encontre des plans des districts. Si on dit que telle chose est interdite et que les districts disent que c'est permis, alors ça ne va pas.

(directrice adjointe de la conservation) : les districts doivent faire des 'micro level plans' et le parc à un 'higher level' »⁴⁸⁹.

Cet extrait met en valeur cette idée d'administration parallèle. L'appareil transnational entend « décider ce qui est permis et ce qui est interdit », sans toutefois contrarier les plans des districts. Dans le même ordre d'idées, il est question depuis le début de l'année 2011 d'une refonte du montage institutionnel du GRP⁴⁹⁰. L'appellation même du GRP ne date pas du *Long Term Agreement*, mais a été entérinée quelques années plus tard par le président de la Fondation Carr du fait de ce qu'il considérait comme une trop grande focalisation du projet de restauration sur la Fondation Carr. Cette dernière a ainsi été rebaptisée Gorongosa Restoration Project (GRP), et se confond avec le ppp. Pour autant, le président de la Fondation semble prendre acte des fragilités du montage institutionnel au regard des usages mozambicains – en particulier concernant l'absence d'administrateur du parc. L'objectif est ainsi que le directeur des relations communautaires devienne l'administrateur du parc, afin de reconnecter le parc au gouvernement mozambicain⁴⁹¹.

Notre enquête de terrain n'a pas coïncidé avec un changement effectif du montage institutionnel du GRP⁴⁹². Mais la volonté d'évolution de son président est

⁴⁸⁸ Ces cinq zones sont, d'après l'article 5.6.1 du LTA : « the wilderness zone, the tourism recreation zone, the tourism lodging zone, the park administration zone and the sustainable use of natural resources zone » (LTA, 2007 : 28).

⁴⁸⁹ Extrait du 'staff meeting' du GRP le 27 juillet 2010, Chitengo. Retranscription suite à l'observation directe de la réunion.

⁴⁹⁰ Les propos que nous tenons ici se basent sur une communication personnelle du président de la Fondation Carr, le 16 février 2011.

⁴⁹¹ Dans le même temps, le GRP deviendrait une organisation de soutien au parc national, afin de ne pas être perçu comme une organisation téléguidée par des Américains et ainsi d'apaiser le ressentiment des Mozambicains devant cette perte en souveraineté que représente le GRP en l'état – toujours selon la communication personnelle du président de la Fondation Carr du 16 février 2011.

un indicateur de sa perception du caractère par certains côtés déconnecté du GRP par rapport à l'appareil d'Etat. Il s'agit selon nous d'une déconnexion en accordéon : l'idée de '*sovereign frontier*' est bien de souligner que si les modalités d'exercice de la souveraineté peuvent changer – en ce que l'Etat délègue et perd la main sur l'exercice quotidien de certains pans de l'action publique – il n'en demeure pas moins que le parc national de Gorongosa reste fondamentalement rattaché à l'Etat central et local, sans lequel il ne pourrait se déployer sur la scène locale. L'analyse de la zone tampon l'a montré : si elle est bien l'espace où la supervision des populations se fait sentir, où les restrictions en matière d'usage des ressources et de droit à la terre sont mises en œuvre, ça n'est pas exactement, comme le dit Neumann, d'une expansion de l'autorité du parc sur les populations locales (Neumann, 1997 : 566) dont il s'agit, mais bien plutôt d'un entre-deux où Etat comme GRP ne peuvent faire l'un sans l'autre.

De fait, les relations entre le GRP et l'Etat local sont presque quotidiennes. Même si les districts ont tendance à contester la juridiction du GRP sur la zone tampon, ils contribuent à l'accès du GRP aux populations et bénéficient des revenus du parc, d'un point de vue matériel⁴⁹³ et politique. S'il est complexe de mesurer dans quelle mesure le Frelimo bénéficie exactement des programmes de développement du GRP en termes d'adhésion partisane des populations, l'important est de souligner que cet appareil philanthropique transnational « serve(s) to extend state power into remote and formerly neglected rural areas » (Neumann, 1997 : 560). Il s'agit plus exactement d'une « geographical expansion of state authority beyond the boundaries of protected areas and into rural communities » (Neumann, 1997 : 564). On a vu les bannières du Frelimo qui

⁴⁹² Les changements sont rendus publics en février 2013, lors du lancement du nouveau site internet du parc (<http://www.gorongosa.org/>) : AO. est présenté comme l'administrateur du parc et directeur des relations communautaires. L'équipe de gestion a été profondément renouvelée : le comité de supervision reste en place avec Greg Carr et AL. à sa tête ; le nouveau directeur de la conservation est un Belge installé en Afrique du Sud depuis les années 1980 (le département compte dans son équipe deux biologistes américains, une consultante sud-africaine et une kenyane ayant fait leurs études aux Etats-Unis) ; le nouveau chef du département des opérations et du développement touristique est un Ecossais spécialiste des questions comptables (deux membres d'origine étrangères apparaissent dans le trombinoscope, mais leur nationalité et leur parcours ne sont pas précisés) ; le département de la communication et des médias est dirigé par AR., Portugais (qui a participé aux débuts du GRP) et l'équipe est exclusivement composée de nouveaux membres étrangers, à l'exception de AP., Mozambicain que nous avons rencontré lors de nos terrains (le '*media director*' est un Irlandais, qui était en poste à la National Geographic TV et avait réalisé le documentaire déjà évoqué « *Africa's Lost Eden* »), le profil des trois nouveaux membres de ce département n'est pas précisé.

⁴⁹³ L'administrateur du district de Gorongosa a par exemple demandé au GRP un hébergement gratuit pour lui et sa famille pendant plusieurs jours. Autre exemple, concernant le pouvoir central, le GRP est appelé à financer l'estrade présidentielle lors d'une visite du Président au village de Canda, district de Gorongosa, en juillet 2010.

ornent les nouvelles écoles et postes de santé, et cela est particulièrement visible dans le cas des 20%, où c'est explicitement l'Etat-Frelimo qui remet les chèques aux communautés en promouvant des narrations conservationnistes. Le GRP fait donc 'à la place' de l'Etat dans sa gouvernance de la nature au quotidien, mais c'est bien l'Etat qui est mis sur le devant de la scène lors de ces cérémonies, et c'est encore l'Etat qui entérine l'expansion territoriale du parc national sous réserve d'un contrôle accru du ministère de l'administration étatique. En ce sens, le GRP est au service de l'entreprise de domination étatique en permettant à l'Etat d'assumer des responsabilités qu'il ne pourrait assumer autrement.

C'est également ce qu'illustre le projet de développement du parc national du Limpopo, dans un contexte historico-politique et avec un montage institutionnel fort différents, comme nous le montrerons dans le chapitre suivant.

2. Chapitre second. Le parc national du Limpopo : de la conservation transfrontalière 'en panne' vecteur d'une affirmation territoriale de l'Etat.

Contrairement au parc national de Gorongosa, le parc national du Limpopo (PNL) est très récent, puisqu'il a été créé en 2001. Il correspond à l'une des grandes tendances de la '*mainstream conservation*', au même titre que la multiplication des partenariats public-privé : la conservation transfrontalière. Cette notion fait référence aux aires de conservation ayant pour caractéristique d'être à cheval sur deux ou plusieurs pays. On parle également de parcs pour la paix (*peace parks*), de « transboundary conservation » et de « transfrontier conservation ». Selon Wolmer :

« in the emerging literature on transboundary conservation, much is made of the subtle differences between 'Peace Parks', Transfrontier Conservation Areas (TFCAs) and TBNRM (Transboundary Natural Resource Management), but in essence these all refer to situations where conservation initiatives straddle national boundaries » (Wolmer, 2003 : 262).

Nous évoquerons ainsi au cours de ce chapitre l'idée de parc et/ou d'aire de conservation transfrontalière⁴⁹⁴, mais également de parc pour la paix. La création du PNL s'inscrit de fait dans la création en 2002 du Great Limpopo Transfrontier Park (GLTP), dit « peace park », entre l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe. On peut noter d'emblée combien le cas d'un parc transfrontalier pose également question en termes de '*sovereign frontier*'. En effet, comme le note Ramutsindela : « TFCAs should be understood in the context of intersections between the environmental movement and the private sector, and the place and role of the state in those intersections » (2007 : 1). Ainsi, si l'Etat – *via* la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC) – est bien directement en charge de

⁴⁹⁴ Van Amerom et Büscher précisent sur ce point : « The difference between 'park' and 'area' is that a 'park' adheres to one land-use option (usually strict conservation), while an 'area' combines multiple land-use options in one locale (for instance, conservation areas, hunting concessions grounds, and community-based natural resource management areas) » (van Amerom et Büscher, 2005 : 164).

la gestion du parc du Limpopo, il n'en demeure pas moins qu'il ne contribue en rien à son financement et que des représentants de l'Etat pilotent le parc aux côtés d'acteurs internationaux et/ou nationaux rémunérés par des organisations internationales de développement. Ce sont ainsi plusieurs bailleurs – la banque de développement allemande (KfW), la banque de développement française (AFD), la Banque mondiale et l'ONG de conservation sud-africaine PPF – qui financent le parc et prennent part à sa gestion. Les politiques de la nature autour du PNL se trouvent, partant, à la rencontre d'une série de narrations liées à la promotion de la conservation biologique des espèces, du développement économique d'une sous-région et de politiques de coopération régionale.

La question de la '*sovereign frontier*', donc de la place et du rôle de l'Etat dans une configuration transnationale de gestion de la nature, se pose doublement dans ce cas d'étude. D'abord, parce qu'il s'agit justement d'un parc transfrontalier, c'est à dire partagé entre plusieurs Etats : « Since Peace Parks are always in border areas, they are perceived as projects that necessarily require nation states to cede sovereign control over a piece of territory to a transnational authority » (Duffy, 2001 : 2). S'il existe de fait quelques modalités de gestion tripartite du GLTP, ces dernières sont relativement embryonnaires, et ne représentent pas le centre de notre étude. Ensuite, parce que le mécanisme de gouvernance mis en place au Limpopo, c'est à dire sur la scène nationale mozambicaine, est justement une « transnational authority ». Nous verrons que l'on peut parler, tout comme à Gorongosa, d'appareil transnational de gestion du parc, ce qui permet précisément d'interroger les ressorts de la '*sovereign frontier*' au Limpopo.

Conformément à la thèse générale de notre travail, nous montrerons combien la gestion du PNL par un appareil transnational de développement et de conservation peut être synonyme d'expansion de l'entreprise de domination étatique dans des zones jusque-là peu ou pas contrôlées. Nous suivons Duffy lorsqu'elle soutient :

« (peace parks) assist in extending state power over areas that had previously been beyond the reach of law enforcement and other government agencies. (...) Peace Parks are characteristically promoted for border areas that are often remote from large centres of population and central state agencies » (Duffy, 2001 : 2-15).

Dans le même ordre d'idées, Wolmer estime que :

« In practice, by design or otherwise, (TFCAs) will have the effect of policing previously remote border areas and bringing them further under the arm of state control, enabling the state to cut down on such nefarious activities as illegal labour migration, poaching and smuggling, or rebel activity » (Wolmer, 2003 : 265).

Cela rejoint plusieurs thèses (Hitchcock, 1995 ; Hill, 1996 ; Neumann, 1997 ; Neumann, 1998) soutenant que « the extension of the conservation estate represents the covert penetration of coercive state power into remote and marginal areas » (Wolmer, 2003 : 265).

La question du contrôle de l'hinterland est de fait également de mise dans notre étude du PNL. Plus largement, il s'agit d'appréhender les modalités grâce auxquelles l'Etat parvient à rester au cœur de l'action publique malgré une gouvernance de la nature particulièrement « externally-driven ». Nous ferons dans une première section un état des lieux de la littérature relative à la conservation transfrontalière en Afrique australe, afin de mieux y situer l'histoire de la création du PNL au début des années 2000. Nous montrerons que la création de ce parc national, au sein du GLTP, n'a été possible que grâce à des financements internationaux importants, qui fondent le montage institutionnel en vigueur aujourd'hui. Le projet de développement du parc fait cependant face à de nombreuses contraintes et ralentissements, la plupart étant liée à la délicate question de la relocation des habitants du parc dans la zone tampon ou en-dehors du parc. Les controverses rattachées à cette question illustrent une sorte de jeu sur le vague et sur le temps entretenu par le sommet de l'Etat, ce que nous illustrerons dans une seconde section. C'est en effet en tardant à prendre des décisions, en ne prenant pas de décisions, ou en entérinant des projets de développement concurrents dans la région du Limpopo que l'Etat central bloque en quelque sorte le projet de développement du PNL. Si ce dernier peut par certains côtés être qualifié de projet 'en panne', c'est bien un Etat au centre de l'action publique qui est mis à jour ; la 'sovereign frontier' est ici aussi une zone grise faite de forts inputs internationaux et d'un Etat aux faibles capacités mais qui conserve le dernier mot, en l'occurrence le pouvoir de la norme.



Figure 12. Parc national du Limpopo.

2.1. Section première. Histoire ancienne d'un parc récent.

Avec une surface de 35000 km², le GLTP est l'un des plus grands parcs transfrontaliers en Afrique. Il est à ce titre particulièrement emblématique de l'essor de la conservation transfrontalière et fait l'objet d'une littérature académique relativement abondante, sur laquelle nous reviendrons dans un premier point. La question sensible de la relocation de plusieurs milliers de personnes dans la partie mozambicaine du GLTP est sujette à de nombreuses controverses, et permet d'interroger la relation parc/personnes à l'aune d'une aire de conservation fort vaste et bénéficiant de nombreux financements internationaux. L'histoire du PNL, directement liée à celle du GLTP, est aussi celle d'une présence de l'Etat par intermittences dans cette région frontalière du sud-ouest du Mozambique. Elle a fait l'objet de politiques de développement sous l'Etat colonial, reprises suite à l'indépendance. En particulier, la construction du barrage de Massingir – situé à l'entrée du PNL aujourd'hui – a été synonyme d'éviction de centaines d'habitants, au nom de l'effort national pour le développement du pays. En ce sens, la relocation actuellement prévue, cette fois au nom de la conservation de la nature, fait particulièrement écho aux politiques coloniales et postindépendance.

Nous verrons dans un second point que l'idée de conservation n'est toutefois pas tout à fait inédite dans la région : le PNL était auparavant une réserve de chasse, la Coutada 16. Sa conversion en parc national rattaché au GLTP est le fruit de l'intense lobbying d'une ONG sud-africaine, la Peace Park Foundation (PPF), créée par le millionnaire sud-africain Anton Rupert en 1997 et parrainée par Nelson Mandela. On retrouve ainsi la question de l'implication d'une organisation philanthropique au nom de la conservation de la nature. Contrairement à la Fondation Carr qui gère le parc de Gorongosa dans le cadre d'un ppp, la PPF a le statut d'ONG ayant vocation à mobiliser des fonds au nom de la conservation transfrontalière et à apporter un soutien technique aux gouvernements des pays où elle intervient. Elle participe toutefois au pilotage quotidien du Limpopo, à l'échelle de l'équipe de gestion du parc mais aussi au sommet de l'Etat lors de réunions de supervision au ministère du tourisme. Le montage institutionnel du

PNL est ce faisant transnational, associant la PPF, l'AFD, la KfW, la Banque mondiale et la DNAC, ainsi que quelques ONGs locales, l'Etat local (province de Gaza et les districts de Massingir, Muanza et Chicualacuala) et des représentants des populations locales. Contrairement à Gorongosa, il existe par ailleurs au PNL un administrateur, qui répond directement à la DNAC. Cependant, nous montrerons que ce montage n'empêche pas la mise en place d'une 'administration à deux têtes', avec la présence quotidienne d'un « project manager » rémunéré par la PPF, aux côtés et bien souvent en concurrence avec l'administrateur du parc.

2.1.1. Etat des lieux : Conservation à travers les frontières, cas du PNL et intermittences de la présence de l'Etat.

A l'échelle internationale, la conservation transfrontalière n'est pas une idée neuve, puisqu'elle existe depuis le début du vingtième siècle. Elle prend cependant un essor remarquable en Afrique australe à partir des années 1990, et se cristallise sur les questions d'écosystèmes aux frontières naturelles et non pas étatiques, ainsi que sur la proposition de parcs pour la paix, principalement promue par la PPF. Il existe ainsi de nombreuses narrations en présence, qui sous-tendent la création du GLTP, et du PNL du côté mozambicain. La participation du Mozambique au projet du GLTP représente l'adhésion au principe de la conservation transfrontalière, et plus largement à l'ambition d'un développement économique sous-régional par le tourisme.

2.1.1.1. *Conservation transfrontalière et parcs de la paix : les narrations en présence.*

L'émergence de la conservation transfrontalière, qui prend son essor en Afrique australe principalement dans les années 1990, est souvent présentée dans la littérature comme se substituant aux politiques dites de CBNRM (Community-based natural resource management), très présentes dans les années 1980, avec des

programmes tels que CAMPFIRE au Zimbabwe ou ADMARE en Zambie⁴⁹⁵. On l'a vu dans l'introduction générale de notre travail, depuis les années 1980, l'environnement et le développement économique sont considérés comme allant de pair : c'est ce que nous avons appelé le triptyque du développement, associant conservation, tourisme et lutte contre la pauvreté. Dans le champ de la conservation, il s'agit de dépasser le paradigme de la conservation forteresse pour en quelque sorte réconcilier conservation de la nature et lutte contre la pauvreté des populations voisines des aires de conservation: c'est la « people and park approach », au sein de laquelle les programmes de CBNRM fleurissent (Adams et Hulme, 2001). Cependant, les résultats de ces programmes étant décourageants (Hutton *et. al*, 2005), l'attention de bailleurs comme la Banque mondiale et l'USAID s'est progressivement portée vers des projets de conservation transfrontalière :

« (since the mid-1990s), conservationists have sought to construct a new telos for conservation; something that would generate the 'tremendous enthusiasm' that the conservation community was longing for and which would enable it to source new revenues » (Büscher, 2010 : 647).

L'approche TFCA diffère des programmes CBNRM en ce que la participation n'y est pas un objectif central. La participation des populations au développement et à la gestion des TFCA est plutôt présentée comme une conséquence heureuse mais mécanique d'autres objectifs⁴⁹⁶, que nous développerons plus bas. Dans le cadre du TFCA, il s'agit pour les populations locales de bénéficier du développement de ce type d'aire de conservation grâce au développement économique dont elles sont la promesse – ce en quoi on retrouve les narrations de la conservation '*mainstream*' aujourd'hui, déjà évoquées dans les débats à Maputo et dans le cas du GRP. Comme le souligne Duffy : « Notions of local benefit sharing and participation may not be the same as local power to control, use and access resources » (Duffy, 2006b : 102). Nous verrons en effet au cours de ce

⁴⁹⁵ Sur ces questions, voir par exemple Estienne Rodary (2005), « Mobilizing for nature in Southern African community-based conservation policies, or the death of the local », *Biodiversity Conservation*, Vol. 18, n°10, pp. 2585-2600.

⁴⁹⁶ Nous remercions E. Rodary pour ses précisions sur ce point.

chapitre combien les TFCA se caractérisent par des modes de gouvernance particulièrement ‘*top-down*’.

L’essor des TFCA est plus largement lié à l’intérêt grandissant sur la scène internationale pour des projets de conservation de la nature ayant une échelle régionale, et non plus seulement nationale (Ramutsindela, 2007 : 32). Cela est d’abord à mettre en relation avec des narrations de type écologique. Dans ce cadre, la promotion de la conservation transfrontalière est liée à plusieurs courants⁴⁹⁷, mais plus spécifiquement au champ de la conservation biologique (*conservation biology*), science dite de la rareté (*scarcity*) et de la diversité biologique, souvent mise en avant dans les plans de gestion des aires de conservation – il s’agit de discours explicitement scientifiques (Duffy, 2006b : 95), que l’on a croisés au chapitre précédent relativement à la narration d’équilibre hydrographique justifiant l’inclusion de la Serra de Gorongosa dans le périmètre du parc national. Wolmer explique ainsi :

« It is held that the ‘ecological integrity’ of certain bioregions, such as watersheds, mountains and river basins (...) is hindered by environmentally arbitrary barriers to biotic fluxes in the form of administrative and national boundaries. (...) By this logic, interventions aimed at ‘managing wilderness’ and conserving biodiversity are best implemented over a greater ecological scale – bigger is better » (Wolmer, 2003 : 263).

Au sein d’espaces plus grands que les parcs nationaux classiques, l’idée est de restaurer ou d’instaurer de la connectivité entre différentes parties d’un écosystème, qui ne se définit pas par les frontières étatiques : on parle ici de ‘frontières naturelles’. Ces dernières sont souvent délimitées suivant les couloirs de migration d’espèces animales, comme les éléphants – cela a été le cas pour le GLTP :

⁴⁹⁷ L’un de ces courants est appelé le biorégionalisme, ainsi décrit par Wolmer : « Broadly speaking, this is a romantic, eco-centric philosophy and social movement, with much in common with deep ecology and eco-feminism, which have emerged largely from the North American counterculture since the early 1970s. In essence, this philosophy holds that the earth consists of contiguous but discrete ‘organic regions’ or ‘bioregions’. A bioregion is ‘a place defined by its life forms, its topography and its biota, rather than by human dictates; a region governed by nature, not legislature’. (...) elements of this bioregionalist philosophy have entered mainstream conservation thinking – particularly in the United States – from where they have been exported to underpin much thinking about TBNRM globally and in southern Africa specifically » (Wolmer, 2003 : 262-263).

« the advent of international peace parks has been followed by the emergence of a hegemonic boundary discourse in which national boundaries are presented as an irrational and artificial human creation, which should give way to 'natural boundaries'. In that discourse, 'natural boundaries' are equated with limits of ecosystems, and some species have been used to define those boundaries. (...) the migratory routes of elephants have been used to define the boundaries of TFCAs in Africa. Peace parks are founded on the view that ecosystems that had been divided by artificial – mainly state – boundaries should be managed as a single ecological unit defined by 'natural boundaries' » (Ramutsindela, 2007 : 33).

En effet, les narrations écologiques qui promeuvent la mise en place de bio-régions sous-tendent pour une large part le concept de parcs pour la paix, notion sur laquelle nous reviendrons. Notons que si l'essor de la conservation transfrontalière est relativement récent en Afrique australe, de même que l'idée explicite de parcs pour la paix, les projets de type TFCA sont quant à eux bien plus anciens à l'échelle internationale – concernant l'Afrique australe, on montrera d'ailleurs dans le point suivant que les premiers projets d'aires de conservation transfrontalières entre l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe datent du début du XX^{ème} siècle. Le premier parc binational a de fait été fondé entre le Canada et les Etats-Unis en 1926, tandis qu'une réserve transfrontalière était recommandée par une commission bi-gouvernementale en 1924 afin de régler une dispute frontalière dans les montagnes Tatras entre le secteur slovaque de la Tchécoslovaquie et la Pologne voisine (Ali, 2007). La conservation transfrontalière, avant d'être promue en tant que vecteur d'équilibre écologique, est donc apparue en tant que vecteur de paix entre Etats. En ce qui concerne l'Afrique australe, les idées de paix et de sécurité associées à la protection de l'environnement se renforcent dans les années 1990 à la faveur de l'après guerre froide et de l'après Apartheid :

« In the 1990s things started to change in South Africa. Mandela was released from prison and in 1994 he became the first democratically elected president of South Africa. While earlier plans for cross border cooperation in nature conservation in

Southern Africa had always been suspected of being primarily intended to reinforce white domination in the region, after 1994 both the regional and global political conditions for cross-border cooperation seemed right, with the end of the Cold War and the concomitant end of civil war in Mozambique, as well as the increasing global and regional dominance of neoliberalism » (Spierenburg et Wels, 2010 : 661).

Dans le même ordre d'idées, selon Ramutsindela (2007), les raisons de l'émergence de parcs pour la paix en Afrique australe se situent à la fin de la guerre froide et du gouvernement de la minorité blanche en Afrique du Sud, qui ont fait naître de nouveaux défis en termes de sécurité pour la région : « it could be argued that, as elsewhere, environmental issues were incorporated into the reformulation of security thinking in the region » (Ramutsindela, 2007 : 39). Même si les Etats africains se sont engagés dans des processus de dialogue depuis longtemps, par exemple sur des projets de gestion de bassins transfrontaliers⁴⁹⁸, l'idée de parcs pour la paix a ceci de nouveau qu'il s'agit de créer des espaces à la fois politiques et géographiques de collaboration interétatique⁴⁹⁹ :

« the hope is that they will help to ameliorate political and cultural tensions related to disputed borderlands and competition for shared resources. By strengthening or re-establishing good political relations between neighbouring states, they will ward off the threat of violent conflict by giving governments an agenda for mutual action on issues of common concern » (Wolmer, 2003 : 265).

Le terme même de « peace parks » date des années 1980 lorsque l'UICN commence à plaider pour le développement de « parcs pour la paix » sur des frontières internationales (van Amerom et Büscher, 2005 : 165). Comme nous l'avons souligné au début de ce chapitre, il s'agit pour ces parcs de réunir des aires protégées aux statuts divers selon les pays, avec des modalités différenciées d'utilisation de la terre et des ressources naturelles. Il s'agit également de

⁴⁹⁸ Voir à ce propos la thèse en géographie d'Agathe Maupin (2010), *L'espace hydropolitique de l'Afrique australe. Le risque hydropolitique dans les politiques de gestion de l'eau des bassins transfrontaliers*, Université Michel de Montaigne, Bordeaux 3.

⁴⁹⁹ Ramutsindela explique ainsi : « southern Africa is the only region where in which states are preoccupied with the establishment of TFCAs. This is so, mainly because southern African states embrace two forms of co-operation, one non-spatial, the other 'space-producing'. The first one refers to co-operations on issues such as trade that do not produce

promouvoir l'intégration régionale en intégrant des politiques sous-continentales de développement du tourisme et de protection de l'environnement (Guyot, 2006 : 6). Dans ce cadre, ce ne sont pas seulement des organisations internationales de protection de l'environnement comme l'UICN ou des bailleurs de fonds comme la Banque mondiale qui s'attachent à promouvoir ce type d'outil pour la conservation, mais aussi des organisations continentales et régionales comme le NEPAD et la SADC (Southern African Development Community)⁵⁰⁰.

Créé en 2001, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) a fait de l'établissement de TFCA l'une des réponses à apporter aux menaces visant la biodiversité. Mais c'est essentiellement dans le cadre de l'Afrique australe que la promotion des TFCA se développe, dans le cadre de la Communauté de Développement d'Afrique australe (SADC)⁵⁰¹, créée en 1992. Dans le « Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement » adopté en 1999, l'objectif de créer des TFCA apparaît comme un principe-clé de la gestion de la vie sauvage ; il s'agit plus largement de promouvoir la coopération régionale dans le développement de cadres communs pour la conservation des ressources naturelles ainsi que la mise en œuvre de lois soutenant l'usage durable des ressources (Wolmer, 2003 : 266). Selon Ramutsindela :

« SADC became a launching pad for TFCAs, mainly because the main force behind the establishment of TFCAs in Africa, the PPF, has a long history of nature conservation in southern Africa. (...) the PPF succeeded in promoting the concept of TFCAs in the region, because it has the support of SADC structures » (Ramutsindela, 2007 : 148).

fixed spatial entities. The second one, space-producing, refers to, or even demands, the establishment of a geographic area over which control is exercised as in the case of TFCAs » (Ramutsindela, 2007 : 99).

⁵⁰⁰ Sur la question de l'intégration environnementale régionale en Afrique Sub-saharienne, et sur ses limites, voir Daniel Compagnon, Fanny Florémont, Isabelle Lamaud (2011), « Sub-saharan Africa. Fragmented Environmental Governance without Regional Integration », dans Elliott, Lorraine, Breslin, Shaun, Comparative Environmental Regionalism, Routledge, GARNET Series, pp. 92-112.

⁵⁰¹ La SADC est le fruit de la restructuration en 1992 de la Southern African Development Co-ordination (SADCC), créée en 1980 pour coordonner les économies de 9 pays et pour réduire leur dépendance vis à vis de l'Afrique du Sud sous l'Apartheid : l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Elle est aujourd'hui une organisation intergouvernementale regroupant 15 pays : l'Angola, le Botswana, la République Démocratique du Congo, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Nous verrons en effet lors de l'analyse du montage institutionnel du PNL que la SADC est un acteur important. Nous montrerons par ailleurs dans le point suivant combien la PPF est un acteur déterminant dans la promotion de parcs de la paix en Afrique australe, et du GLTP en particulier. Précisons que le premier parc pour la paix est le Kgalagadi Transfrontier Park entre l'Afrique du Sud et le Botswana, créé en mai 2000. La carte ci-dessous permet de résumer l'état des parcs pour la paix en Afrique australe aujourd'hui, dont le GLTP⁵⁰² :

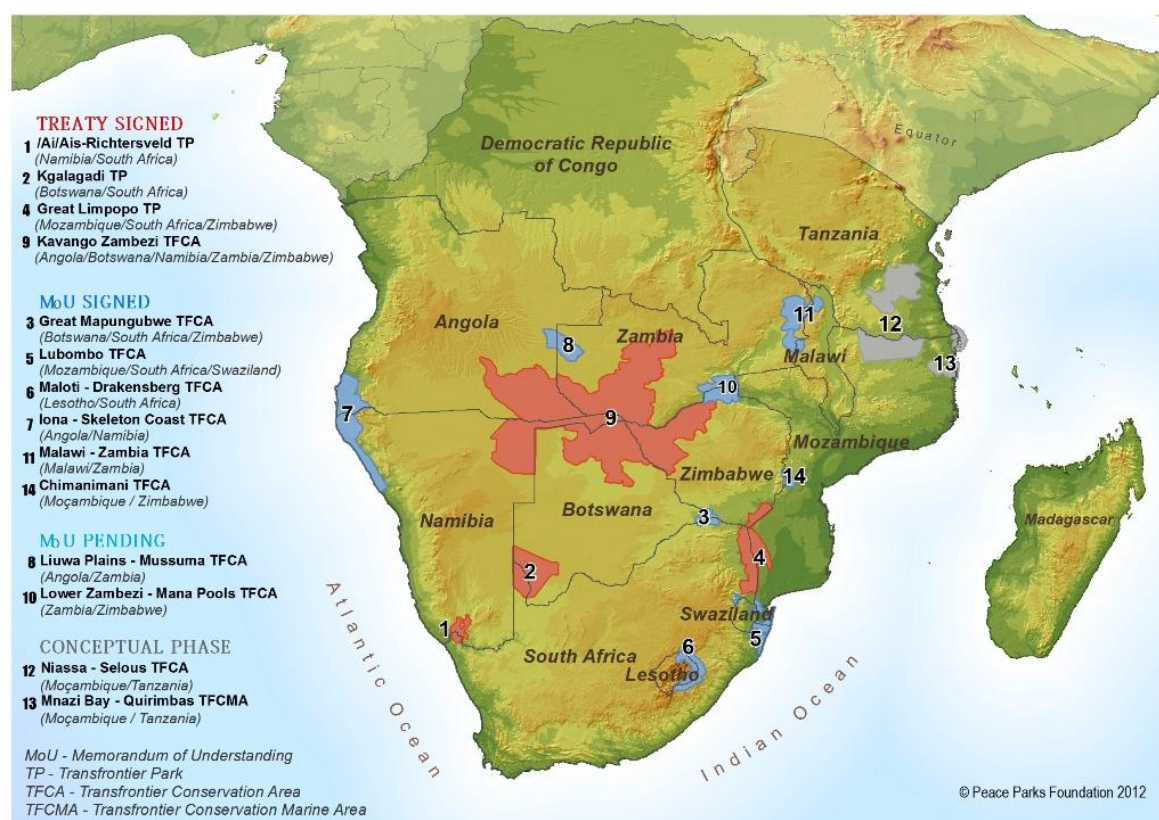


Figure 13. Les parcs de la paix en Afrique australe

Point important pour notre analyse, les parcs de la paix ont pour caractéristique d'être généralement situés dans des zones frontalières peu accessibles, peu contrôlées par l'Etat :

⁵⁰² Source : site internet de la PPF www.peaceparks.org. Consulté le 20 septembre 2012.

« Peace Parks are characteristically promoted for border areas that are often remote from large centres of population and central state agencies (...) they are geographical sites that are beyond the reach of state control » (Duffy, 2001 : 15).

Après un retour sur le rôle de PPF dans la promotion de la conservation transfrontalière et spécifiquement des parcs de la paix, et sur l’histoire du GLTP – où la PPF joue un rôle remarquable – nous verrons en effet que le PNL fait partie d’une région relativement éloignée du centre où la présence de l’Etat se fait par intermittences depuis le temps colonial.

2.1.1.2. La Peace Park Foundation et le GLTP : paix, philanthropie et capitalisme.

La notion de parcs pour la paix est avant tout promue par la Peace Park Foundation (PPF), une ONG sud-africaine créée en 1997. Elle prend la suite de la Southern African Nature Foundation (SANF), fondée par le millionnaire sud-africain Anton Rupert en juin 1968. Affiliée au WWF, cette fondation a été à l’origine de la création de 19 parcs nationaux et réserves en Afrique australe (Ramutsindela, 2007 : 53-55). Une des caractéristiques majeures de la SANF était son lien avec le secteur privé : la qualité de membres de la fondation était en effet réservée à des entreprises. Ce point est à souligner, dans la mesure où le poids du secteur privé dans le régime de la fondation joue un rôle dans les politiques menées par cette dernière, puis par la PPF. En effet, lorsque la SANF devient WWF-South Africa, ses activités sont contraintes de se limiter à l’Afrique du Sud, conformément à la politique de WWF dont les représentations nationales développent des programmes à l’échelle du pays où elles sont basées. Rupert crée donc la PPF en février 1997 – financée par le ‘Club 21’, composé de 21 entreprises et individuels fortunés, chaque membre participant à hauteur d’un million de dollars américains (Spierenburg et Wels, 2010 : 662) – afin de poursuivre des activités de conservation au niveau régional. Conformément à la SANF, les entreprises privées font partie intégrante du montage financier de l’ONG. Comme nous le verrons tout au long de ce chapitre, les liens entre philanthropie et secteur

privé, et plus spécifiquement dans notre cas d'étude entre capitalisme et conservation

« have a direct impact on the way landscapes are changed and categorised; they are also changing attitudes towards wildlife and landscapes, introducing markets in nature conservation and commodifying nature » (Spierenburg et Wels, 2010 : 649).

Nous évoquerons l'histoire de la PPF, qui revient très régulièrement et de manière très critique dans la littérature, en montrant comment cette ONG a pris le leadership de la mise en œuvre de parcs de la paix en Afrique australe, et plus particulièrement du GLTP. Nous soulignerons toutefois que le projet de GLTP n'est pas inédit mais qu'il date du début du siècle.

❖ La PPF et les parcs pour la paix.

L'histoire de la PPF est ainsi étroitement liée à celle de son fondateur, Anton Rupert, magnat du tabac sud-africain. Au début des années 1950, sa compagnie – appelée « Rembrandt Group » – s'internationalise et devient propriétaire de marques telles que Rothmans, Montblanc et Cartier. Ses activités entrepreneuriales se développent en parallèle de projets philanthropiques. Il soutient l'héritage culturel afrikaner⁵⁰³ en finançant la restauration de vieilles bâtisses dans la région du Cap. Mais il se tourne aussi vers la conservation de la nature. Cet intérêt est à relier à son amitié avec le Prince Bernhard des Pays-Bas⁵⁰⁴, grand promoteur de la conservation à l'échelle internationale notamment en tant que président de WWF entre 1962 et 1976⁵⁰⁵ – Rupert fera d'ailleurs partie dans les années 1970 du

⁵⁰³ Rupert a été souvent critiqué pour ses liens avec l'élite politique Afrikaner. Spierenburg et Wels (2010) montrent ainsi que lors de son début dans les affaires il était membre de l'organisation très secrète appelée « Afrikaner Broederbond » fondée en 1918 pour protéger les Afrikaners contre l'humiliation et la répression (Spierenburg et Wels, 2010 : 652). La question de la persistance de ces liens fait débat, certains auteurs affirmant son éloignement de l'organisation lorsque le parti afrikaner (Afrikaner National Party) arrive au pouvoir en 1948. D'autres soutiennent le contraire. La même ambiguïté subsiste quant à ses liens avec le régime de l'apartheid – que la Broederbond soutenait.

⁵⁰⁴ A propos de cette amitié : « It is not really clear how and when Anton Rupert and prince Bernhard first met. One of the more plausible suggestions is that this happened during the first time Prince Bernhard visited South Africa, on a trade mission for the Dutch government in 1954, through a mutual friend of the two men, Francis (Freddie) de Guingand. Prince Bernhard knew De Guingand from the Second World War when the latter was a military intelligence agent for Great Britain. After the war De Guingand went to southern Rhodesia to become a business man. He founded and chaired the South Africa Foundation which became an important business lobby organisation for South African companies. Some of Rupert's companies joined this Foundation. In 1954 Rupert appointed De Guingand to the board of Rothmans Canada » (Spierenburg et Wels, 2010 : 656).

⁵⁰⁵ Rappelons que WWF a été fondée en 1961, au départ pour récolter des fonds pour l'UICN.

comité exécutif de WWF International – mais aussi homme aux multiples liens dans le monde des affaires du fait de sa participation dans plusieurs groupes internationaux⁵⁰⁶. L'histoire de la PPF est en ce sens à situer au sein d'un réseau d'élites transnationales, particulièrement liées au secteur privé.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, Rupert fonde la SANF en 1968, à une époque où les politiques de l'Afrique du Sud en matière de conservation – soutenues par la SANF – consistaient à créer et à étendre les aires protégées – mais aussi à les consolider. C'est le temps de la conservation forteresse. Ainsi, au milieu des années 1970 :

« In the 1960s, the apartheid government's spending on national parks steadily increased, and in 1975-1976 a considerable sum of money was allocated to fortify the border between Kruger National Park and Mozambique, as a reaction to the latter's recently won independence⁵⁰⁷ » (Spierenburg et Wels, 2010 : 659).

Du fait des sanctions internationales de plus en plus importantes contre le régime de l'Apartheid, les financements pour les politiques de conservation – alors gérées par le « National Parks Board of Trustees » – deviennent problématiques. De là une ouverture au secteur privé *via* la création du « National Parks Trust Fund », voué à la collecte de fonds pour les aires protégées, où la SANF est représentée à égalité avec le 'Board'. Se conforte ainsi une place remarquable du secteur privé et d'ONGs de conservation au sein du pilotage de la création et/ou de la gestion d'aires de conservation. Cette place se confirme avec la fin de l'Apartheid : comme nous l'avons souligné plus haut, cette période est celle d'une réinvention des conservationnistes, qui trouvent dans les projets de TFCA un nouvel essor. La création de la Peace Park Foundation en 1997 par Rupert illustre cet engouement pour ce mode de gestion de la nature, spécifiquement par l'outil

⁵⁰⁶ Spierenburg et Wels précisent ainsi : « Prince Bernhard has been a strong networker throughout his whole career. From 1935 to 1937, when he married Princess Juliana, he worked for IG Farben in Paris. His networking skills made him a very valuable employee of the organisation's intelligence bureau. Official sources even suggest that his contacts with—and later marriage to—the Princess may even have been a deliberate company strategy (...). Prince Bernhard seems to have been parachuted through German business connections to become part of important business networks that were acting globally at the time, long before the term globalisation became fashionable. His later marriage to Princess Juliana gave him, in addition to his already existing networks, almost unlimited access to political power holders around the world » (Spierenburg et Wels, 2010 : 656).

⁵⁰⁷ On sait par ailleurs que l'Afrique du Sud, suite à la Rhodésie du Sud, a financé les activités de la Renamo, pour contrer le gouvernement marxiste mis en place par le Frelimo.

des parcs pour la paix. Le mandat de cette ONG est précisément de promouvoir les projets de TFCA ; elle devient rapidement le fer de lance de ce type de projets dans la région.

Les Sud-africains étant restés à l'écart du mouvement participatif (dit CBRNM on l'a vu), la focalisation sur les parcs de la paix permettait de promouvoir un nouveau référentiel capable de supplanter celui de la participation dans les narrations de la conservation '*mainstream*'. Plus spécifiquement, les directeurs de la PPF (tous Sud-africains) ont toujours été réticents à promouvoir une approche par les communautés. Ainsi, Anton Rupert, qui a mis en œuvre ses projets de parcs pour la paix en passant toujours par les chefs d'Etats, a par ricochet favorisé les approches '*top-down*' à la fois pour la création de parcs de la paix, mais aussi pour leur gestion. Nous verrons en effet que c'est là l'un des reproches majeurs émis par la plupart des auteurs travaillant sur le GLTP : la mise à l'écart des communautés dans sa création et sa gestion, et le recentrement sur le sommet de l'Etat et leurs partenaires i.e. bailleurs de fonds internationaux et ONGs de conservation. Dans cette optique, les parcs de la paix promus par la PPF consistent à zoner l'espace – zones de tourisme, zones de vie sauvage, zones d'habitations – conformément aux modes d'usage de la terre en vigueur en Afrique du Sud, mais différemment des approches plus intégrées et moins ségréguées mises en œuvres dans la région en matière de conservation, d'agriculture et d'élevage de bétail (N. Diallo et Rodary, à paraître en 2014).

L'approche de la conservation par les parcs de la paix telle que la promeut la PPF est par ailleurs une promesse de nouvelles opportunités d'investissements pour le secteur privé. Elle se coule donc dans les narrations avancées par la conservation '*mainstream*' mais aussi par des bailleurs comme la Banque mondiale, qui soutiennent nous l'avons vu des politiques de développement de type néolibéral supposant la privatisation de la conservation, par la multiplication de concessions touristiques au sein des parcs nationaux par exemple – l'idée est que la nature soit conservée « by paying for itself » (Spierenburg *et. al.*, 2006)⁵⁰⁸.

⁵⁰⁸ Nous avons déjà évoqué la question de l'implication grandissante du secteur privé dans les politiques de conservation, et nous y reviendrons au cours de la conclusion. On peut déjà ajouter un élément de réflexion, suivant les propos de Ramutsindela (2004 – paraphrasé par Spierenburg et Wels, 2010 : 663) : « an important factor contributing to the acceptance of the idea of TFCA's in southern Africa has been the adoption by most countries in the region of a neoliberal economic development model, allowing a significant role for the private sector. (...) conservationists promoting the

C'est de fait la politique suivie en Afrique du Sud, notamment dans le parc national du Kruger⁵⁰⁹. Enfin, l'approche de la conservation par les parcs de la paix suscite l'engouement chez les bailleurs – comme on le montrera plus précisément – du fait de sa dimension d'intégration économique régionale. Les narrations mises en avant reprennent les tonalités « antipolitics » communes des politiques du développement :

« (...) besides conserving nature and reducing poverty, (peace parks) are supposed to facilitate participation, enhance ownership, empower communities, enhance international cooperation and understanding, reunite and reinvigorate cultures, stimulate spirituality, encourage economic growth and tourism, educate, form partnerships, bring peace, enhance security, adhere to good governance, and so forth » (Büscher, 2010 : 654).

Les opportunités d'investissement pour le secteur privé ne sont ainsi pas seules mises en avant : il s'agit globalement de promouvoir le développement régional et par ricochet la lutte contre la pauvreté – tout cela articulé à la protection de la nature. Ce plaidoyer en faveur des parcs de la paix est repris par Nelson Mandela en 2001 :

« I know of no political movement, no philosophy, no ideology, which does not agree with the peace parks concept as we see it going into fruition today. It is a concept that can be embraced by all. In a world beset by conflict and division, peace is one the cornerstones of the future. Peace parks are a building block in this process, not only in our region, but potentially in the entire world » (cité dans van Amerom et Büscher, 2005 : 168).

establishment of TFCAs took advantage of the financial demands placed on the new democracies of South Africa and Mozambique. Given the high pressures put on these governments to redress the historically skewed distribution of resources and services, and address economic growth and poverty alleviation as top priorities, nature could only be conserved if it would “pay for itself”. This condition created pressure for the privatisation of conservation and allowed the private sector to step in ».

⁵⁰⁹ En Afrique du Sud, toutes les activités touristiques étaient développées par SANParks (South African National Parks), l'agence nationale des parcs nationaux jusqu'en 2000, époque à laquelle SANParks engage une politique de commercialisation permettant d'allouer des droits de concessions sur vingt ans au sein de parcs nationaux (Spenceley, 2006 : 653). Dans ce cadre, sept concessions ont été approuvées en décembre 2000 dans le parc national du Kruger. Les résultats de ces concessions ont toutefois été mitigés : « The upmarket game lodge industry in South Africa is highly volatile and risky, characterised by sensitivity to market fluctuations, a highly competitive market, high capital requirements, high fixed costs and a requirement for predictable and high quality game viewing. Apparently the lack of information about the market for concessions inside national parks at the time of the tender process, coupled with

Nelson Mandela fait partie des trois ‘pères fondateurs’ de la PPF, aux côtés d’Anton Rupert et du Prince Bernhard :

« (au début des années 1990) Anton Rupert emerged as a leading promoter and fundraiser for transfrontier conservation through his Peace Park Foundation. Not surprisingly, Prince Bernhard became the foundation's patron (...) With Mandela's name linked to the project, Anton Rupert successfully sold his transfrontier conservation ideas to almost all of the regional leaders who subsequently were willing to become patrons of his foundation themselves » (Spierenburg et Wels, 2010 : 661).

C’est en effet la PPF qui a été le fer de lance de la création du GLTP, via son lobbying auprès des chefs des Etats concernés mais aussi auprès de plusieurs bailleurs, comme nous le montrerons ci-dessous.

❖ La longue histoire du GLTP.

Avant de revenir sur le rôle de premier plan joué par la PPF dans la création du GLTP – et par ricochet du PNL – il convient de montrer que ce projet en tant que tel n’est pas nouveau et a même des racines très anciennes, même si l’intense développement des TFCA est quant à lui assez récent.

Le GLTP est composé des parcs du Kruger en Afrique du Sud, de Gonarezhou au Zimbabwe et du Limpopo au Mozambique. Concernant les deux premiers, le parc national du Kruger a été créé en 1926, à une époque charnière en matière de principes de conservation :

« wildlife was still to be utilised for human ends and was still recognised as a profitable resource, but revenue was to be realized mainly through recreational game viewing » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 719).

concessionaires bidding in a competitive environment, led them to overestimate their potential performance » (Spenceley, 2006 : 654).

La chasse est ce faisant interdite dans le parc. A la même époque, émerge l'idée d'une réserve de chasse dans la région de Gonarezhou en Rhodésie du Sud – au sud-est du Zimbabwe actuel. Elle est finalement créée en 1934⁵¹⁰ – le parc national de Gonarezhou sera quant à lui créé en 1975.

Selon Wolmer (2003), c'est le Général Jan Christian Smuts qui introduit la première fois le concept dans les années 1920 en Rhodésie du Sud, soutenant la mise en place d'une route touristique à travers l'Afrique qui lierait le parc du Kruger à la Rhodésie. A la même époque, les autorités de l'Union d'Afrique du Sud contactent l'administration portugaise pour leur proposer de créer une réserve de faune similaire au Kruger sur le territoire portugais dans la colonie du Mozambique, sur une aire parallèle au Kruger sur une largeur de 50 miles – les Portugais refusent :

« In declining the proposal, the Portuguese argued the area requested was too vast. It encompassed much of the south of the country, almost up to the coast, including the most valuable parts of Lourenço Marques (Maputo) District, which was densely populated and contained many farms and 200,000 livestock units. The Portuguese promised that some game protection was being considered in the Lourenço Marques District: one game reserve was planned for the border of the Kruger, between the Limpopo and Olifants rivers » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 724)⁵¹¹.

Les réserves alors considérées par les Portugais sont des réserves de chasse (dites 'coutadas'). Dans leur optique, une réserve de faune n'était pas acceptable du fait d'une importante présence bovine et de la crainte d'une infestation de mouches tsé-tsé. D'autre part, une réserve de faune aurait contredit le Plan d'irrigation du Limpopo, plan de peuplement et d'agriculture sur lequel nous reviendrons plus bas⁵¹². Enfin, selon Mavhunga et Spierenburg (2009), cette demande de l'Union d'Afrique du Sud a été interprétée par les Portugais comme

⁵¹⁰ La création de cette réserve a été source de nombreux conflits : « (there was a) struggle between different interest groups in Southern Rhodesia over the Gonarezhou game reserve. The Ministry of Commerce supported the idea, and considered tourism a viable land use option for the area, but the Ministry of Agriculture considered game ranchers in the area to be more important contributors to Rhodesia's economy, and feared that the game reserve would threaten the ranches by acting as a reservoir for the vectors of harmful diseases » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 724).

⁵¹¹ Précisons que Lourenço Marques était le nom de la capitale du Mozambique, qui deviendra Maputo en 1976.

⁵¹² Précisons toutefois qu'outre le bétail et l'agriculture, la partie sud du Mozambique était exploitée – notamment par la Compagnie du Mozambique évoquée lors du chapitre dernier consacré à Gorongosa – pour la production du coton.

une tentative de gagner du terrain sur un territoire qu'eux-mêmes ne contrôlaient pas tout à fait – rappelons que ce n'est que dans les années 1940 que l'administration portugaise prend les rênes de la gestion de l'ensemble du territoire, jusque-là essentiellement géré par des compagnies. La région proposée par l'Union d'Afrique du Sud était l'une des seules effectivement sous le contrôle direct des autorités portugaises à l'époque.

Les motivations de l'Union d'Afrique du Sud étaient notamment liées aux mouvements de la faune entre le Kruger et la colonie portugaise, en particulier les éléphants. En période de sécheresse, ces derniers allaient en effet régulièrement se réfugier du côté mozambicain à la recherche d'eau – et se faisaient régulièrement chasser, selon les autorités Sud-africaines⁵¹³. Les Portugais acceptent finalement de créer deux réserves en 1932, mais de chasse donc, et dont la taille était bien plus modeste comparée aux demandes de l'Union. L'une des réserves est créée près de la capitale, tandis que l'autre, la Coutada 16 – celle-la même on le verra qui deviendra en 2001 le parc national du Limpopo – se situe en bordure d'une partie du Kruger. Il ne s'agit ainsi pas d'une aire de conservation transfrontalière à proprement parler, puisque les catégories d'aires de conservation ne correspondent pas, et qu'aucune modalité de passage entre les deux aires n'est prévue.

En 1933, c'est le gouvernement rhodésien qui approche le gouvernement colonial mozambicain pour lui proposer de coopérer en matière de conservation sur la zone frontalière. Ici, l'objectif est celui du tourisme transfrontalier, et moins de conservation transfrontalière – contrairement à ce que proposait l'Union sud-africaine. Dans le même temps, des négociations ont lieu entre l'Union et la Rhodésie – malgré un fonds de tension marqué dans les années 1930 par la crainte du côté rhodésien d'une tentative d'union de la part des Sud-africains. En novembre 1933, le ministre du commerce rhodésien annonce ainsi l'élaboration de

« plans that would turn Kruger National Park, Gonarezhou, and Coutada 16 into 'the greatest game sanctuary in the world', attracting 'far greater numbers of tourists to Rhodesia than in the past'. To create this gateway to the 'famed' sights of Rhodesia

⁵¹³ Suite à la création de la Coutada 16 du côté mozambicain (que nous relatons à la phrase suivante dans le corps du texte), Mavhunga et Spierenburg remarquent de manière amusante : « Many of the permits were issued to British and South African nationals. While the Union continued to complain about its elephants being killed in Mozambique, quite a

through Kruger, (the commerce minister) emphasised the need for collective transborder cooperation as the scheme was 'too big to be tackled single-handed'. (...) The 2-million acre Gonarezhou would be contiguous to Kruger Park, while the Portuguese would proclaim a sanctuary alongside both game reserves » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 729).

Des négociations se poursuivent au cours des années 1930, mais ce sont finalement principalement des craintes vétérinaires qui mettent un terme à ces premiers projets de conservation transfrontalière. La Rhodésie du Sud et le Mozambique sous colonisation portugaise avaient en commun la crainte d'une expansion et d'une domination de l'Union d'Afrique du Sud sous couvert d'harmonisation des politiques de conservation. D'autre part, plusieurs crises liées à la mouche tsé-tsé affectent le bétail dans les trois pays – on parle à cet égard de « epizootic border-crossing » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 730). C'est en définitive le poids des vétérinaires, et plus largement du secteur de l'élevage de bétail par rapport à celui du tourisme qui a joué pour beaucoup dans l'abandon de ces projets. La création d'une aire de conservation transfrontalière signifiait une protection de la vie sauvage vis à vis des braconniers et du bétail, tandis qu'abandonner un tel projet signifiait soutenir cette zone comme une aire de production, en l'occurrence de bétail. Les méthodes des vétérinaires pour stopper les infections liées à la mouche tsé-tsé, à savoir la construction de barrières (*fencing*) et l'abattage de bétail, ont primé vis à vis d'un secteur encore naissant et considéré comme plus risqué, le tourisme.

C'est finalement au début des années 2000 que le projet d'aire de conservation transfrontalière se concrétise entre les trois pays⁵¹⁴. La grande différence de la fin des années 1990, comparées aux années 1920 et 1930 qui ont vu l'échec des premiers plans de conservation transfrontalière, est ainsi expliquée par Mavhunga et Spierenburg :

number of its citizens participated in the killing » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 727).

⁵¹⁴ Selon Wolmer, le projet a été remis au goût du jour dans les années 1970 : « (...) an expatriate conservation biologist in Mozambique wrote a report advocating a Mozambique-South Africa conservation area. This report kindled interest amongst the South African National Parks Board but it was not until the 1990s that the board commissioned a feasibility study on the Mozambican side of the border » (Wolmer, 2003 : 269).

« The present initiatives are not without risks in terms of veterinary disease (...). Nevertheless, these threats have not prevented the establishment of the GLTP. Cattle-ranching is no longer a dominant interest in the region, with many ranchers in the area having switched to game farming. The dominant view now is that wilderness is a much more profitable resource than domesticated animals – although the evidence supporting this belief appears to be mixed. Scientists are still important in providing justification for the initiative, but this time the vets have been defeated by conservation biologists promoting bio-regionalism » (Mavhunga et Spierenburg, 2009 : 735).

Dès le départ, l’Afrique du Sud est le fer de lance du projet. Selon Wolmer (2003), l’enthousiasme des Sud-africains pour le projet, outre leur intérêt pour le tourisme, s’explique par leur volonté d’établir une sorte de zone tampon entre leur territoire et celui du Mozambique. La fin du conflit civil en 1992 faisait en effet craindre que de nombreux déplacés de guerre restent dans la zone voire continuent d’immigrer clandestinement vers l’Afrique du Sud. Ce sont par ailleurs des raisons de conservation qui se font jour : il existe en effet au Kruger une surpopulation d’éléphants. Une aire de conservation transfrontalière – où les barrières entre le Kruger et le Mozambique érigées par l’Afrique du Sud dans les années 1970 seraient abaissées – permettrait ainsi de réguler le nombre d’éléphants autrement que par la pratique souvent critiquée de l’abattage (*culling*).

Les années 1990 sont l’époque où on le répète d’un intérêt croissant pour les projets TFCA. La Banque mondiale diligente un projet de faisabilité du côté mozambicain financé par le GEF à hauteur de 5 millions de dollars américains, tandis que la PPF nous l’avons vu se fait le promoteur des parcs de la paix dans la région. C’est pourquoi on peut dire que le GLTP est pour une grande part une initiative de l’Afrique du Sud, reprise et soutenue par plusieurs bailleurs, comme nous le verrons plus précisément au cours de ce chapitre. Ainsi, Rupert évoque avec le Président mozambicain Chissano le projet de TFCA dès 1990 et, selon Wolmer (2003 : 270), il est également celui qui intéresse la Banque mondiale au projet. Ce dernier représente également des potentialités pour le secteur privé :

« Other players in South Africa's tourism and safari industries saw the economic potential of marketing a 'Kruger-plus' concept. Kruger National Park was rapidly approaching saturation and the industry was looking for new markets and a label with which to increase Kruger's pulling power. Being part of the largest protected area in Africa would be just such a marketing opportunity. A massive new park would also accommodate many more tourists, provide economies of scale and make for lucrative safari concessions within it and on its fringes. In the optimism surrounding the prospects for tourism in the region, with the end of both apartheid and the Mozambican civil war, Kruger was envisaged as a springboard for increased tourism in the region more broadly » (Wolmer, 2003 : 270).

L’Afrique du Sud et le Mozambique signent un premier accord en octobre 2001 relatif au transfert de vie sauvage entre leurs frontières⁵¹⁵. Le traité entre les gouvernements d’Afrique du Sud, du Mozambique et du Zimbabwe est ensuite signé en décembre 2002, établissant le Great Limpopo Transfrontier Park, soit une aire de 35 000 km². Dans l’esprit de l’accord, le GLTP est un pas vers un projet plus ambitieux encore, celui de la « Great Limpopo Transboundary Conservation Area », composée des trois parcs nationaux du GLTP ainsi que des parcs nationaux de Zinave et de Banhine côté mozambicain, ce qui équivaldrait à une aire d’environ 100 000 km², c’est à dire la plus grande aire de conservation au monde – et faite de zones à usages multiples⁵¹⁶.

⁵¹⁵ Le 12 octobre 2001 (jour de l’anniversaire d’Anton Rupert), le premier transfert d’éléphants entre le Kruger et le Mozambique est organisé, en présence de Nelson Mandela et de Rupert. Une trentaine d’éléphants sont amenés du côté mozambicain, et une première portion de la barrière entre les deux pays est abaissée (Schoon, 2008 : 152).

⁵¹⁶ Plus précisément, cette aire de conservation représente 99 800 km², soit 66 000 au Mozambique, 22 000 en Afrique du Sud et 12 000 au Zimbabwe (Wolmer, 2003 : 268).

Montage institutionnel du GLTP.

Le comité ministériel trilatéral : il est composé des ministères mandatés par leur pays respectif pour superviser le développement du parc transfrontalier. Il se rencontre une fois par an, et sa présidence revient à chaque pays de manière tournante et pour une période de deux ans.

Le bureau de gestion commune (Joint Management Board – JMB) est chargé de traduire les lignes directrices du comité ministériel en politiques opérationnelles. Il est présidé de manière rotative et se rencontre deux fois par an et les décisions sont prises par consensus. Il est composé de quatre représentants de chaque pays.

Il existe par ailleurs des **sous-comités**, chacun traitant d'une question particulière : conservation, vétérinaire, sécurité, relations avec les communautés, finance, tourisme et ressources humaines – qui appuient et conseillent le JMB.

Figure 14. Montage institutionnel du GLTP.

Le GLTP consiste en la réunion de trois parcs nationaux aux histoires différentes, aux statuts différenciés et dont les développements touristiques sont contrastés. Selon Spenceley (2006), le parc national du Kruger génère 1,4 millions de touristes par an, pour un revenu d'environ 40 millions de dollars américains. Il est composé de 25 campements totalisant plus de 4000 lits, en plus de 405 sites de camping. Le parc national de Gonarezhou dispose quant à lui d'un campement de 26 lits. Selon Spenceley (2006), le parc recevait entre 1996 et 1998 6000 visiteurs par an environ ; à partir de 2004, du fait du contexte politique très instable lié à la politique de réforme agraire, ces chiffres ont beaucoup baissé, pour atteindre 2600 visiteurs par an environ. Du côté mozambicain, une seule concession touristique opère pour l'instant dans le parc, gérée par Gaza Safari. Le parc a récemment réalisé un site de camping ainsi que plusieurs bungalows situés à l'entrée du parc ; 20 000 entrées environ ont été enregistrées en 2008, 2009 puis 2010. D'autre part, des tensions liées à la crainte d'une large domination sud-africaine refont surface :

« While Mozambique and Zimbabwe initially envisaged that the total income of park fees would be shared by all three countries, South Africa, whose Kruger Park is by far

the most profitable of the areas involved, insisted that each country would be entitled to keep its own revenues. The issue was eventually resolved in favour of the South African viewpoint. Even though this particular dispute has ended, such conflicts linger on in institutional memories, and influence the further course of the process. For example, months-long delays on the Mozambican side in signing the Treaty of the Great Limpopo, exploding the initial time schedule, were in large measure caused by Mozambican anger over South African 'dominance' in the Great Limpopo » (van Amerom et Büscher, 2005 : 170).

Du fait de la situation politique au Zimbabwe et du développement très récent et encore fragile en termes d'infrastructures du Limpopo, le GLTP apparaît en effet surtout comme un 'Kruger plus' offrant du côté sud-africain du tourisme de vie sauvage directement relié par la route (sans avoir à contourner le Kruger par le sud pour atteindre le poste frontière de Ressano Garcia) aux plages mozambicaines, très appréciées du public sud-africain et en pleine expansion touristique. L'idée d'avantage de l'Afrique du Sud dans la mise en place du GLTP est également de mise en ce qui concerne la question de l'harmonisation de l'usage de la terre. Depuis sa création, le parc national du Kruger applique une logique de conservation forteresse : les populations résidant au sein de l'aire ont été relocalisées⁵¹⁷, le parc entouré de barrières et la chasse interdite. Dans le cas de Gonarezhou, des déplacements de populations ont eu lieu dans les années 1950 et 1960 (Wolmer, 2003 : 273), dans une logique de conservation forteresse également. Cependant, six mois après avoir signé l'accord de TFCA avec le Mozambique et l'Afrique du Sud, le gouvernement du Zimbabwe a démarqué plusieurs portions du parc comme des zones de relocations de populations dans le cadre de sa politique de distribution de la terre. Selon Duffy :

⁵¹⁷ C'est le cas de la communauté Makuleke, relocalisée en 1969 hors du territoire de 24 000 hectares qu'elle occupait au Nord du Kruger (Spenceley, 2006 : 656). En 1998, grâce à la politique dite des « land claims », elle a pu récupérer ses anciennes terres, appelées le « Pafuri Triangle ». Les communautés se voient reconnaître le droit à la terre dont elles avaient été privées dans le passé, mais avec des droits d'usage très restrictifs. Dans le cas de la communauté Makuleke, si elle contrôle formellement ses anciens territoires dans le nord du Kruger, elle ne peut s'y rétablir, et les terres en question ne peuvent être dédiées qu'à la vie sauvage – cela pendant 99 ans. Un accord a été signé avec SANParks, qui donne naissance au concept de « contract national park ». Un accord a en effet été signé entre la communauté et SANParks pour gérer le Pafuri Triangle sur une période de 25 ans. Sur ces questions, voir Hannah Reid (2001), « Contractual National Parks and the Makuleke Community », *Human Ecology*, Vol. 29, n° 2, pp. 135-155 ; Marja Spierenburg, Conrad Steenkamp, Harry Wels (2006), « Resistance of local communities against marginalization in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area », *European Journal of Anthropology*, Vol. 47, pp.18-31 ; Manoo Ramutsindela (2002), « The perfect way to ending a painful past? Makuleke land deal in South Africa », *Geoforum*, Vol.

« After the demarcation, areas of Gonarezhou were immediately occupied by settlers, who demanded the right to utilise wildlife in the area, in line with Zimbabwe's national policy of sustainable use of environmental resources. Meanwhile, the other partners in the Great Limpopo Transfrontier Park were reassured that the land being occupied was outside the national park boundary, when in fact settlers had begun to build homesteads and graze cattle within park boundaries » (Duffy, 2006b : 106-107).

Cette situation entraîne une participation du Zimbabwe jusqu'à présent moins active que ses deux autres partenaires. C'est donc essentiellement entre l'Afrique du Sud et le Mozambique que se développe le projet de TFCA. Dans ce cadre, le Mozambique est poussé à harmoniser ses politiques d'usage de la terre, c'est à dire à se rapprocher des usages en vigueur en Afrique du Sud. D'où la transformation de la Coutada 16 – qui permettait la présence de populations – en parc national, qui signifie – suivant l'acceptation de la catégorie II de l'UICN reprise dans la législation mozambicaine et selon la logique sud-africaine – un parc vide d'habitants, exclusivement voué à la conservation de la nature et au tourisme.

Il existe ainsi depuis le début du XXème siècle des incitations sud-africaines allant dans le sens de l'établissement d'un projet de conservation transfrontalière avec le Zimbabwe et le Mozambique. Ces incitations deviennent plus pressantes dans les années 1990, d'autant plus qu'elles sont appuyées par une série de bailleurs, et qu'elles s'inscrivent de fait dans des politiques de conservation 'mainstream', c'est à dire avec un poids symbolique auréolé de légitimité sur la scène internationale. A ce titre, on peut considérer que le Mozambique entérine un leadership Sud-africain sur ce projet, qui entraîne une série d'enjeux, le plus important étant sans doute celui de la relocation de milliers d'habitants résidant dans l'ancienne Coutada 16, on le verra. Mais si domination sud-africaine et de bailleurs en termes d'agenda et de narrations il y a, elle n'équivaut pas à de la soumission mozambicaine : la formalisation du GLTP s'est caractérisée par de la négociation permanente, où le Mozambique a été à même de freiner voire de

33, pp. 15-24 ; Maano Ramutsindela (2003), « Land reform in South Africa's national parks: a catalyst for the human-nature nexus », *Land Use Policy*, Vol. 20, pp. 41-49.

bloquer la prise de décision. Surtout, le GLTP et la création du PNL sont l'occasion d'une consolidation de l'entreprise de domination étatique, qui se caractérise par des intermittences depuis l'époque coloniale.

2.1.1.3. *Le Parc national du Limpopo : un parc nouveau, une présence de l'Etat ancienne mais par intermittences.*

Contrairement au parc national de Gorongosa, le conflit puis la tension persistante entre le Frelimo et la Renamo n'est pas ce qui caractérise le Limpopo, même s'il a été affecté par le conflit civil. Pour autant, le parc s'inscrit dans une région elle aussi marquée par une présence et un contrôle de l'Etat par intermittences. L'Etat colonial puis postcolonial ont ainsi mis en œuvre une série d'interventions en matière de développement : l'aire de conservation transfrontalière n'est à ce titre pas inédite. L'analyse de la région du Limpopo rejoint ainsi une problématique comparable à celle de Gorongosa, qui interroge l'implantation de l'Etat dans l'hinterland – sur la longue durée, mais aussi dans le cadre du développement du parc national aujourd'hui. Selon certains auteurs (Duffy, 2001 ; van Amerom et Büscher, 2005), le parc transfrontalier a pour effet une consolidation du pouvoir étatique (*state power*) – nous reviendrons sur leurs arguments plus avant dans notre travail. En nous intéressant spécifiquement au parc national tel qu'il est mis en œuvre sur la scène nationale mozambicaine, nous montrerons que le PNL représente une modalité nouvelle de présence et de contrôle de l'Etat dans cette région frontalière.

Ainsi, selon Lunstrum (2007 ; 2011), l'Etat colonial puis postcolonial ont travaillé à transformer et à contrôler le paysage de la région du Limpopo et ses habitants à des fins politiques, sociales et environnementales spécifiques. La surveillance et le contrôle de l'Etat ont ainsi des racines anciennes :

« While the LNP (Limpopo National Park) may significantly impact, strengthen, and consolidate state power (...), it is the latest in a long line of state interventions, aimed

at reorganizing state territory and the relationships between the state, the population, and the territory they inhabit » (Lunstrum, 2011 : 241).

Les premières interventions notoires ont lieu dans les années 1930. Suite aux politiques de Salazar, élu premier ministre du Portugal en 1932, la production de coton augmente beaucoup dans les colonies portugaises, et notamment au sud du Mozambique dans la province de Gaza, au long de la rivière du Limpopo et de ses affluents comme la rivière des Eléphants. Cette production de coton atteint même le district de Massingir – l'un des trois districts aujourd'hui à cheval sur le PNL – malgré sa localisation éloignée, son peu de population et sa faible pluviosité (Lunstrum, 2008 : 244). De là un rattachement de la région à l'économie coloniale, cette dernière étant une économie d'exploitation afin de réduire la dépendance économique du Portugal vis à vis de ses voisins européens. Dans les années 1950 cependant, la politique de l'Etat colonial change : il s'agit désormais de développer ses colonies. D'où un appel aux Portugais à s'y installer ; au Mozambique, c'est principalement la fertile Vallée du Limpopo qui attire les colons. C'est là qu'est mis en place le '*Colonato do Limpopo*', le programme le plus important au Mozambique en termes d'irrigation et de peuplement, situé à une centaine de kilomètres à l'Est du district de Massingir. Tout comme l'Etat colonial fit de Gorongosa la perle de ses aires de conservation alors que s'intensifiait le sentiment et la lutte anticoloniale, le Colonato du Limpopo est renforcé :

« (...) as anticolonial resistance became more of a reality and as the irrigation and settlement schemes along the Limpopo Valley became more economically, symbolically, and strategically important to the success of the colonial mission in Mozambique, the state instituted measures to link Massingir more tightly to the valley through the construction of a dam and reservoir » (Lunstrum, 2011 : 248).

Le mouvement de libération nationale commence en effet à prendre forme au Mozambique dès 1964. La construction de ce barrage permettait d'assurer le plan d'irrigation, le débit de la rivière du Limpopo et de ses affluents étant relativement fluctuant. Cela permettait aussi d'irriguer le district de Massingir le long de la rivière des Eléphants, et d'y établir un nouveau '*colonato*', confortant ainsi la

présence coloniale dans l'hinterland. La construction du barrage commence en 1971 et environ 3000 personnes – des paysans mozambicains – étaient censées devoir quitter les lieux du fait de la montée des eaux provoquée par cette construction.

A la même époque, en 1969 précisément, l'Etat colonial décide on l'a vu de créer une réserve de chasse, la Coutada 16⁵¹⁸, située à l'Est de la frontière avec l'Afrique du Sud, à l'Ouest de la rivière du Limpopo et au Nord de la rivière aux Eléphants. Réservée aux colons, et plus spécifiquement aux chasseurs européens, la Coutada est synonyme de restrictions d'accès aux ressources de faune pour les populations locales : des patrouilles anti-braconnage sont mises en place. Nous avons évoqué les liens de cette création avec les pressions exercées par l'Afrique du Sud. Mais la Coutada 16 peut aussi être considérée comme une affirmation territoriale du pouvoir colonial, et même comme une tentative désespérée de sauvegarder les possessions et le prestige coloniaux, comme le soutient Lunstrum :

« (...) designating Coutada 16, along with the other public coutadas and national parks established during the twilight of colonial rule demonstrated the administration's commitment to staying the colonial course – these were not to be temporary hunting reserves after all. In designating and delimitating the coutada, the administration consolidated its power over this space, giving itself the legal right to determine the purpose of the landscape and to police it in line with this purpose. In this way, its designation had the effect of legitimating the state's claim to the region and control over its natural resources including potentially lucrative wildlife. And designating the coutada in this sense more firmly integrated the region into the colonial state » (Lunstrum, 2007 : 93).

A l'indépendance, le Frelimo décide de poursuivre la construction du barrage de Massingir :

« Frelimo embraced the potential of the dam in helping realize its new vision of what Mozambique could be, a vision framed by its commitment to building a socialist

⁵¹⁸ Portaria n°22 357 du 23 août 1969.

nation. (...) the dam was to play a key role in the modernization and development of the countryside » (Lunstrum, 2011 : 252).

La construction s'achève ainsi en 1977, et c'est le Frelimo qui met en œuvre la relocation des habitants au sein de villages communautaires, dans le cadre de son programme de villagisation. Selon Lunstrum (2011), la plupart des habitants étaient en faveur du Frelimo et ont globalement soutenu cette politique, opposant peu de résistance. Cependant, la déception envers le Frelimo augmente devant l'absence de réalisation de promesses telles que la mise en place de services sociaux, et du fait de périodes de sécheresse prolongées ainsi que de la propagation du conflit civil avec la Renamo. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, la Rhodésie du Sud puis l'Afrique du Sud ont soutenu la Renamo (Ellis, 1994)⁵¹⁹. Cette dernière arrive dans le district de Massingir au milieu des années 1980, où elle commence une campagne de terreur (Lunstrum, 2011 : 257). De nombreux villages sont désertés : les habitants se réfugient au village de Massingir (où les troupes du Frelimo protégeaient le barrage) ou vont même jusqu'en Afrique du Sud *via* le Kruger⁵²⁰. Si le quartier général du groupe armé est dans la région de Gorongosa, quelques bases sont installées dans la région :

« The main supply-base for RENAMO in Mozambique's Gaza Province in 1992, for example, was at Ngungue, close to the boundary of the Kruger National Park on the Mozambican side. There have been reports of RENAMO bases on the South African side of the border, including even allegations that RENAMO may have used the Kruger National Park » (Ellis, 1994 : 67).

⁵¹⁹ Les deux pays craignaient en effet une propagation du marxisme dans la région, d'autant plus que le Frelimo soutenait les mouvements luttant contre les minorités blanches en leur permettant d'installer des bases au Mozambique.

⁵²⁰ Lunstrum relate ainsi : « Renamo attacks were so brutal in the Massingir District that the vast majority of residents were forced to flee their villages. While some residents relocated to better protected villages like Tihovene (Massingir Village) and some hid in the bush, many made their way across the border into South Africa. They were greeted in Phalaborwa/Lukelani by Reverend Bila, a South African minister living in Lulekani who helped the refugees set up a refugee camp (...). Stories of border-crossing during this period were truly horrific, with refugees travelling on foot for 3 or 4 days, sometimes longer, through the length of Kruger. Unlike prior border-crossings, this time migrants took with them the few meagre possessions they could carry, and many carried their children the entire length of the park. A number of refugees, including children, were attacked by wildlife and sadly lost their lives. Even refugees who were not attacked remembered being terrified by such a possibility; although there was a shared sense that this was a risk worth taking as they would surely lose their lives at the hands of Renamo troops if they were to stay in their villages » (Lunstrum, 2009 : 5).

Les aires de conservation participent de l'économie de guerre⁵²¹ :

« Gonarezhou National Park was the site of activity by Renamo guerrillas from Mozambique, and became a so-called frozen zone under military control that was closed to visitors and under military command in 1987 (it reopened to international visitors in mid-1994). Renamo were blamed for poaching in the park, but Environmental Investigation Agency (EIA) research suggested that the Zimbabwe National Army (ZNA) was actually to blame, with the complicity of wildlife officials » (Duffy, 2001 : 19)

Comme dans le reste du pays, les activités liées à la réserve de chasse cessent. Lunstrum (2011) parle de cette période comme d'un moment où la région du Limpopo cesse d'être un « state space » du fait d'un processus de « dé-territorialisation », c'est à dire de désarticulation entre l'Etat, le territoire et la population. Une dynamique de « re-territorialisation » se met ainsi en place au début des années 1990 suite à la fin du conflit, permettant un réinvestissement du territoire par l'Etat-Frelimo, et par ricochet un contrôle des ressources naturelles et des populations – cette fois dans un contexte de régime d'aide internationale, et plus précisément de projet d'aire de conservation transfrontalière. C'est en effet pour une bonne part par une politique de conservation de la nature que l'Etat revient sur la scène locale, engageant des transformations territoriales au nom de la conservation, mais qui font écho aux politiques de l'Etat colonial et immédiatement postindépendance. Il s'agit en somme pour les populations de voir leur accès aux ressources naturelles s'amoinrir considérablement du fait de la création du parc national, comme cela avait été le cas lors de la création de la Coutada 16 puis du barrage de Massingir. Il existe ainsi une connexion historique entre le parc national du Limpopo et les plans de développement précédents, à savoir une « state demand that communities sacrifice access to their lands in the name of national development » (Lunstrum, 2011 : 265).

⁵²¹ Comme nous l'avons évoqué plus largement dans l'introduction de la seconde partie de ce travail.

En effet, similairement aux conséquences de la construction du barrage de Massingir, un plan de relocation (*resettlement*) des populations est mis en œuvre du fait de la création du parc national, afin d'être en harmonie avec le fonctionnement du Kruger et en conformité avec les catégories de l'UICN et de la loi mozambicaine, selon lesquelles un parc national est vide d'habitants. Les politiques de relocation ne sont pas choses nouvelles dans l'histoire de la conservation, comme on a pu le voir avec le parc national de Gorongosa. Concernant le GLTP, on a évoqué le cas de la communauté Makuleke au Kruger en 1969 et de communautés de Gonarezhou, elles aussi objets de relocation dans les années 1950 et 1960. L'idée était de promouvoir une logique préservationniste axée sur la protection de la faune, en lien avec l'approche de conservation forteresse qui suppose l'exclusion des populations (Adams et Hulme, 2001 ; Brockington, 2002). Or, les politiques contemporaines continuent de faire écho aux anciennes pratiques, comme on a pu le constater dans le cas de Gorongosa. De nombreux auteurs estiment qu'on assiste aujourd'hui à un retour de la conservation forteresse, à la fois dans la conservation '*mainstream*' (Hutton *et. al*, 2005 ; Büscher et Dietz, 2005 ; Aubertin et Rodary, 2008), mais aussi dans le cadre des politiques de conservation transfrontalière (Chapin, 2004 ; Milgroom et Spierenburg, 2008 ; Spierenburg et Wels, 2010).

Même si l'accent est mis aujourd'hui sur les notions de développement et de participation, '*buzzwords*' qui restent omniprésents notamment dans la mesure où ils conditionnent les financements de la plupart des bailleurs – l'idée demeure que vie sauvage et vie humaine ne peuvent coexister sur le même espace. D'où l'impératif de parcs vides d'habitants, et des politiques de zonage permettant une séparation nette entre hommes et animaux. L'idée sous-jacente est que les hommes sont une menace pour la nature, le braconnage étant souvent évoqué dans les narrations dites de « back-to-the-barriers ». Mais c'est bien souvent la question du conflit homme-animal qui est mise en avant pour justifier les relocations : l'augmentation de la faune sauvage grâce aux politiques de préservation met en danger de nombreux résidents d'aires de conservation ; il convient donc de les déplacer dans des zones prévues à cet effet – tout en promouvant l'idée de participation. Il ne s'agit pas là de convier les populations à la table de la décision,

mais plutôt de mettre en avant l'objectif que les populations bénéficieront du développement du tourisme dans les aires de conservation qu'elles ont dû quitter i.e. par des emplois, et dans le cas mozambicain par la politique des 20% des revenus des aires de conservation. C'est précisément parce que ces dernières sont vides d'habitants que le développement du tourisme pourra avoir lieu, dans la mesure où cela permet une libre circulation de la faune. On rejoint ce faisant une tendance qui n'est pas propre aux TFCA, et que nous avons croisée à Gorongosa : il s'agit de focaliser les aires de conservation sur le tourisme de vision de la grande faune (les fameux '*big five*').

Concrètement, 27 000 habitants résidaient au sein du PNL lorsque celui-ci a été créé. La plupart – environ 20 000 habitants – vit à l'Est et au Sud du parc (Spierenburg *et. al*, 2006 : 26), précisément là où la zone tampon du parc a été créée (qui correspond à la zone en gris clair sur la Figure 15 *infra*). 7000 habitants (soit 700 familles environ) sont ainsi concernés par le plan de relocation, dans la mesure où leurs habitations se trouvent au cœur du parc, dans des zones où la vie sauvage est censée prendre son essor. Nous reviendrons plus en détails sur la délicate question de la relocation de ces habitants, sujette à controverse aussi bien sur le terrain que dans la littérature, comme le montre cette citation :

« They have little to no bargaining power and though the official policy is not to relocate them forcibly, the restrictions on land-use options, and the increased presence of wild animals in the area is threatening their livelihoods. The change of status of the area they are living in, from a Wildlife Utilization Area to a National Park, has undermined their right to the land » (Spierenburg et. al, 2006 : 28).

La politique mise en œuvre dans le PNL, outre le programme de relocation de milliers d'habitants, consiste ainsi à zoner le parc en faisant une séparation nette entre zones d'habitations (la zone tampon), zones de tourisme et zones de vie sauvage, comme on peut le voir sur la carte ci-dessous :

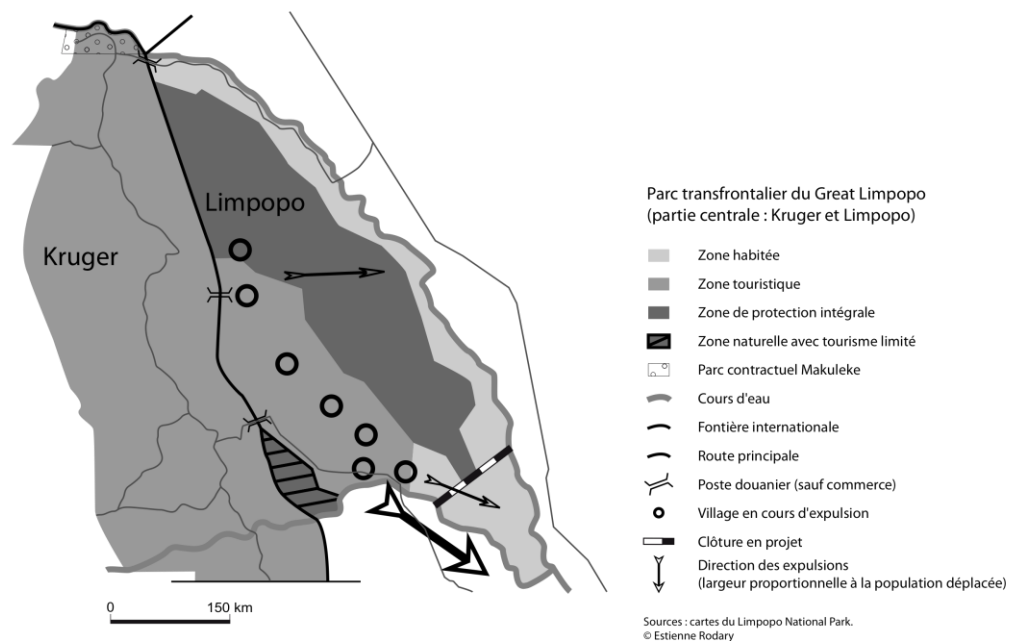


Figure 15. Zonage du parc national du Limpopo.

L’argument le plus souvent mis en avant sur la question de la relocation – dont ses promoteurs (PPF, bailleurs et administration mozambicaine) soulignent qu’elle n’est pas forcée mais strictement volontaire – est qu’elle permet d’éviter la recrudescence du conflit homme-animal, la faune sauvage étant effectivement en augmentation dans la zone, du fait des transferts d’animaux avec le Kruger, même si de nombreux éléphants, par exemple, ont tendance à rester/à revenir du côté du Kruger, et plus simplement du fait des politiques de protection de la faune. Pourtant lors de la création du parc, les populations locales ne semblaient pas tout à fait informées/conscientes de la nouvelle « territorialisation » en marche : dans une étude de 2002 du ‘Wits Refugee Research Programme’, 40% de 84 familles interrogées résidant au sein du PNL n’avaient jamais entendu parler de l’existence du parc national, et n’avaient pas conscience d’habiter dans un parc (Duffy,

2006b : 104). Nous évoquerons les différents défis que rencontre la création du PNL, après avoir proposé un état des lieux du montage institutionnel du PNL.

2.1.2. Montage institutionnel, poids de l'aide et rivalités de leadership.

Notre étude s'intéresse avant tout au PNL tel qu'il est géré sur la scène mozambicaine. Le montage institutionnel transfrontalier en est encore à ses prémises, mais il existe toutefois des relations de collaboration entre les trois pays, comme l'explique AW., l'administrateur du PNL :

« Ce qui change, ce qui doit changer, c'est qu'on va arrêter de traiter d'un écosystème fragmenté. Donc c'est un grand gain que la conservation peut avoir. (...) Il y a des réunions fréquentes avec le Kruger et Gonarezhou. On définit des stratégies communes. On commence. Les hommes de la sécurité de chaque pays rechignent à lâcher du lest. Il y a la question des migrations, chaque pays a son modèle ; et puis la circulation des touristes. On a pris il y a un mois une décision importante : quand on arrive à Massingir, le panneau dit « vous êtes en train d'entrer dans le parc transfrontalier du Grand Limpopo », et non plus : « vous êtes en train d'entrer dans le parc national du Limpopo ». (...) L'an passé, en janvier, en discutant avec les scientifiques, il y a eu idée que le Kruger ferme ses sources artificielles d'eau. Ils ont commencé à le faire. C'est pour que les animaux circulent plus. (...) On collabore dans le domaine des maladies. Les vétérinaires du Kruger viennent, les nôtres y vont. Avec le Zimbabwe aussi. Nos réunions ont lieu dans les trois pays, il y a une rotation. La dernière était à Harare. La prochaine sera à Maputo. Les réunions sont organisées en fonction de l'avancée des travaux. Il y a plusieurs commissions. Celle contre le braconnage se réunit très souvent. Les autres : vétérinaires, tourisme, direction/administration... »⁵²².

Concernant la scène mozambicaine, l'étude du montage institutionnel du PNL met en valeur le poids de l'aide ainsi que celui de la PPF. La présence de cette dernière, à la fois dans la gestion au quotidien du PNL mais aussi dans le cadre de

⁵²² Entretien avec AW., administrateur du PNL, le 25 avril 2010, Massingir.

la supervision du parc au sommet de l'Etat, est un indicateur de la transnationalisation de l'action publique et de l'influence de l'ONG sud-africaine sur ce volet de la politique de la conservation au Mozambique.

2.1.2.1. Le montage institutionnel du PNL, entre poids de l'aide et de la PPF.

Plusieurs bailleurs financent le PNL. Le projet TFCA de la Banque mondiale que nous avons étudié dans la première partie de ce travail n'est pas un acteur de premier plan dans le parc. Ses membres n'y interviennent en effet pas quotidiennement. Il est cependant un acteur essentiel. Selon un membre de l'unité TFCA au ministère du tourisme :

« Au TFCA, on intervient sur Chimanimane, Maputo, Zinave et Banhnie. Au Limpopo pas tellement, il y a déjà les fonds du KfW, donc ils n'ont pas tellement besoin de la Banque mondiale. La Banque a financé la route entre Massingir et Giryondo, et la composante vétérinaire »⁵²³.

La Banque finance ainsi le volet de coopération vétérinaire, et c'est également elle qui finance la participation du Mozambique lors des rencontres trilatérales avec l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. Enfin, la Banque mondiale joue un rôle essentiel dans la mesure où ce sont ses directives en matière de relocation des populations qui sont mises en œuvre⁵²⁴. En effet, l'une des conditionnalités rattachées à son financement dans le Limpopo est précisément que lesdites directives soient suivies :

« Il y a une règle de la Banque mondiale : chaque projet qui reçoit un financement de la Banque qui atteint 10% du volume total d'investissement dans un secteur donné, alors ce secteur doit suivre les règles de la Banque. On a un budget pour le PNL, fait par le KfW, avant que l'AFD arrive. La Banque mondiale a contribué à 10% de ce budget. Donc les règles ce sont celles de la Banque. Donc oui ça signifie que les

⁵²³ Entretien avec C., le 23 mai 2009, unité TFCA, Maputo.

⁵²⁴ World Bank (2001), *Operational Policy 4.12, Involuntary Resettlement*, Washington, DC.

autres bailleurs doivent accepter cette règle (...) Même si aujourd'hui on n'atteint plus les 10% de participation au budget, la règle s'applique toujours à la relocation des populations »⁵²⁵.

Ces autres bailleurs sont les banques de développement allemande et française, la KfW et l'AFD – chacune des banques octroyant au parc des contributions financières sous forme de dons.

La première phase d'appui de la KfW commence en 2002, avec une contribution de 6 millions d'euros, et la seconde débute en 2006, avec une contribution de 5,8 millions d'euros. Le récipiendaire des fonds est la SADC, qui transfère ensuite les fonds au Mozambique via la Banque centrale mozambicaine, fonds qui sont ensuite mobilisés par la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC) du ministère du tourisme, en charge de la supervision du projet. A partir de 2008, l'AFD commence à appuyer elle aussi ce qui est dorénavant appelé le « projet de développement du PNL », à hauteur d'une subvention de 11 millions d'euros. La participation de l'Etat mozambicain est prévue sous la forme des taxes d'entrée au sein du parc.

Les deux bailleurs se concentrent chacun sur des aspects différents du projet. Ainsi, la KfW finance le plan de relocation des populations, ainsi que l'administration du parc et le volet de protection de la vie sauvage – tandis que l'AFD s'attache au volet de développement des populations locales au sein de la zone tampon et les infrastructures. Comme le précise la chargée de mission environnement de l'AFD à Maputo :

« On finance des infrastructures, comme des bâtiments pour les employés, la porte d'entrée du parc. On a en projet de financement des futures routes du parc, et le financement d'un assistant technique dans la zone tampon, pour accompagner la mise en œuvre de projets, comme le développement du tourisme communautaire et la petite irrigation. L'objectif de ces projets, c'est de permettre le développement des communautés de façon durable, donc respectueuses des ressources naturelles »⁵²⁶.

⁵²⁵ Entretien avec E., responsable des parcs et des réserves à l'unité TFCA, le 23 mars 2011, ministère du tourisme, Maputo.

⁵²⁶ Entretien avec A., chargée de mission environnement et santé à l'agence de l'AFD à Maputo, le 07 mai 2009, agence de l'AFD, Maputo.

Dès le départ, l'Etat mozambicain confie à la PPF la gestion et la supervision administrative et financière des fonds du KfW – la PPF étant elle-même rémunérée par les fonds du KfW ; lors de l'entrée de l'AFD dans le montage financier, il est acté entre les parties prenantes que les fonds de la subvention de l'AFD seront également supervisés par la PPF. Concrètement, cette gestion/supervision est du ressort d'un comptable rémunéré par la PPF (un Mozambicain) au siège du parc (situé à côté du barrage de Massingir). L'agence de l'AFD de Maputo est toutefois fort présente, au quotidien dans la mesure où l'administration du parc lui envoie des demandes de non objection pour le déblocage de ses fonds, et régulièrement avec la DNAC, qui doit lui envoyer des rapports réguliers relatifs à l'utilisation des fonds – la chargée de mission environnement de l'AFD précise ainsi avoir des contacts avec le ministère du tourisme « tous les deux jours environ » (entretien du 07 mai 2009). La KfW n'a quant à elle pas de représentation au Mozambique et est ce faisant plus éloignée du projet au quotidien ; son représentant visite le projet quatre fois par an. Il se fait cependant représenter par un « back stopper » (Sud-africain), chargé de veiller au bon déroulement du projet lors des réunions de suivi au ministère du tourisme que nous évoquons plus bas.

Il existe au PNL un administrateur (Mozambicain), rémunéré par l'Etat qui répond directement à la DNAC, assisté par un « project manager » (Sud-africain), rémunéré par la PPF. Ils composent, avec le comptable de la PPF, la « Project Implementation Unit » (PIU), qui se réunit une fois par mois au siège du parc pour suivre les activités en cours. Selon le plan de gestion du parc, la PIU a pour rôle de rendre des comptes à un comité de pilotage, le « Steering Committee », qui se rencontre quatre fois par an au siège du ministère du tourisme à Maputo. Ce comité est composé de trois représentants de la DNAC et deux de la PPF – qui prennent les décisions – ainsi que de représentants de l'AFD et de la KfW, présents en tant qu'observateurs. Comme l'explique le directeur de l'agence de l'AFD à Maputo :

« On n'est pas membre des instances qui prennent les décisions : nous on ne veut pas être responsables. Donc on donne notre « non objection ». Car si on signalait, on serait attaqué en cas de problème. C'est la politique générale de l'AFD. (...) On estime qu'on n'est pas là pour mettre en œuvre la politique de l'Etat, mais pour l'appuyer.

Même si dans les faits ce ne sont que des mots, car dans les faits c'est nous qui approuvons »⁵²⁷.

Le comité de pilotage a pour charge de superviser le projet de développement et d'acter des décisions, qui sont ensuite mises en œuvre par l'administration du parc. Or, le poids de la PPF est dans ce cadre significatif, puisqu'elle n'a pas le statut d'observateur mais bien de membre du comité, au même titre que le ministère du tourisme – deux de ses représentants sont en général présents lors des réunions du comité. Ce dernier est censé être présidé par le directeur de la DNAC. Or, dans les faits, c'est L., le directeur du projet TFCA déjà croisé dans la première partie de notre travail, qui le remplace régulièrement. Nous reviendrons sur ce point important.

L'organigramme ci-dessous synthétise ce montage institutionnel :

⁵²⁷ Entretien avec AJ., directeur de l'agence de l'AFD à Maputo, le 08 mars 2010, agence de l'AFD, Maputo.

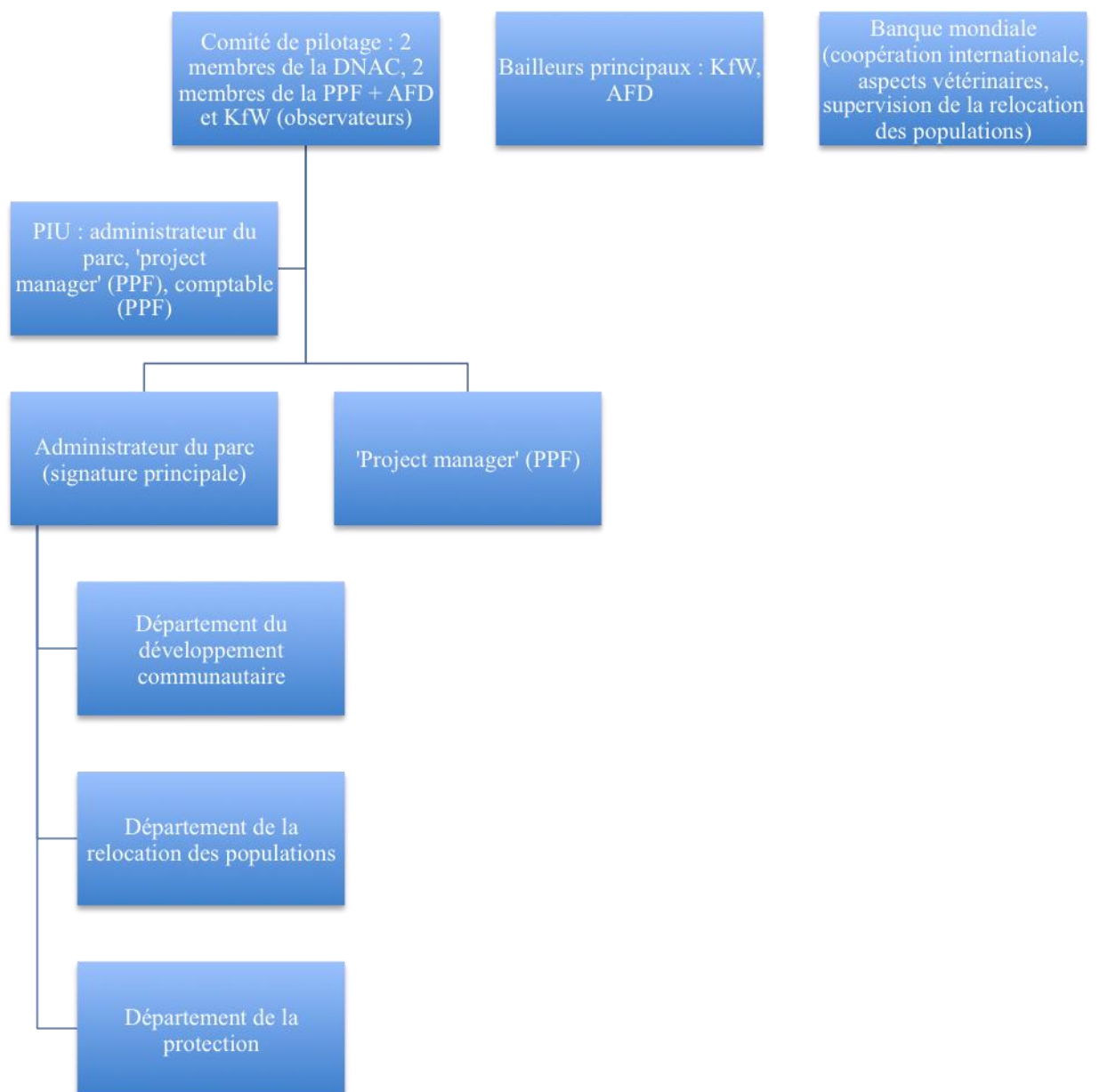


Figure 16. Montage institutionnel du PNL (1).

L'administration du PNL est ainsi en lien direct avec Maputo mais aussi avec Stellenbosch, siège de la PPF en Afrique du Sud. Nous verrons en effet que le personnel rémunéré par la PPF lui rend directement des comptes. Il existe par ailleurs un montage institutionnel relativement élaboré sur le plan formel à l'échelle locale, afin de réunir la plupart des parties prenantes au développement

du parc, à savoir l'Etat local, les populations locales et les ONGs présentes. Ces dernières sont des interlocuteurs très réguliers du parc. L'ONG ORAM, déjà croisée dans l'étude de Gorongosa, est particulièrement présente. Elle a participé à l'identification des communautés présentes sur le site du parc lors de sa création, comme le précise sa représentante nationale à Maputo : « Le ministère du tourisme a identifié ORAM comme partenaire pour la délimitation des communautés dans et hors du parc »⁵²⁸. L'objectif était ainsi d'identifier les communautés dont la relocation serait proposée, ainsi que celles pouvant rester dans ce qui deviendrait par la suite la zone tampon du parc – dont la particularité, contrairement à Gorongosa, est de faire partie du périmètre du parc, dans la partie Sud-Est, comme on peut le voir sur la Figure 15 *supra*.

Dans ce cadre, selon un recensement mené par le PNL en 2004, il existait 53 villages au sein du parc : 17 dans le district de Massingir, 18 dans le district de Mabalane et 18 relevant du district de Chicualacuala. L'administration du PNL a soutenu la création de plusieurs comités d'habitants, afin que ces derniers soient représentés et que le parc puisse avoir des interlocuteurs. Chaque village est ainsi représenté par un comité, composé de 10 personnes. Puis, trois comités de districts ont été créés, afin que chaque district soit représenté. Chacun de ces trois comités est également composé de dix personnes. Enfin, un comité de parc, composé là encore de 10 personnes, représente les trois comités de districts, et se réunit en principe deux fois par an, en général sur impulsion de l'administration du parc. Le comité de parc et les trois comités de districts sont des organes officiels, enregistrés en tant qu'associations – afin notamment de pouvoir recevoir les 20% de recettes du parc. Le premier versement de ces recettes (qui représentent 100 000 euros par an selon la chargée de mission environnement de l'AFD, lors d'un entretien le 07 mai 2009) a eu lieu en 2008. Comme l'explique l'administrateur du parc :

« L'an passé on a constitué tous les comités. On a plusieurs comités dans les villages. Les villages forment un comité distrital, qui est une sorte de fédération. C'est le cas à Massingir, à Chicualacuala, et à Mabalane. Ils (les trois comités distritaux) forment

⁵²⁸ Entretien avec BC., responsable de programmes, ORAM, le 15 juillet 2010, Maputo.

une fédération, le comité du PNL. C'est une sorte de parlement européen, qui négocie directement avec le parc. Ça marche très bien. Il y avait un forum d'ONGs qui travaillait sur cette question des 20%. On leur a dit « mes amis, constituez un forum ». Donc il existe un forum des ONGs, qui travaille avec le comité du parc. Ils font des formations, qui donnent des capacités aux communautés. Par exemple pour apprendre à faire du doce de amarula (sorte de confiture), du fromage. (...) Les trois comités de district ont créé un compte bancaire. Puis chaque sous-comité a fait son organisation. Le forum des ONGs nous a aidés à faire ça. (...) Donc on a eu toutes les conditions pour rendre les 20%. Les recettes ont commencé en 2006. On a donné l'argent au comité-mère. Puis répartition aux sous-comités. Il reste une somme pour les dépenses bancaires notamment, et pour les frais de fonctionnement. Quelques comités ont commencé quelques activités. Par exemple achat d'une machine pour faire de la farine, qui a été remise à un membre de la communauté pour qu'il devienne entrepreneur. Il y a aussi le projet d'un lodge par exemple. Ce qu'on ne permet pas, c'est que l'argent soit utilisé pour des activités allant contre les intérêts du parc. Par exemple couper les arbres pour avoir du charbon. On est sans doute l'aire de conservation avec le plus d'argent des 20% pour les communautés. On a remis une valeur qui est l'équivalent de 90 000 euros »⁵²⁹.

De nombreuses ONGs interviennent dans la région du Limpopo, parfois sans que l'administration du PNL en soit informée. Certaines entretiennent des relations régulières avec le parc. Comme l'évoque l'administrateur du PNL dans l'entretien ci-dessus, un « forum des ONG » a été créé résultant, tout comme les comités d'habitants, d'une impulsion par le haut de l'administration du PNL, dans sa démarche d'identification d'interlocuteurs. Cependant, ne recevant aucun financement, ce forum est tombé en désuétude, au profit du « Projecto Hluvuka » – qui signifie « développement » dans la langue locale, le shangane – composé des ONGs mozambicaines ORAM, CEDES et CARITAS, sur financement d'une ONG allemande « Pão para o mundo ». Les relations du projet avec le parc sont avant tout de type informatif et relatives aux activités que développent ces ONGs en lien avec les communautés de la zone tampon, mais également avec celles vivant à l'intérieur du parc, comme l'explique un membre de l'équipe d'ORAM :

⁵²⁹ Entretien avec AW., administrateur du PNL, le 25 avril 2010, Massingir.

« On agit pour le développement d'activités génératrices de revenus. Les communautés à l'intérieur du parc ne peuvent plus faire leurs activités, comme l'agriculture, la chasse. Les communautés doivent changer de comportement, même si c'est difficile. On les appuie pour des activités comme l'artisanat »⁵³⁰.

Comme dans le cas de Gorongosa, les relations avec les districts, et plus encore avec la province, sont assez peu développées, le parc national répondant directement au niveau central – nous y reviendrons. Pourtant, des forums de rencontres et de consultations ont été mis en place assez tôt, notamment au sujet de la question de la relocation des populations, afin de mettre en contact l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, un comité dit de liaison a été instauré en 2005. Comité consultatif, l'idée était que son président – l'administrateur du district de Massingir – prenne part aux réunions du comité de pilotage du parc à Maputo, afin de servir de relais entre la capitale et la scène locale. Le comité est composé de l'administration du PNL, de représentants du gouvernement provincial (directions provinciales du tourisme et de l'agriculture), des trois administrateurs de districts, de six membres du comité du parc et de représentants d'ONGs. Cependant, le comité ne s'est réuni que deux fois depuis sa création (en 2006 et en 2008). Il existe par ailleurs un comité spécifiquement dédié à la question de la relocation des populations, appelé Comité consultatif pour la relocation (Comité consultivo para o reassentamento – CCR), qui s'est quant à lui réuni plusieurs fois. La structure institutionnelle est similaire au comité dit de liaison, à la différence que c'est le gouverneur de la province de Gaza qui en est le président. Participent également des leaders communautaires des communautés qui seront relocalisées, ainsi que des leaders des communautés sur le territoire desquelles les communautés relocalisées sont censées s'installer.

L'organigramme ci-dessous synthétise ce montage :

⁵³⁰ Entretien avec AZ., membre de l'équipe technique d'ORAM à Massingir, le 26 avril 2010, Massingir.

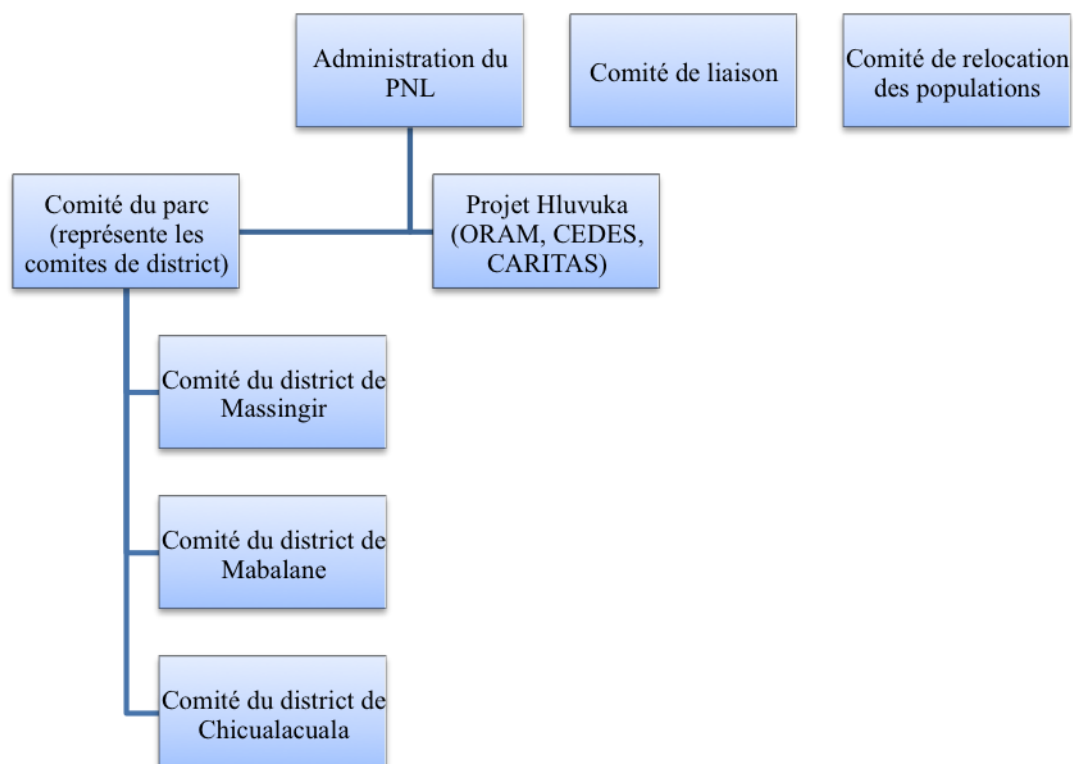


Figure 17. Montage institutionnel du PNL (2).

Il existe sur le plan formel de nombreux forums de rencontres des diverses parties prenantes. A l'échelle locale, la plupart ont été créés sur impulsion du parc, dans des conditions souvent assez obscures quant à la représentativité des membres des comités d'habitants par exemple, d'autant plus qu'ils n'ont pas été renouvelés depuis leur création⁵³¹.

D'autre part, l'ensemble de ces comités ne se rencontre que sporadiquement, voire pas du tout – les coûts reposant presque exclusivement sur l'administration du parc et/ou sur les ONGs du projet Hluvuka. Surtout, ces comités ne sont que consultatifs : le pouvoir décisionnel se situe au niveau des bailleurs, qui donnent leur non objection quant aux dépenses, et au niveau du comité de pilotage, où la DNAC et la PPF prennent les décisions. Ce montage, en vigueur depuis les débuts de la contribution financière du KfW, n'a depuis lors jamais été remis en cause. Il

⁵³¹ Il n'a en effet guère été possible pendant nos enquêtes de mettre précisément à jour les modes d'élection de ces membres ; l'organisation de nouvelles élections pour renouveler les comités a été présentée par l'administration du PNL comme représentant une contrainte financière et organisationnelle pour l'heure trop importante.

est la manifestation du poids de l'ONG sud-africaine dans la gestion du PNL, d'autant plus que les membres de la DNAC apparaissent régulièrement en situation de retrait : le directeur même de la DNAC, censé présider les réunions du comité, est le plus souvent absent, on l'a dit, au profit du directeur de l'unité TFCA, financé on le sait par la Banque mondiale (lui-même étant ancien directeur de la DNAC). Or, il est nécessaire d'avoir trois voix pour qu'une décision soit prise au comité de pilotage : il suffit donc que la voix du directeur du TFCA s'allie à celles des deux membres de PPF pour qu'une décision soit prise, situation habituelle selon plusieurs entretiens menés avec des membres du comité.

2.1.2.2. Rivalités de leadership dans l'administration du PNL.

En filigrane du poids de l'aide et de la PPF se dessinent des rivalités de leadership au sein de l'administration du PNL. La particularité du PNL est en effet d'avoir une « administration à deux têtes ». Ainsi, comme toutes les aires de conservation mozambicaines, le PNL est rattaché à la DNAC du ministère du tourisme, et il existe un administrateur (Mozambicain) du parc rémunéré par l'Etat, et qui rend directement compte à la DNAC. Or, cet administrateur est assisté par un « project manager » (Sud-africain), rattaché à et rémunéré par la PPF, et qui rend des comptes à l'ONG sud-africaine. Ce montage est en vigueur depuis la première contribution financière du KFW. Il correspond plus largement aux modalités d'actions de la PPF en Afrique australe. Ainsi, outre la levée de fonds pour des projets de TFCA, tout un pan des activités de la PPF consiste à fournir de l'assistance technique aux gouvernements, et plus précisément à « funding the appointment of a staff member working solely on TFCAs in nearly each ministry of environment and/or tourism in Southern Africa » (Büscher, 2010 : 657). C'est le cas au Mozambique, où un assistant technique de la PPF a été rattaché au ministère du tourisme pendant quelques années, rémunéré par la PPF et par l'Agence Française de Développement (AFD). De même, un assistant est présent dans la réserve de Maputo – celle-ci faisant partie du projet TFCA Lubombo, entre le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Swaziland.

AW., l'administrateur du parc, se trouve dans une position d'entre-deux, classique depuis le début de notre travail :

« J'ai le niveau primaire. J'ai fait un concours public pour être auxiliaire de conservation de la nature. J'ai été pris, et j'ai fait un cours d'un an. J'ai travaillé dans toutes les aires de conservation, sauf à Quirimbas. Et j'ai travaillé dans des parcs en Afrique du Sud, au Zimbabwe, au Botswana, au Malawi. Quand j'ai commencé, les bailleurs s'intéressaient plus à la formation. J'en ai bénéficié, avec un projet avec des scandinaves. Puis la grande bannière, c'est devenu le combat contre les incendies incontrôlés. Ensuite, nouvelle période, où ce qui primait c'était la composante d'implication des communautés dans la gestion des aires de conservation. Ça continue aujourd'hui. Mais aujourd'hui, en plus, apparaît un nouveau mouvement : que les aires de conservation atteignent leur soutenabilité financière. Je viens d'une histoire où la figure de l'administrateur est arrivée au milieu des années 1980. J'ai 34 ans de carrière. Les gens se sont habitués à cette figure. Mais avant, on disait 'senior park warden'. Donc un gestionnaire de faune sauvage. Il coordonnait toutes les activités. Puis il y a eu l'incorporation de la figure de l'administrateur – qui a une autre composante, politique celle-ci. Car il a une fonction de directeur provincial. Mais d'un autre côté, les administrateurs ont dit qu'ils ne voulaient pas participer au gouvernement provincial, à moins d'y être invités. (...) Le PNL ne fonctionne qu'avec de l'argent des bailleurs. Il n'y a pas d'argent de l'Etat destiné au Limpopo. Donc le parc souffre de beaucoup d'influences de bailleurs : les personnes qui sont là, qui ont leur agenda – elles viennent ici, et disent que c'est ça qui doit être fait »⁵³².

AW. met ainsi en avant un attachement à la figure d'autorité qu'est celle de l'administrateur d'une aire de conservation, fonctions qu'il a exercées dans plusieurs aires, en particulier à Gorongosa, précisément dans les premières années de la contribution de Greg Carr, avant que le *Long Term Agreement* ne soit signé et que ne disparaisse la figure de l'administrateur au profit on l'a vu d'une structure collégiale. Cet extrait d'entretien montre aussi combien la carrière de AW. a été marquée par l'histoire des différents affichages de la conservation 'mainstream'

⁵³² Entretien avec AW., administrateur du PNL, le 25 avril 2010, Massingir.

promus par les bailleurs, ces derniers étant à la source des politiques de conservation en Afrique australe – et au Mozambique en particulier – la trajectoire professionnelle de AW. correspond en ce sens à celles que nous avons déjà croisées concernant les acteurs médiateurs de l'unité TFCA et du GRP⁵³³.

Cette combinaison d'agendas extérieurs et de fonctions politico-administrative est de mise dans le cadre de la gestion du PNL : l'administrateur fait partie de l'appareil de l'Etat ; il répond au ministère du tourisme et reçoit un salaire de l'Etat. Dans le même temps, le « projet de développement » du PNL est financé par des bailleurs à la feuille de route précise, et qui versent également un salaire à l'administrateur du parc. AW. reçoit ainsi un double salaire et est un fonctionnaire de l'Etat : il doit faire preuve d'une double loyauté, c'est à dire la mise en œuvre d'une feuille de route actée par le comité de pilotage, et une allégeance à l'Etat⁵³⁴. Or, c'est cette dernière qui semble primer au quotidien, dans la mesure où AW. est très régulièrement appelé à participer à des réunions à Maputo et au niveau du gouvernement de la province de Gaza – d'où des absences répétées du siège du parc. C'est ce faisant le '*project manager*' de la PPF qui se retrouve dans la position de direction au quotidien du PNL, soit un acteur qui ne relève pas de l'appareil d'Etat et qui répond directement à la PPF :

« Mon rôle est conseiller le développement du parc. AW. est tellement fatigué avec toutes ces réunions... Il va souvent à Maputo, donc il perd du temps... Il est sans cesse en réunion. (...) AW. a des liens avec la province et les districts, moi pas, heureusement. Mon rôle n'est pas de gérer, c'est de conseiller. Donc c'est une position assez frustrante. Tout dépend de la relation avec l'administrateur, pour voir ce qu'on peut faire sans demander la permission, et ce qu'on doit demander à l'administrateur »⁵³⁵.

Selon ses propres termes, c'est donc d'une responsabilité sans autorité dont il s'agit. Ces responsabilités ont pour origine les absences fréquentes de

⁵³³ Il s'agit là en effet d'un phénomène déjà rencontré au cours de notre thèse, à savoir la dépendance aux référentiels sur la conservation produits à l'extérieur et sa traduction au niveau des ressources humaines et de leur gestion.

⁵³⁴ Ce qui fait écho à la situation de Gorongosa, où les directeurs mozambicains font eux aussi preuve d'un attachement et d'une loyauté à l'Etat-Frelimo, tout en n'ayant pas le statut de fonctionnaire et la totalité de leur salaire étant versée par le Fondation Carr et l'USAID.

⁵³⁵ Entretien avec AX., '*project manager*' de PPF au PNL, le 26 avril 2010, Massingir.

l'administrateur, mais aussi une compréhension différenciée du projet de développement par les deux bailleurs, qui affichent des préférences différentes quant à l'autorité qu'il s'agit de renforcer : le projet pour la banque de développement allemande – l'Etat pour la banque de développement française. Le KfW entend ainsi conférer une large marge de manœuvre au '*project manager*', chargé de superviser la mise en œuvre des pans du projet financé par la banque de développement allemande i.e. la relocation, la protection et l'administration, tandis que l'AFD adopte une approche en terme d'appropriation (*ownership*) de l'Etat mozambicain, où l'administrateur a l'autorité prépondérante. Or, c'est en effet ce dernier qui prédomine dans les faits, puisqu'il dispose de la signature principale. Pourtant, la présence plus régulière du '*project manager*', amené à prendre des décisions relatives à la gestion au quotidien du parc, entraîne une rivalité de leadership entre les deux acteurs, dont la complémentarité des agendas est souvent floue, là encore du fait du manque de clarté du montage institutionnel et financier du projet de développement.

Ce faisant, si transnationalisation de l'action publique il y a, on peut se demander dans quelle mesure on ne peut pas également parler de privatisation de l'action publique. On retrouve comme dans le cas de Gorongosa la question de la délégation de certaines compétences et responsabilités à un appareil transnational de conservation/développement, puisque l'Etat n'est pas en conditions des les assumer. Le projet de développement du Limpopo lui permet en ce sens d'assumer ce qu'il ne serait pas en mesure d'assumer autrement. Dans ce cadre, c'est le '*project manager*', donc un acteur étranger rémunéré par une ONG sud-africaine sur financement de la banque de coopération allemande, qui apparaît comme la figure principale du PNL en terme de gestion opérationnelle.

Mais l'idée de privatisation de l'action publique fait en définitive surtout référence à la question de la déconnexion entre appareil de conservation/développement et appareil de l'Etat, en termes de décision au quotidien, de financement mais aussi de perceptions de l'entité parc national sur la scène locale. Le poids de la PPF, et plus globalement de l'aide dans les montages financier et institutionnel du parc, entraînent ainsi une certaine confusion quant au

leadership au sein du parc. L'aire de conservation apparaît déconnectée de l'appareil de l'Etat et fait figure d'entité privée sur la scène locale, ce qu'expriment on le verra le personnel du parc, l'Etat local et les populations locales – on retrouve en ce sens les mêmes tendances qu'au GRP. Il y a donc privatisation au sens de délégation à un appareil transnational de conservation/développement, et au sens de perception du parc comme une entité privée – dans les deux cas, c'est bien d'une certaine déconnexion avec l'Etat dont il est question, ce que nous montrerons dans la seconde section de ce chapitre.

2.2. Section seconde. Conservation et action publique « nécessairement vague ».

Le projet de développement du Limpopo une administration à deux têtes (i.e. l'administrateur du parc et le '*project manager*'), mais aussi à deux vitesses. Il fait en effet face à des problèmes de déblocage de fonds, principalement ceux de la KfW, et tourne ce faisant au ralenti. Le manque de clarté qui résulte de la « transnational authority » à deux têtes et à deux vitesses de l'administration du PNL est en somme à l'image de l'action publique de la conservation au Limpopo. Cette dernière se caractérise en effet par une sorte de jeu sur le vague et de jeu sur le temps, qui floute l'entité parc national sur la scène locale – dans la mesure où elle n'apparaît pas systématiquement comme rattachée à l'appareil de l'Etat, mais plutôt comme un appareil privé – et ralenti le projet de développement. Nous reviendrons d'abord sur la déconnexion du projet de développement avec l'appareil de l'Etat. Peu institutionnalisé sur la scène locale, populations locales et Etat local ne semblent ainsi pas considérer le parc national comme partie prenante de l'appareil d'Etat, mais plutôt comme une entité étrangère voire comme une extension du Kruger. L'institutionnalisation relative du PNL prend par ailleurs sa source dans les gros ralentissements qui affectent le projet de développement. Le programme de relocation des populations résidant dans les zones sauvages du parc est de fait marqué par de nombreuses controverses, sur le plan académique comme on a commencé à le voir au début de ce chapitre, mais aussi sur le terrain, où les différentes parties prenantes – à commencer par les ministères du tourisme et de

l'agriculture – présentent des points de vue divergents quant aux modalités de développement de la région. D'où de nombreux blocages institutionnels et financiers, les bailleurs refusant de débloquer plus de fonds dans un contexte de grand flou entretenu par le sommet de l'Etat. Nous soutiendrons ensuite que c'est précisément cette confusion qui permet à l'Etat de rester central, étant le seul arbitre de l'action publique dont la règle du jeu semble de demeurer « nécessairement vague » (Anstey, 2001).

2.2.1. Floutage de l'entité parc national autour d'un projet de développement au ralenti.

Malgré un rattachement formel plus évident à l'Etat qu'à Gorongosa – dans la mesure où le parc national n'est pas géré dans le cadre d'un ppp et qu'il existe un administrateur – le poids de l'aide entraîne un floutage de l'entité parc national sur la scène locale. Ce dernier s'illustre par un sentiment d'appartenance mitigé parmi les employés du parc, du fait de la confusion prégnante entre les rôles respectifs de l'Etat et des bailleurs dans le montage institutionnel. L'idée de confusion se retrouve également à propos de la délicate question de la relocation des populations résidentes au sein du parc, notamment du fait d'un manque de clarté au sommet de l'Etat quant à l'usage des terres dans la région du PNL. D'où un projet de développement du PNL au ralenti.

2.2.1.1. *Un parc national perçu comme une entité privée, un Etat local qui en sort renforcé.*

Le poids des bailleurs dans les montages institutionnel et financier est remarquable. La supervision du projet par la DNAC – prévue dans les montages négociés avec la KfW et l'AFD – dans le cadre du comité de pilotage est très relative, puisque le directeur de la DNAC est très régulièrement absent de ces réunions. Si ces absences répétées peuvent être expliquées sous l'angle de la « personnalité » – plusieurs enquêtés insistant ainsi sur la réticence à prendre des décisions dudit directeur de la DNAC – l'important est d'en souligner les

conséquences : une présidence du comité le plus souvent assumée par le directeur de l'unité TFCA, un programme de la Banque mondiale, et des décisions prises grâce à l'alliance de ce directeur avec les deux représentants de PPF, et avec l'aval des représentants de KfW et de l'AFD. En d'autres termes, le pilotage du parc national au sommet de l'Etat est dans une large mesure du ressort d'acteurs internationaux et/ou d'acteurs nationaux rémunérés par des bailleurs de fonds.

Or, ce retrait *a priori* de l'Etat est également de mise concernant sa participation financière au projet de développement du Limpopo. Ainsi, l'un des engagements de l'Etat était d'intégrer les gardes du parc (*fiscais*) au sein de l'appareil de l'Etat à partir de 2006. Mais cet engagement n'a pas été tenu, et les gardes étaient de fait rémunérés sur les fonds de la KfW dans le cadre de son appui au département de protection. Cet équilibre est devenu d'autant plus précaire que la troisième phase de financement de la banque de coopération allemande, censée débuter fin 2009, n'était toujours pas mise en œuvre au moment de notre enquête entre 2009 et 2011, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous. La solution trouvée par l'administration du PNL pour pallier ces difficultés financières a été de payer les gardes grâce aux taxes d'entrée du parc. Mais le budget ainsi trouvé était insuffisant pour rémunérer la centaine de gardes : d'où un mouvement de grève organisé par ces derniers au printemps 2011. Ce mouvement était motivé par le non paiement de leurs salaires, mais aussi par la précarité de leur situation, le gouvernement ne cessant de réitérer sa promesse de les intégrer dans l'appareil d'Etat mais sans concrétisation.

Il y a à ce titre privatisation de l'action publique, au sens de délégation de nombreuses responsabilités de l'Etat à l'appareil transnational qu'est le projet de développement du Limpopo. Il s'agit bien souvent d'une sorte de démission de l'Etat qui ne prend pas en charge un certain nombre de responsabilités, et les délègue *de facto* au financement des bailleurs – comme le paiement des salaires des gardes du parc. De là un sentiment de privatisation de la part du personnel du PNL, à commencer par les gardes du parc, étant dans l'incapacité de savoir s'ils relèvent de l'Etat ou du « secteur privé ». Le mouvement de grève avait en effet en partie pour objectif une clarification quant à « l'identité » de leur patron. A cet

égard, on peut noter qu'être payés par des bailleurs revient pour eux à être rémunérés par le secteur privé.

Or, l'idée de privatisation fait beaucoup référence aux perceptions locales de l'entité parc national sur la scène locale – ce en quoi le parallèle est de mise avec le GRP. Ainsi, pour les populations locales, le parc national du Limpopo reste en partie vu comme une extension du Kruger au Mozambique. Ces perceptions reposent sur une institutionnalisation relative du PNL sur la scène locale en tant que partie intégrante de l'appareil de l'Etat. *A contrario*, les administrations des districts demeurent les interlocuteurs privilégiés des populations, notamment concernant les questions liées au conflit homme/animal, qui ont augmenté ces dernières années comme on l'a souligné plus haut. On le voit sur la carte ci-dessous, les districts de Mabalane et de Chicualacuala se trouvent au Nord du parc, et donc fort éloignés du siège du PNL près de Massingir. Les administrations de districts sont ce faisant en première ligne pour recevoir les doléances des populations, notamment celles ayant à voir avec le parc national. D'où le distinguo suivant apparu lors d'entretiens avec des habitants du parc, confirmé par des entretiens avec les administrateurs des districts de Mabalane et Chicualacuala : « le parc, c'est le parc, et le gouvernement, c'est le gouvernement. Les animaux sont du gouvernement, pas du parc »⁵³⁶. Cette vision des choses est largement due à l'éloignement du siège de l'administration du parc, qui rend celle-ci mal connue, d'autant plus que les activités de développement de la zone tampon n'avaient pas encore pleinement démarré lors de nos enquêtes autrement que par l'entremise d'ONGs – mais elle montre aussi combien le PNL n'est pas systématiquement associé à l'Etat.

⁵³⁶ Notes de notre journal de terrain au printemps 2011.

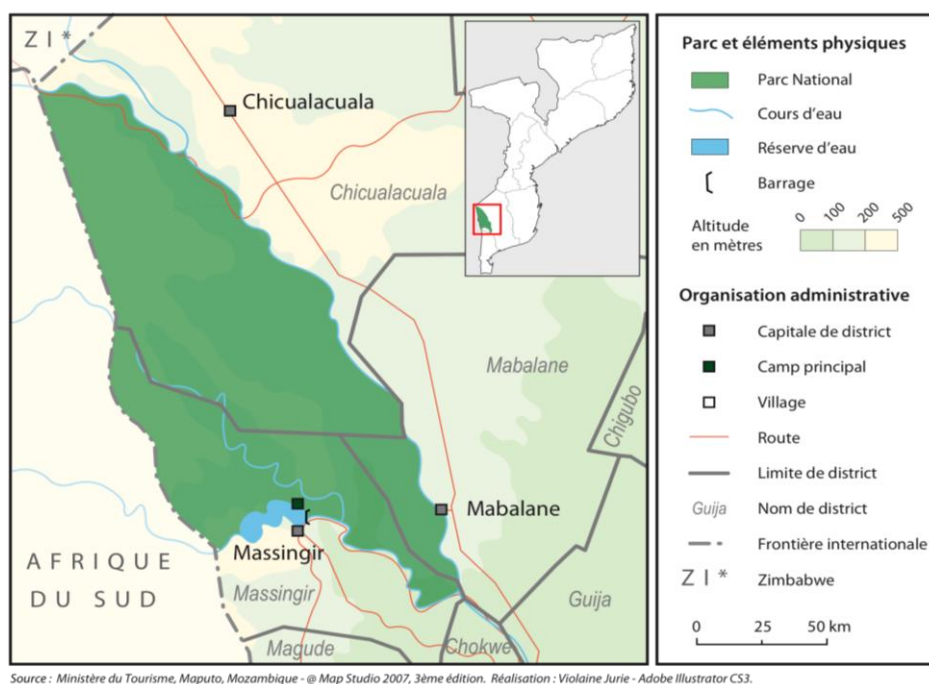


Figure 18. Le parc national du Limpopo et les trois districts qui s'y superposent.

L'Etat local, et en l'occurrence les administrateurs de districts, bénéficient directement de cette situation : récipiendaires des doléances souvent exaspérées des populations, ils sont ainsi confortés dans leur position de dépositaires de l'autorité sur la scène locale. Lors des entretiens (mars 2011, districts de Mabalane et de Chicualacuala), les administrateurs reconnaissent cependant le PNL comme un organe de l'Etat avec lequel ils collaborent sur les questions relatives à la conservation, et principalement à la vie sauvage et au conflit homme-animal. Mais il s'agit d'un organe de l'Etat particulier, puisqu'il est piloté depuis le centre et qu'il ne fonctionne que grâce à des financements internationaux. La reconnaissance du PNL en tant que partenaire à part entière n'est ce faisant pas totale, d'autant plus que les échanges avec le PNL sont essentiellement d'ordre informatif et relativement ponctuels, comme c'est également le cas concernant les relations avec la province. Le directeur du programme de relocation du PNL précise ainsi :

« Au niveau de Massingir, on a des très bonnes relations. L'administratrice s'implique. A Mabalane et à Chicualacuala, on voit l'administrateur quand on y va, donc les contacts ne sont pas très fréquents. Alors qu'à Massingir, on y est tout le temps, on n'a qu'à traverser la barrière. 50% du parc est sur le territoire de Chicualacuala. C'est là qu'on a le moins de gens. 35% à Massingir. C'est la deuxième place en termes de gens. Et 15% à Mabalane, où il y a la majorité des gens »⁵³⁷.

Enfin, on peut observer la déconnexion entre le PNL et l'administration de l'Etat local en ce qui concerne la zone tampon. Celle-ci fait partie intégrante du périmètre du PNL (voir Figure 15 *supra*). Son statut est ce faisant *a priori* plus clair qu'à Gorongosa, puisqu'elle est censée relever de l'administration du parc et non d'une zone grise partagée entre le parc et les trois districts. Cependant, la zone tampon du PNL fait l'objet de plans de développement concurrents de la part de l'administration du PNL d'une part, et des trois districts d'autre part. Ainsi, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, dans le cadre du processus de décentralisation, chaque district prépare un plan de développement sur son territoire, ainsi qu'un budget. C'est dans ce cadre que les zones tampon des aires de conservation présentent des plans de développement parallèles, l'un élaboré par un district, l'autre par l'administration de l'aire de conservation. Dans le cas du PNL, le fait que la zone tampon fasse officiellement partie du périmètre du parc n'y change rien, dans la mesure où la législation mozambicaine ne précise pas on le sait le statut clair de ces zones particulières. C'est d'ailleurs un point que met en avant la Politique de conservation :

« La participation des gestionnaires des aires de conservation dans le processus de planification du développement municipal, de district et provincial est fondamentale pour établir un lien entre la population, l'administration étatique et le secteur de la conservation dans un processus de développement intégré. De plus, l'action vise à établir d'une forme claire les compétences des divers agents de l'Etat dans les aires de conservation et dans les zones tampon, afin que leurs actions soient mutuellement ajustées » (Conselho de Ministros, 2009b).

⁵³⁷ Entretien avec BB., directeur du programme de relocation au PNL, le 27 avril 2010, Massingir.

Dans la mesure où il s'agit de zones habitées, les gouvernements de districts demeurent des acteurs incontournables de l'action publique. On vient de le voir concernant le conflit homme-animal, mais cela est également lié à un refus de 'lâcher prise' sur leur position centrale sur la scène locale en termes d'autorité, mais aussi, tout comme à Gorongosa, de figures de l'Etat-Frelimo susceptibles d'apporter quelque bien-être social aux populations locales. L'objectif affiché de l'administration du PNL est d'ailleurs de graduellement passer la responsabilité de la gestion de la zone tampon aux gouvernements des districts, tandis que l'administration du PNL fournirait de l'assistance technique aux districts et superviserait le développement de la zone. Malgré cela, le PNL a élaboré un plan de gestion de la zone tampon : un consultant étranger, rémunéré par l'AFD, a élaboré ce plan en consultant certes les populations locales, mais sans contact avec les districts – cela malgré un discours officiel du PNL mettant en avant les idées de collaboration avec les districts et la participation des populations locales. Cela alimente donc là aussi une dynamique de privatisation de l'action publique – ou plus exactement d'une action publique multiforme et peu coordonnée.

Le projet de développement du PNL met ainsi à jour une certaine autonomie du parc vis à vis de l'appareil de l'Etat, dont une autre des manifestations est d'ailleurs similaire au GRP, sur la question des finances. Nous l'avons vu, selon la législation, les revenus des aires de conservation générés par les taxes d'entrée doivent être reversés aux finances publiques, qui en retiennent 20% avant de rétrocéder les sommes restantes aux aires de conservation afin de financer leurs frais de fonctionnement et de verser 20% aux communautés locales. Ce système a été mis en œuvre par l'administration du PNL pendant plusieurs années jusqu'à ce que le comité de pilotage valide la décision de ne plus verser à la province les revenus du parc et de les utiliser directement pour compléter le budget du parc, dans la mesure où la province ne rétrocédait pas les sommes restantes comme elle était censée le faire. D'où un bras de fer avec la province, qui a fini par rembourser les sommes dues au parc, qui a recommencé à lui verser ses revenus en mars 2011. La province est ainsi parvenue à revenir au respect du versement des recettes à son profit – en passant précisément par le respect de ses règles.

Mais cette autonomie du parc, et la privatisation de l'action publique qui l'accompagne, doivent être relativisées, d'abord en raison de la forte présence de l'Etat local, ensuite du fait des importants ralentissements affectant le projet de développement, comme nous le montrerons dans le point suivant. L'appareil transnational de développement/conservation n'est ce faisant pas à même de mettre en œuvre l'ensemble des activités prévues sur sa feuille de route. Surtout, les ralentissements du projet sont en majeure partie dus à des blocages institutionnels entre ministères centraux, principalement sur la question de la relocation des populations. Le nœud de l'action publique demeure ainsi situé au sommet de l'Etat.

*2.2.1.2. Un projet de développement au ralenti ; la
controverse de la relocation des populations.*

Le projet de développement du PNL a d'emblée connu de nombreuses difficultés opérationnelles, la plupart liée au processus de relocation⁵³⁸. Soulignons d'abord combien ce dernier a un caractère controversé, à commencer dans la littérature. De nombreux auteurs ont ainsi souligné l'absence de consultation lors de la création du PNL, cette dernière étant fruit d'une approche particulièrement 'top-down' (Ramutsindela, 2007) et pouvant donc être qualifiée de « disenfranchisement at large » (Dzingizai, 2004) pour les communautés, qui perdent non seulement contrôle et accès aux ressources naturelles, mais qui sont en plus conduites à prendre part à des politiques de relocation. Mais c'est ensuite la question de savoir si ces politiques ont un caractère coercitif ou volontaire qui est de mise. Ainsi, dans la conservation 'mainstream', ce sont les déplacements volontaires qui sont les plus prisés, car moins contraignants socialement et politiquement :

⁵³⁸ La relocation/le déplacement de populations dans le cadre de projets de conservation peuvent être ainsi définis : « Conservation displacement, like other forms of displacement, comprise two processes (i) the forced removal of people from their homes; and (ii) economic displacement, the exclusion of people from particular areas in their pursuit of livelihood » (Brockington et Igoe, 2006 : 425). Pour une revue de la littérature sur ce point, voir Brockington, Daniel, Igoe, James (2006), « Eviction for Conservation: A Global Overview », *Conservation and Society*, Vol. 4, n°3, pp. 424-470.

« the move away from forced displacement to voluntary resettlement has two obvious advantages for conservation organizations : (i) it reduces the critique of their activities; and (ii) it is cheaper: international policy standards for resettlement are only applicable for involuntary resettlements » (Schmidt-Soltau et Brockington, 2007 : 2183).

Or, le processus de relocation des 7000 habitants du PNL présente de nombreuses ambiguïtés, dans la mesure où il est présenté par l'administration du PNL comme volontaire :

« The resettlement exercise is presented by the PPF and the Mozambican authorities as voluntary, and as a development project. Questions can be raised, however, about the extent to which the exercise is voluntary. Many of the residents complained that the translocation of wild animals and the restrictions placed on local agricultural production and livestock husbandry due to the National Park's regulations render life in the park increasingly difficult, so many people were "forced to accept" resettlement » (Spierenburg et Wels, 2010 : 663).

Les propos d'un membre de l'AFD vont également dans ce sens :

« Les relogements sont qualifiés de volontaires, mais ils le seront de moins en moins, le temps passant. De toute façon, la pression des grands mammifères finira par être si forte que ça forcera les populations à accepter leur relocation »⁵³⁹.

A partir de 2003, le processus de relocation a ainsi commencé à être présenté aux populations des 7 villages concernés. Affiché comme volontaire, il s'agissait de répondre à l'augmentation des conflits homme-animal, et plus largement d'être en conformité avec le modèle de parc national du Kruger. Plusieurs options ont été étudiées avant de privilégier la piste de la relocation, comme l'explique l'administrateur du PNL :

⁵³⁹ Entretien avec A., chargée de mission environnement et santé à l'agence de l'AFD à Maputo, le 07 mai 2009, agence de l'AFD, Maputo.

« Plusieurs formes ont été pensées : des enclaves et des relocations hors du parc. Chaque solution a des côtés positifs et ses côtés négatifs. Dans les enclaves, les personnes sont plus ou moins enfermées. Elles vont devoir respecter les règlements du parc, comme les horaires d'entrée et de sortie, la diminution des activités agricoles. Mais en contrepartie elles peuvent rester chez elles. Avec la relocation, il faut trouver des zones où il y a à peu près les mêmes conditions. Les coûts sont élevés, notamment de par la composante d'accompagnement post-relocation, (qui durera) jusqu'à la prochaine génération. Car cette dernière ne voudra plus partir, elle se sera adaptée aux nouveaux milieux. L'autre désavantage, c'est qu'éventuellement il y ait quelques conflits de terres, car il y a des leaderships (lideranças) traditionnels. Donc les leaders déplacés doivent se soumettre au pouvoir du leader du nouveau territoire. Il faut donc trouver des moyens, comme un leader qui donne une partie de son territoire aux leaders nouveaux venus »⁵⁴⁰.

C'est finalement l'option de la relocation qui a été retenue – dont le plan est indiqué sur la carte de la première section de ce chapitre. Or, le PNL suit la politique de la Banque mondiale en matière de relocation de populations, appelée « Involuntary Resettlement Safeguard Policy ». C'est là que réside une part de l'ambiguïté du processus mené au Limpopo dans la mesure où il est présenté comme volontaire mais qu'il suit les prescriptions de la Banque mondiale en matière de relocation *involontaire*. De fait, comme nous l'avons précisé plus haut, il n'existe de « standards » internationaux qu'en cas de déplacement involontaire. Les lignes directrices de la Banque mondiale sont ainsi présentées comme des outils promouvant le développement et la lutte contre la pauvreté et faisant en sorte que les communautés affectées bénéficient de mesures compensatoires (Seymour, 2008 ; Dear et McCool, 2010). Il s'agit donc d'un processus affiché comme volontaire, mais dont les modalités sont bien rattachées à une démarche de relocation involontaire, qui engendrent des réticences chez les populations concernées. Ces dernières sont assez complexes à mesurer toutefois. Notre analyse ne s'est pas attachée à appréhender la position des populations locales. Les quelques entretiens que nous pu mener avec des membres du comité du parc

⁵⁴⁰ Entretien avec AW., administrateur du PNL, le 25 avril 2010, Massingir.

présentaient le processus comme largement admis, comme le montre cet extrait d'entretien avec le président du comité du parc :

« Avant, ça s'appelait Coutada 16, c'était une aire pour chasser. Dès le début, ça a été une histoire avec des problèmes. Quand l'information est arrivée, ça a été un problème très sérieux pour que les personnes acceptent de partir. Ça a été difficile mais finalement ils ont compris. Le problème ce n'est pas avec les communautés, tout le monde a accepté de partir. Le problème, c'est le manque d'argent »⁵⁴¹.

Cela rejoint des conclusions de Milgroom et Spirenborg en 2008 :

« (...) our study found that there is no unanimous local opinion about moving, but rather a wide range of opinions that have fluctuated over time. Evidence suggests that while very few people actually want to leave, many have realised that in the long run it is potentially beneficial to 'accept' to leave » (Milgroom et Spirenborg, 2008 : 441).

Une autre part de l'ambiguïté du processus de relocation réside dans ses forts ralentissements. Depuis novembre 2008, seule une vingtaine de familles a été relogée dans le cadre d'un projet pilote sur un terrain situé près du village de Massingir. Les raisons expliquant un tel retard sont multiples, et ont été assez complexes à mettre à jour lors de notre enquête. Le GLTP étant un projet très médiatisé, de nombreux chercheurs – en particulier des anthropologues et des géographes – se sont penchés sur la question de la relocation des populations d'une manière fort critique. D'où une grande réticence de la part de l'administration du PNL et des bailleurs à évoquer ce sujet et les raisons de sa très relative mise en œuvre. On peut d'abord évoquer la construction de mauvaise qualité des premières maisons, comme l'explique le directeur du programme de relocation :

⁵⁴¹ Entretien avec BA., président du comité du parc du PNL, le 26 avril 2010, Massingir.

« Pour les 18 premières maisons, ça n'a pas été une bonne campagne, elles ont été mal construites. Donc on est en train de les réparer. Donc là on fait une nouvelle campagne, on fait attention à la qualité, pour réparer aussi notre image »⁵⁴².

Outre l'insatisfaction de plusieurs familles face aux maisons proposées, c'est surtout un projet de développement 'concurrent' validé par l'Etat qui explique les nombreux retards du processus de relocation. En 2007, un projet de production à grande échelle de canne à sucre a ainsi été entériné, précisément sur les terres prévues pour accueillir de nombreuses populations dans le cadre de la politique de relocation⁵⁴³, comme l'explique un membre de l'ONG ORAM :

« Ça fait trois, quatre ans qu'on travaille au Limpopo. Ça prend du temps car il y a eu un peu de révolte de la part des communautés. Elles veulent d'abord être assurées du processus d'indemnisation, qui n'est pas très clair. Et il n'y avait pas non plus de zone de pâturage – or, ces communautés ont du bétail. Donc elles ont posé ça comme condition, que les pâturages ne soient pas trop loin de l'endroit où elles seront relogées. Donc il y avait cette impasse. Et puis le gouvernement a donné la zone prévue pour les pâturages à une entreprise, Procana, qui produit du biocombustible. Mais finalement la licence a été annulée, par manque d'engagement de la part de l'investisseur. Mais on ne sait pas quel sera le nouveau destin de ces terres. Donc en ce moment on est dans cette impasse »⁵⁴⁴.

Un résumé de cette affaire est proposé par Hanlon :

« ProCana had 30,000 ha in Gaza province. It was established by the London-based Central African Mining and Exploration (CAME), which became Bioenergy Africa, which renamed itself Sable Mining registered in the Caribbean's British Virgin Islands tax haven. On the basis of being given 30,000 ha, CAME raised USD 13 million from investors, and hoped to raise an additional USD 500 million as loans. The project proposal assumed that ProCana would get exceptionally high sugarcane yields and obtain double the ethanol from the sugar, so as to produce four times as

⁵⁴² Entretien avec BB., directeur du programme de relocation au PNL, le 27 avril 2010, Massingir.

⁵⁴³ Il ne nous a malheureusement pas été possible d'obtenir une carte permettant de situer ce projet au regard du projet de relocation.

⁵⁴⁴ Entretien avec BC., chargée de programmes à ORAM, le 15 juillet 2010, Maputo.

much ethanol per hectare as any other producer in Mozambique, which was clearly unrealistic. ProCana did start, including clearing peasants off the land in exchange for the promise of jobs, but suddenly decided in 2008 to abandon agrofuel and return to mining. When the government cancelled the concession on 22 December 2009, Council of Ministers spokesman Deputy Education Minister Luis Covane said « in the two years since the provisional authorization in 2007, only 800 ha of land was cleared. The company made no use at all of the remaining 29,200 ha. »The project faced serious conflict with local people. It used water that rice farmers wanted and it took land from local farmers – particularly grazing land. In addition, ProCana was given land which previously had been set aside to resettle people from the Limpopo transfrontier park » (Hanlon, 2011 : 37).

Ce projet concurrent de Procana est ainsi souvent invoqué pour expliquer le retard du processus de relocation (Lino, Date inconnue ; entretien avec le directeur du programme de relocation du PNL, le 27 avril 2010). En tout état de cause, cela a ralenti le déblocage des fonds de la KfW, et notamment la troisième phase de sa contribution, censée commencer fin 2009 et d'un montant de 10 millions d'euros (8,5 destinés au processus de relocation et 1,5 aux coûts d'opération). Les motifs du non déclenchement de cette troisième phase (censée finalement débuter en avril/juin 2011) ont trait à l'absence de positionnement clair du Mitur (ministère du tourisme) et du Minag (ministère de l'agriculture) quant au devenir des terres disputées entre le projet de relocation et celui de Procana. Le manque de positionnement tranché est lié à la fragmentation de l'Etat et à l'absence de communication entre ministères – que nous avons mis en lumière lors de la première partie de ce travail – mais aussi entre échelles de direction i.e. échelle centrale, provinciale. La direction provinciale de l'agriculture de la province de Gaza peut ainsi accorder une concession pour la culture de canne à sucre dans le district de Massingir avec l'aval de son ministère alors même que le ministère du tourisme promeut une politique de relocation allant totalement à l'encontre de ladite concession. C'est ce que souligne Anstey lorsqu'il pointe l'absence de communication effective entre institutions de l'Etat, qui « leads to administrative problems such as the granting of multiple concessions for the same physical space or natural resource » (Anstey, 2001 : 78). D'où l'exigence de la KfW que des

certificats d'occupation de la terre soient délivrés aux populations qui seront relogées. Ce que l'on pourrait appeler « l'affaire Procana » a ce faisant beaucoup ralenti le projet de développement du PNL, qui n'a plus pu fonctionner qu'avec les fonds de l'AFD pendant plusieurs années ; mais elle reflète surtout des tendances plus profondes relatives à des blocages institutionnels chroniques au sommet de l'Etat, ce que nous montrerons dans un dernier point.

2.2.2. Blocages institutionnels et centralisation du pouvoir : jeu sur le vague, jeu sur le temps.

Si le PNL est financé par la KfW et l'AFD, si l'agenda du PNL est pour une bonne part piloté par un comité dominé par des acteurs internationaux et/ou rémunérés par des organisations internationales – bref, si l'action publique est fortement transnationale, il n'en demeure pas moins que l'Etat central reste au cœur du jeu. En maintenant le flou, en jouant sur le temps pour la prise de décision, il reste incontournable puisqu'il est le seul à avoir la ressource de l'authentification des choix, c'est à dire le pouvoir de la norme.

2.2.2.1. *Blocages institutionnels et politique des non-décisions au sommet de l'Etat.*

« L'affaire Procana » illustre combien le projet de développement du PNL est sujet à des blocages institutionnels mais aussi à des non-décisions de la part du sommet de l'Etat. Comme nous l'avons dit plus haut, on peut parler à cet égard de fragmentation de l'Etat : il existe des rivalités entre ministères, rivalités somme toute classiques, au Nord comme au Sud. Mais ici le politique – et plus précisément le pouvoir politique centralisé autour du Président – ne tranche pas, et maintien du flou⁵⁴⁵ sur les orientations choisies. La gamme des possibles est laissée largement ouverte, justement parce que l'Etat n'a pas les capacités de produire autrement des arbitrages.

⁵⁴⁵ Comme nous l'avons vu au dans la seconde section du chapitre deuxième de la première partie de ce travail (« L'authentification des choix : la confrontation des possibles à l'injonction politique »).

C'est d'ailleurs précisément ainsi que l'Etat reste au cœur de l'action publique : il tarde à trancher ou il ne tranche pas du tout, ce qui bloque les décisions et rend l'action publique comme 'en attente', justement parce que c'est l'Etat qui détient la ressource de l'authentification des choix. Ce jeu sur le vague et sur le temps est en ce sens une ressource du sommet de l'Etat au Mozambique pour demeurer central.

En référence aux rivalités ministérielles, Harrison (1999) parle quant à lui de « désintégration de l'appareil de l'Etat », dans la mesure où l'Etat est relayé par des ministères rivaux liés à des intérêts divergents, la conservation de la nature d'un côté et l'agrobusiness de l'autre :

« One of the 'unintended consequences' of the disintegration of the state apparatus is that various external agencies co-opt different ministries for different purposes. (...) the institutional tapestry of the state is (...) heterogeneous, riven with rivalries, different (external) alliances, and modus operandi. (...) The state itself is internally differentiated (...) and conflicts of interests limit or delay processes of reform. Many interviewees, both within government and agencies involved with the government noted the conflicting ideas and interests of Ministers, who work collectively through the Council of Ministers » (Harrison, 1999 : 329-331).

Le cas de la politique de relocation des habitants du PNL illustre ces dynamiques d'intérêts contradictoires au sommet de l'Etat, comme le montrent Milgroom et Spierenburg en citant un membre de l'administration du PNL :

« park authorities are (...) under changing pressure from different stakeholders. In the case of resettlement, some demand a more participatory process (the donors and project evaluators) while others push for a faster process (the Mozambican government and in some cases the residents themselves). However, government simultaneously impeded project progress: "they told us to do a study about resettlement – we wrote a resettlement framework and described options for resettlement but then, in 2004, there were elections and for six months we were not allowed to talk about resettlement. The governor of the province of Gaza at that time said 'Who said you will be resettled?' While now he is the Vice-Minister of Tourism in

the ministry and he says 'Yes, you be resettled.' No one wanted to take responsibility for that time and the process was stopped" » (Milgroom et Spierenburg, 2008 : 443).

L'administration du parc est ainsi prise entre des injonctions contradictoires entre lesquelles s'effectuent des arbitrages. Or, ce sont précisément ces arbitrages qui tardent à être pris, ou qui ne le sont pas du tout. En ce sens, les retards qui affectent le projet de développement du Limpopo sont chroniques – ils caractérisent l'action publique au Mozambique – et ne sont pas uniquement rattachés à « l'affaire Procana ». Ils font partie de l'action publique en accordéon que nous évoquons depuis le début de notre travail : l'Etat est tour à tour omniprésent et intermittent, cela du fait d'une situation organisationnelle objectivement fragile. Il est intermittent et en retrait parce que des arbitrages tardent à arriver ou n'arrivent pas du tout ; il est omniprésent parce qu'en l'absence desdits arbitrages, l'action publique est en attente, puisque le sommet de l'Etat a seul le pouvoir d'arbitrer en dernier ressort. Ce faisant, le flou cultivé par le sommet de l'Etat – et les retards et/ou l'absence de décision qui accompagnent ce flou – est en somme ce qui lui permet de planer sur l'action publique, c'est à dire d'y imposer la *'shadow of state power'*.

Cela n'équivaut pas nécessairement à une stratégie du sommet de l'Etat ; mais cela peut le devenir : il s'agit de garder ouverte une gamme des possibles et de jouer si l'on peut dire sur plusieurs tableaux, promesses de développement économique à plus ou moins court terme et de poursuite de l'aide internationale – mais il s'agit aussi de récupérer politiquement le jeu, en renforçant l'assise politique et partisane de l'Etat-Frelimo dans l'hinterland.

Milgroom et Spierenburg (2008) parlent à cet égard de « political push-and-bull », et c'est précisément ce que nous voulons mettre en avant ici, en soulignant combien les intérêts de l'Etat sont volatiles : en période électorale, brusquer plus encore les populations en poussant le processus de relocation n'est vraisemblablement pas l'option choisie ; d'un autre point de vue, réussir cette politique peut faire du PNL un modèle du genre et ainsi conforter l'image de bon élève des bailleurs, de « donor darling », et c'est aussi un pas vers la promesse d'un développement touristique important, conformément au modèle du Kruger.

Soulignons enfin que le processus de relocation fait écho aux politiques de villagisation passées, à l'époque postindépendance et pendant le conflit armé. Rassembler des populations rurales dispersées est de fait un outil de contrôle pour l'Etat-Frelimo (Dear et McCool, 2010 : 110), d'où l'intérêt que peut représenter la politique de relocation.

Cependant, la promesse du développement n'est pas uniquement rattachée au PNL : d'autres projets sont susceptibles de voir le jour et de concurrencer cette politique de conservation, comme l'a montré « l'affaire Procana ». Il s'agit alors pour l'Etat – c'est à dire le sommet de l'Etat, représenté par le pouvoir politique centralisé autour du Président – de jouer sur les deux tableaux si l'on peut dire : rassurer les bailleurs en promettant que la terre sera disponible pour reloger les 7000 habitants – et dans le même temps entériner le contrat de production de canne à sucre avec Procana, sur la même zone. La note de synthèse financée par l'AFD en 2011 résumant la position des bailleurs pour le secteur de l'environnement est fortement critique concernant ce jeu double :

« L'approbation par le gouvernement en 2007 du projet de production de canne à sucre pour les biocombustibles dans le district de Massingir (PROCANA), en collision frontale avec les intérêts du Parc national du Limpopo et des communautés locales, a mis au jour la question du manque de coordination, mais surtout de la fragilité politique des institutions responsables de l'aire de gestion et de conservation environnementale. La licence concédée à PROCANA a été annulée par le gouvernement fin 2009, mais du fait du non respect de ses obligations contractuelles de la part de l'investisseur, et non du fait de l'incompatibilité avec les objectifs de conservation ou avec les intérêts sociaux et économiques des communautés locales » (Salomão, 2010 : 14)⁵⁴⁶.

Les propos de Hanlon (2011) et de (Salomão, 2011) concordent en effet pour expliquer l'abandon du projet Procana du fait du non respect des clauses contractuelles par l'investisseur, mais pas du fait d'un choix net en faveur du projet de développement du Limpopo. Tout cela rejoint les réflexions de Anstey

⁵⁴⁶ Notre traduction du portugais.

(2001), qui met en avant l'idée de « nécessairement vague », citant Samora Machel en 1975 :

« The truth is that we understand fully what we do not want. But as to what we do want and how to get it our ideas are necessarily vague. They are born out of practice, corrected by practice » (Anstey, 2001 : 85).

Cette citation peut être une clé de lecture pour l'action publique de la conservation au Limpopo, et sans doute d'une manière plus générale. Elle permet d'appréhender ce qui est bien souvent de la non décision : en ayant un jeu à cartes multiples, en ne favorisant aucun intérêt en particulier sur une même zone et en ne dissuadant personne, la décision relative à la zone de la relocation demeure comme suspendue, et un choix clair n'est pas fait entre l'agrobusiness d'une part et la conservation de la nature d'autre part. La définition de la non décision par Jobert est à ce titre intéressante :

« Par non-décision, nous ne visons pas ici les phénomènes de refoulement total, hors de la scène politique, des exigences de certains groupes sociaux, mais des situations où une action nouvelle est reconnue comme nécessaire dans le discours politique sans pour autant qu'aucune mesure ne soit prise pour la mettre en œuvre » (Jobert, 1992 : 223).

C'est en somme la différence entre l'intention et l'action – et les deux sont politiques. L'« orientation structurante du discours » de l'Etat mozambicain est en tous les cas le développement, mais dont il est complexe de savoir dans quelle direction il entend le mener – d'où une action publique parfois chaotique. Or, comme le soutient Jobert (1992), la topologie des non décisions dessine en creux la configuration des relations de pouvoir qui les sous-tendent. Dans notre cas d'étude, les non décisions montrent que la règle du jeu est d'être « nécessairement vague », cela pour deux raisons principales.

D'abord, parce que l'Etat n'a pas les moyens de produire les décisions autrement, en raison d'une situation organisationnelle objectivement fragile : les capacités sont rares et se concentrent au sommet de l'Etat, dans les ministères

centraux et dans l'entourage du pouvoir central. L'Etat n'a pas les moyens d'être présent avec efficacité sur l'ensemble du territoire, et les administrations locales et les fonctionnaires déconcentrés qui assurent l'interface au quotidien avec les appareils transnationaux de conservation/développement sont vite dépassés, et sont par ailleurs fragmentés entre intérêts contradictoires. Partant, tout est lent, imprévisible et incertain.

Ensuite, parce que le sommet de l'Etat rechigne si l'on peut dire à rendre des arbitrages très tranchés en faveur de l'une ou de l'autre option. C'est le jeu sur des tableaux multiples : tabler sur des gains économiques à plus ou moins court terme avec le développement du parc national ou avec la mise en œuvre d'un projet d'agrobusiness, et miser sur la poursuite de l'aide internationale dans la région. En filigrane, l'objectif reste de faire en sorte que ces projets – aussi contradictoires soient-ils – contribuent à l'entreprise d'expansion politique et partisane de l'Etat-Frelimo.

Or, c'est précisément le jeu sur le vague et le jeu sur le temps qui permettent à l'Etat de rester au cœur de l'action publique. Les propos du '*project manager*' du PPP illustrent cela :

*« pour le parc vous avez besoin de support, pour que les choses soient faites. Pour beaucoup de choses, on a besoin de la signature du gouvernement, par exemple pour l'exemption de taxes pour les fonds des bailleurs. (...) Ca fait 5 mois que je suis là, c'est assez frustrant, rien n'avance vite »*⁵⁴⁷.

En quelque sorte, la suspension du temps à l'attente des décisions 'd'en haut' fait d'autant plus apparaître combien c'est l'Etat qui est aux manettes de l'action publique. Il s'agit d'un '*state at work*' : les non décisions font partie de son fonctionnement, et sont finalement l'une des bases de son pouvoir. Ainsi, il y a objectivement privatisation de l'action publique par défaut de capacité de l'Etat et de son administration, qui délègue à l'appareil transnational du Limpopo la gouvernance de la nature au quotidien. L'Etat laisse la main donc, mais se laisse toujours l'opportunité de reprendre le jeu. Le retour de l'Etat, si l'on peut dire,

⁵⁴⁷ Entretien avec AX., '*project manager*' de PPF au PNL, le 26 avril 2010, Massingir.

s'opère dans ce cadre par des effets de verrouillage décisionnel au sommet de l'Etat : ce jeu de cliquets passe surtout par les règles de procédure, que l'appareil transnational est obligé de suivre. Par exemple, sans une signature de la part du gouvernement, toute une série d'actions ne peuvent être entreprises, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessus. C'est le pouvoir de la norme dont joue le sommet de l'Etat pour demeurer seul décideur *in fine*.

2.2.2.2. *L'Etat central et local comme interlocuteurs de référence.*

C'est l'Etat (central et local) qui est l'interlocuteur de référence, et sans lequel les décisions ne peuvent être prises. Pour les populations locales d'abord. Nous avons vu qu'elles s'adressent en priorité aux administrations des districts lors des problèmes de conflits homme/animal. Les districts peuvent par ailleurs contribuer aux projets de développement proposés par les comités d'habitants recevant les 20% des revenus du parc, et ce sont eux qui délivrent les chèques lors des cérémonies de remise des 20% aux comités du parc, tout comme à Gorongosa⁵⁴⁸. Surtout, il arrive que les administrateurs, tout comme à Gorongosa également, fassent construire des infrastructures au sein du parc, dans des zones justement sujettes à la relocation. Un administrateur a ainsi fait électrifier un village censé être prochainement relogé, en contradiction totale avec la feuille de route du PNL. Or, les relations qui peuvent être parfois tendues avec les districts et avec la province semblent régulièrement dénouées par l'Etat central, comme le montrent les propos du directeur du programme de relocation :

« La relation avec les gouvernements de districts va de mieux en mieux. Au début, les gouvernements, même celui de la province, regardaient ce projet comme un projet indépendant, qui faisait les choses comme il voulait avec l'argent des donateurs. Donc il y avait des conflits d'intérêt au départ. Mais avec l'aide du Président de la République, et même avant quand il était Secrétaire général du parti, il est venu et il a dit aux gouvernements de districts de participer, et a dit au gouvernement de la

⁵⁴⁸ Nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion d'assister à une telle cérémonie lors de notre enquête de terrain.

province d'organiser une réunion pour parler de la relocation. Donc ça devient mieux, mais on a toujours des soucis. Quand il y a des changements politiques, on doit tout recommencer. (...) En ce qui concerne les relations avec la province, il y a encore beaucoup à faire. Le mois dernier, le premier ministre est venu ici, et il n'était pas content de quelques aspects de la relocation. Et le gouverneur a dit 'vous savez moi je n'ai rien à dire, le projet a été élaboré à Maputo'. (...) Quand le secrétaire général (du parti) est venu (la semaine dernière) il a promis qu'il allait faire une réunion avec les ministres du tourisme, de la coordination environnementale et de l'agriculture, pour discuter des délais. Donc c'était une très bonne visite. Il est le boss de tous ces ministres »⁵⁴⁹.

Cet extrait d'entretien montre à quel point nombre de points d'achoppements dans la gouvernance de la nature au Limpopo dépendent du sommet de l'Etat. Des représentants de l'Etat central viennent ainsi ponctuellement visiter le parc, donner quelques instructions et faire quelques annonces. Qu'il ne s'agisse que d'effets d'annonce importe ici peu : l'important est la portée de ces visites, à savoir un rappel que le pouvoir vient d'en haut, et que seul l'Etat central est à même de dénouer les situations compliquées ou conflictuelles – ce que montre aussi qu'il s'agit bien d'un '*state at work*', qui intervient de fait dans l'action publique, même si cela s'opère par intermittences. D'après cet entretien, ce qui prime c'est bien l'action du Secrétaire général du Frelimo, le « boss » de tous les ministres. Certes, la portée du pouvoir de ce dernier peut être vue comme limitée, puisque cela n'apaise les tensions que temporairement : « à chaque changement politique, on doit tout recommencer ». Mais cela souligne bien la politisation de l'action publique d'une part, et la centralisation du pouvoir d'autre part – le pouvoir central rechignant à beaucoup déléguer (Schafer et Bell, 2002 : 404). Comme le souligne Anstey :

« There remained a powerful group within the ruling Frelimo party resistant to the delegation of power and control over economic assets and development plans » (Anstey, 2001 : 82).

⁵⁴⁹ Entretien avec BB., directeur du programme de relocation au PNL, le 27 avril 2010, Massingir.

Dans le même ordre d'idées, similairement à Gorongosa, il existe au PNL un « deputy park warden », c'est à dire un administrateur du parc adjoint. Comme AL., il est retraité du ministère de la défense. D'après les entretiens avec des membres de l'administration du PNL et de l'unité TFCA, il ne participe guère à la gestion du parc et il serait « un choix politique » – sa présence est significative quant à la présence de l'Etat-Frelimo au cœur du PNL.

Le sommet de l'Etat est également très présent en ce qui concerne l'attribution des concessions touristiques au sein du PNL : il est le seul à pouvoir entériner de tels accords. Un membre de l'AFD explique ainsi :

« Pour l'heure, il y a un seul opérateur privé, Sud-africain, mais d'autres compagnies ont manifesté leur intérêt pour le parc national du Limpopo. Toutefois, la législation mozambicaine sur ces questions n'est pas encore très claire, donc les choses ne sont pas encore très développées sur ce point »⁵⁵⁰.

L'année suivante, le directeur de l'AFD précise :

« Il y avait le projet d'une concession de 10 000 hectares pour le secteur privé, mais le processus a été bloqué en Conseil des ministres, qui a eu peur »⁵⁵¹.

On retrouve ainsi le jeu sur le vague et sur le temps : concernant la législation d'abord, qui demeure sur de nombreux points peu claire, mais aussi sur les politiques choisies par l'Etat mozambicain. Cependant, souligner combien l'action publique est « nécessairement vague » ne contredit pas notre argument selon lequel le projet de développement du PNL est un outil d'expansion de l'Etat-Frelimo dans l'hinterland. Si l'institutionnalisation de l'entité parc national demeure fragile sur la scène locale, la contre-partie est le confortement de l'Etat local comme figure de l'autorité. Si le programme de relocation est source de mécontentement parmi les populations, les périodes électorales sont propices à la désolidarisation de l'Etat dudit projet, tandis que les périodes moins sensibles sont des moments de plus fort

⁵⁵⁰ Entretien avec A., chargée de mission environnement et santé à l'agence de l'AFD à Maputo, le 07 mai 2009, agence de l'AFD, Maputo.

⁵⁵¹ Entretien avec AJ., directeur de l'agence de l'AFD à Maputo, le 08 mars 2010, agence de l'AFD, Maputo.

soutien, quoique sporadique et non nécessairement suivi d'effets. D'une manière générale, la mise en œuvre du projet de développement du PNL, même ralentie, est synonyme pour l'Etat d'une présence territoriale renforcée – d'une dynamique de « territorialisation », pour reprendre les termes de Lunstrum (2011). Il s'agit d'une surveillance renforcée des modes d'usage des ressources naturelles et de la terre par les populations, qui sont susceptibles d'être regroupées et donc mieux encore contrôlées.

2.3. Conclusion.

Le projet de développement du parc national du Limpopo présente deux originalités principales.

D'abord, son administration est transnationale, elle fonctionne grâce à des fonds internationaux, et elle s'appuie sur les narrations relevant à la fois de la '*mainstream conservation*', mais aussi de conceptions de gouvernance de la nature directement rattachées à l'expérience sud-africaine. Il s'agit en effet de faire « participer » les populations locales (d'où la création d'une série de comités par exemple), mais il s'agit dans le même temps de zoner l'espace dans l'optique d'une « conservation forteresse », où hommes et nature sont nettement séparés (d'où le programme de relocation des habitants du parc). Or, cette administration transnationale invite à parler d'« appareil transnational de conservation/développement », quand bien même il n'y a pas délégation explicite d'une série de responsabilités étatiques dont se décharge l'Etat : il y a délégation *de facto*. Certes, le parc national du Limpopo est formellement rattaché à l'Etat : la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC) du ministère du tourisme supervise le parc, et il existe un administrateur du parc, qui répond à la DNAC. Toutefois, le parc est géré par une administration à deux têtes : le '*project manager*' rémunéré par la PPF ne répond qu'à cette dernière, et il prend en charge la gestion opérationnelle du parc. D'autre part, l'Etat ne participe pas au budget du parc, si bien que l'ensemble des activités sont prises en charge par les fonds internationaux – dont la rémunération des gardes du parc, corps paramilitaire.

Ensuite, il s'agit d'un projet 'en panne' : le programme de relocation accuse un grand retard et bute sur le refus de décaissement de la KfW, en raison du manque de clarté relatif au statut de la terre où les populations concernées devraient être relogées. Le sommet de l'Etat entretient en effet un flou persistant sur cette question. D'où un bras de fer entre bailleur et Etat concernant le décaissement relatif à la troisième phase du financement de la banque de développement allemande – l'action publique est en 'standby', et le projet fonctionne *a minima*, sur les fonds de l'AFD, qui permet à l'administration de rester en place mais pas aux activités prévues sur la feuille de route de véritablement prendre forme.

Paradoxalement, ce projet en panne montre que l'Etat (en l'occurrence le sommet de l'Etat, c'est à dire le Conseil des ministres voire le président Guebuza, qui n'arbitrent pas sur la question, mais cela concerne également le ministère de l'agriculture et le ministère du tourisme, qui poursuivent des politiques et nouent des partenariats chacun de leur côté) au Mozambique n'est pas dépourvu de capacités. Il est en effet à même de bloquer la machine de l'aide internationale, en jouant sur le vague et sur plusieurs tableaux, et à demeurer central, puisque c'est le sommet de l'Etat qui est seul en mesure de débloquer la situation. Le fait que la KfW ne décaisse pas ses fonds souligne que l'Etat ne peut pas être le vainqueur obligatoire de la joute : en avril 2011, la direction provinciale de l'agriculture annonce commencer un processus d'attribution de titres de droits à la terre pour les personnes concernées par la relocation. Il s'agit d'une exigence de la KfW, afin que ces droits ne puissent pas être remis en cause par d'éventuels projets de développement concurrents sur cette même zone.

Le sommet de l'Etat opère donc *via* une délégation *de facto* à un appareil transnational et *via* une politique de la non-décision. Ces deux caractéristiques invitent à considérer l'entreprise de domination au Mozambique comme étant en cours de réalisation, et comme s'appuyant sur des faibles capacités. Toutefois, l'Etat au Mozambique est un 'state at work' : il ne s'agit pas d'un Etat vide, mais d'un Etat aux maigres capacités qui se construit sur le faire faire et sur la possibilité de ne pas faire – mais jusqu'à un certain point. En effet, garder ouverte la gamme des possibles et jouer sur plusieurs tableaux implique de clarifier au

coup par coup les options choisies, au risque de bloquer la machine, en l'occurrence le projet de développement du Limpopo.

Conclusion de la seconde partie : Appareils transnationaux de développement/conservation et processus de domination étatique, entre déconnexion et association.

Les projets de développement et de conservation à Gorongosa et au Limpopo s'inscrivent dans des contextes socio-historiques différenciés, et ils se distinguent en termes de montage institutionnel qui les rattache – ou les déconnecte – diversement à l'appareil de l'Etat. En mettant l'accent sur les intermittences de la présence étatique dans l'hinterland depuis l'époque coloniale, nous avons voulu montrer que ces deux projets, appareils transnationaux de développement/conservation, ont en commun de se trouver au service de l'entreprise de domination étatique. L'échec des politiques de socialisme rural puis le conflit armé ont entraîné dans les deux cas des phénomènes de déterritorialisation et de déconnexion de l'Etat-Frelimo avec ces territoires et ces populations. Inversement, les deux appareils de conservation/développement sont des opportunités originales de reconnexion de l'Etat-Frelimo avec ces régions, sous la bannière de la conservation de la nature et dans un régime d'aide.

Nous avons fait dialoguer les mécanismes de gouvernance des deux projets de développement en filigrane des deux chapitres de cette seconde partie. L'objectif de cette conclusion est d'entreprendre un retour comparatif sur Gorongosa et le Limpopo – dans le temps et dans l'espace, afin de proposer une esquisse de comparaison à la fois diachronique et synchronique (Seiler, 2004 : 31) – pour étayer notre thèse du confortement de l'entreprise de domination étatique dans un régime d'aide, dont nous proposerons une discussion finale dans la conclusion générale.

De la comparabilité (1) : contrastes des trajectoires des deux parcs nationaux.

Les trajectoires des deux parcs sont contrastées, d'abord parce qu'ils ont été créés à une soixantaine d'années d'intervalle. Gorongosa, réserve de chasse puis parc national en 1960, a été l'emblème des politiques de conservation de l'Etat

colonial, puis postcolonial. On observe cependant sur la longue durée la continuité des narrations en termes d'intégrité de l'écosystème et de pratiques négatives des populations locales vis à vis des ressources naturelles. Ces narrations sont aujourd'hui reprises par le projet de développement financé par la Fondation Carr (GRP), et si des relocations ne sont pas prévues comme c'est le cas au Limpopo, l'objectif est bien à terme d'inciter fortement les populations habitant au sein du parc (environ 5000 personnes) à le quitter pour la zone tampon. Le Limpopo quant à lui est aussi un emblème de la politique de la conservation au Mozambique, mais de l'Etat-Frelimo exclusivement, puisqu'il a été créé en 2001 à la faveur de la création du GLTP. Si le modèle de conservation transfrontalière est inédit, les politiques publiques de conservation en tant que telles ne sont pas tout à fait nouvelles puisque le parc (PNL) est une ancienne réserve de chasse créée à la fin des années 1960. Si le programme de relocation des populations résidentes au sein du parc (environ 7000 habitants) connaît une faible mise en œuvre, il fait néanmoins écho aux politiques de relocation des populations impulsées par l'Etat colonial puis postcolonial, au nom du développement national.

Ensuite, **l'histoire militaire et politique** des deux régions est fort différente. Gorongosa a été le cœur de l'affrontement entre la Renamo et le Frelimo : la Serra de Gorongosa était en effet l'une des bases principales de la Renamo pendant le conflit armé, tout comme elle avait été une base pour le Frelimo lors de la guerre de libération nationale contre les Portugais. De là un intérêt stratégique de la région, qui infuse toujours l'imaginaire national, et notamment celui des élites politiques du Frelimo. Surtout, en découle un héritage politique fort en termes d'affrontement entre le Frelimo, au pouvoir depuis l'indépendance, et la Renamo, groupe de guérilla devenu depuis les Accords de paix de 1992 un parti politique. Si la Renamo est structurellement assez faible et obtient des scores électoraux de plus en plus bas, il n'en demeure pas moins qu'elle est toujours considérée par le Frelimo comme particulièrement forte dans la région de Gorongosa. Il existe ce faisant dans le centre du pays un véritable enjeu de contrôle politique et territorial – et le parc national de Gorongosa est au cœur de ce double enjeu.

Ce type d'enjeu n'est pas si clair concernant le Limpopo. Si le conflit armé a bien atteint la région, cette dernière n'est pas connue comme ayant fait

massivement allégeance à la Renamo. Si l'occupation de Gorongosa par les troupes de la Renamo était symboliquement forte, il n'en allait pas de même pour la Coutada 16, simple réserve de chasse en aucun cas investie par l'Etat colonial puis postcolonial comme une « perle » de la conservation dans le pays et symbole de la souveraineté nationale. Il n'existe ainsi pas au Limpopo d'héritage en termes d'opposition forte entre Frelimo et Renamo d'un point de vue politique et territorial.

Enfin, ce sont **les projets de développement** des deux parcs qui diffèrent. Très concrètement, les modèles de conservation suivis ne sont pas les mêmes. Il s'agit dans un cas d'un parc national qu'on entend « restaurer », en y réintroduisant la vie sauvage et par ricochet en y attirant à nouveau d'importants flux touristiques – cela dans une perspective d'appui philanthropique promouvant le développement des populations locales. Ce projet est porté par un ppp entre la Fondation Carr et l'Etat mozambicain. On observe l'absence de participation financière de l'Etat – comme dans notre second cas, celui du Limpopo, où le montage institutionnel est toutefois fort différent, puisque le parc national est formellement directement géré par l'Etat *via* la Direction Nationale des Aires de Conservation (DNAC) du ministère du tourisme. Le modèle de conservation est inédit, puisqu'il s'agit d'un projet de conservation transfrontalière entre le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. Le projet mise aussi sur le développement par le tourisme, non dans l'optique de restauration d'un Eden perdu comme à Gorongosa, mais dans celle d'une coopération régionale et de mise en conformité avec les standards essentiellement sud-africains en matière de conservation – d'où un vaste programme de relocation des populations, programme essentiellement de papier du fait de nombreux ralentissements affectant le projet.

De la comparabilité (2) : des convergences dans les dissemblances.

Par-delà leurs dissemblances dans l'histoire et dans leurs montages institutionnels, on retrouve sur la longue durée à Gorongosa et au Limpopo une série de phénomènes : l'intermittence de la présence de l'Etat, des politiques de

relocation des populations au nom du développement et/ou de la conservation de la nature, et des narrations stigmatisant les pratiques des populations locales vis à vis des ressources naturelles.

A Gorongosa les politiques de conservation sont plus anciennes et ont négativement marqué la mémoire locale du fait des vagues successives de relocation ; au Limpopo une dynamique similaire se met en place, hier au nom du développement avec le barrage de Massingir, aujourd'hui au nom de la conservation de la nature.

Dans le cadre des projets actuels, les affichages promus par les administrations des deux parcs sont ceux de bénéfices économiques pour les populations locales, dont l'un des mots d'ordre les concernant est « participation »⁵⁵². Dans le même temps, ce sont à chaque fois des narrations en termes de nette séparation entre hommes et nature qui sont de mise – ce dont ne pâtit pas nécessairement la légitimité de l'Etat. On a vu en effet dans les deux cas que l'Etat local (i.e. les administrateurs de districts) était considéré par les populations locales comme figure de l'autorité. Même si la séparation homme/nature est demandée au nom du développement national et de la conservation de la nature, ce sont bien souvent les administrations des deux parcs qui sont destinataires des mécontentements, et non l'Etat : lesdites administrations sont perçues comme des entités privées, et non comme relevant de l'appareil de l'Etat.

La mise en avant d'une séparation homme/nature illustre une tendance à la « conservation forteresse » repérée par de nombreux auteurs en particulier en Afrique australe. Une citation de Duffy synthétise cette tendance que nous avons régulièrement croisée dans notre travail :

« (...) there is a specific vision of the African environment that has driven conservation. The premise is that people have harmed the environment, a view supported by scientific interpretations of environmental change, a romanticised view

⁵⁵² Ce type d'affichages est constitutif des politiques 'mainstream' de développement et/ou de conservation. Ils représentent *in fine* une fermeture du champ discursif (*discursive closure*) qui correspond à une « anaesthetisation of politics » (Harrison, 2010), 'marque de fabrique' en quelque sorte des politiques néolibérales. Comme le notent Cornwall et Brock : « Participation, empowerment and poverty reduction (...) come together in mainstream development discourse in a chain of equivalence with ownership, accountability, governance and partnership to make the world that the neoliberal model would have us all inhabit » (Cornwall et Brock, 2005 : 1057).

of a stunning wilderness and an aura of extraordinary biodiversity. While this narrative has been challenged by influential work on the need to integrate people and environments for conservation, the vision of the human free African wilderness remains a powerful one. Consequently, for many donors saving African environments means that they have to become people-free » (Duffy, 2006a : 738).

Gorongosa et le Limpopo participent ainsi de la ‘*mainstream conservation*’, et ont en commun d’être les deux **emblèmes contemporains** des politiques mozambicaines de conservation. Ils sont les deux projets de conservation recevant le plus de financements internationaux, et ils incarnent, dans les politiques actuelles de la conservation, les deux modèles de gestion de la nature les plus prisés, à savoir la gestion par ppp et la conservation transfrontalière.

Les **montages financiers** sont semblables en ce que les deux projets sont portés par des fonds internationaux : les banques de développement allemande et française pour le Limpopo (avec une supervision de la Banque mondiale) et la Fondation Carr, l’USAID et la banque de coopération portugaise pour Gorongosa (avec une certaine personnalisation autour du bailleur principal, Greg Carr). A cet égard, le GRP et le projet de développement du Limpopo sont tous deux des appareils transnationaux de conservation/développement. Ils prennent en charge, sous la forme d’une délégation, une série de responsabilités que l’Etat n’a pas les capacités de mettre en œuvre. Ils sont en ce sens le pendant des fragilités capacitaires et organisationnelles de l’Etat mozambicain.

Dans cette optique, on peut parler dans les deux cas de privatisation de l’action publique, puisque ces appareils transnationaux de développement/conservation disposent d’une marge de manœuvre pour mener leurs activités de conservation de la nature et leurs projets de développement. Il existe une autonomie, mais aussi une déconnexion vis à vis de l’Etat central et local, qui se décharge d’un certain nombre de fonctions sur ces appareils transnationaux faute de capacités, à commencer par la gestion au quotidien de ces parcs nationaux.

Cependant, cette déconnexion est relative : le GRP et le projet de développement du Limpopo sont tout deux étroitement associés au processus de domination étatique ; ils sont en somme au service de cette entreprise, en permettant à l’Etat d’assumer des responsabilités qu’il ne pourrait autrement

assumer. Dans les deux cas, l'Etat local est fort présent : il est on l'a dit la figure familière et reconnue de l'autorité – face à l'image d'organisation privée que renvoient les deux parcs sur la scène locale. L'Etat local (i.e. les administrateurs de districts) est à ce titre un partenaire essentiel des deux appareils transnationaux. D'un côté, leur association permet aux appareils transnationaux de bénéficier de la « commodity of sovereignty », c'est à dire de la légitimité de l'Etat, essentielle dans le cadre de questions relatives à la terre et aux ressources naturelles, sujets délicats dans des contextes où ces dernières représentent des ressources essentielles pour les populations. De l'autre côté, l'Etat local bénéficie du déploiement de ces projets, en étant associé à quelque bien-être social, et en se posant comme garant de l'autorité et de la protection de l'Etat, par exemple dans les cas de conflit homme-animal. C'est donc d'une association 'gagnant-gagnant' dont il s'agit, appareils transnationaux et entreprise de domination étatique ne pouvant faire l'un sans l'autre.

Mais c'est bien d'une action publique marquée par la '*shadow of state power*' dont il est question : même si l'Etat au Mozambique est objectivement en conditions de fragilité, au sens de faibles capacités, il 'plane' sur l'action publique ; on l'a vu avec l'Etat local – quant au sommet de l'Etat, il est à même de verrouiller des décisions, puisqu'il détient en dernier ressort la ressource de l'authentification des choix, c'est à dire le pouvoir de la norme.

Finalement, c'est principalement le conflit armé qui a été source de « déconnexion » de l'Etat avec l'hinterland – et c'est principalement par l'entremise des deux projets de développement dans les parcs nationaux que procède la « reconnexion », que l'on peut également qualifier de « re-territorialisation ». C'est dans cette perspective que le GRP et le projet de développement au Limpopo sont au service de l'entreprise de domination étatique : ils sont à plusieurs égards des entités problématiques, aux nombreuses exigences et aux velléités réformatrices – mais elles sont aussi des leviers qui contribuent au processus d'expansion de la capacité de l'Etat-Frelimo à imposer son injonction légitime sur le territoire et la population dont il revendique la direction.

Les deux appareils transnationaux de conservation/développement que nous avons étudiés sont ainsi caractéristiques du régime de l'aide tel que nous l'analysons depuis la première partie de ce travail. Ils mettent en lumière les fragilités de l'Etat en termes de capacités, et gèrent à la place de l'Etat – avec la bénédiction de ce dernier, mais jusqu'à un certain point, puisqu'il demeure à même de verrouiller les décisions et se pose en partenaire incontournable dans la gouvernance de la nature au quotidien. D'où une action publique de l'entre-deux, siège de la '*sovereign frontier*' : la souveraineté n'est ni tout à fait nationale, ni tout à fait globale – elle est un espace précaire de négociations entre bailleurs et Etat, qui ne peuvent faire l'un sans l'autre. C'est ce sur quoi nous concluons dans le cadre de la conclusion générale de ce travail.

Conclusion : Politiques de la nature et nature de l'Etat.

L'aide internationale dans un contexte néolibéral a pour objectif de reconfigurer l'Etat (Goldman, 2001 ; Harrison, 2001), c'est à dire de réduire sa sphère d'intervention⁵⁵³. Cette reconfiguration passe ainsi par un Etat qui serait moins interventionniste et plus régulateur. Dans le cas mozambicain, cette reconfiguration semble en effet prendre forme, mais finalement pas tant du fait du régime de l'aide qu'en raison des faibles capacités de l'Etat, qui ne peut faire autrement que de se parer des habits du régulateur – dont il n'a pas forcément plus les capacités de se parer que de ceux de l'opérateur (et même sans doute moins). En effet, la mission de régulation, au sens de production des cadres de l'action, est au moins aussi compliquée et demande au moins autant de capacités que celle d'opérateur. Il n'y a en ce sens aucune raison de postuler qu'un Etat aux faibles capacités serait plus efficace en régulation qu'en opération. Ce faisant, l'Etat se retire au profit de formes de délégation, ou encore de formes de « gouvernement par procuration (Mbembe, 1999). Ce que notre travail théorise a donc trait aux techniques de retrait de l'Etat, qui lui permettent de se repositionner sur son cœur de définition, c'est à dire sur ce qu'on ne peut lui contester : la légitimité politique et le pouvoir d'authentification⁵⁵⁴. Replié sur ce bastion, il peut alors faire jouer ses ressources et arbitrer *in fine* sur les choix.

Nous répondrons aux trois hypothèses exposées dans le chapitre premier de notre travail, après avoir rappelé les prémices de notre analyse.

⁵⁵³ Tout en « empowerant » les acteurs non étatiques i.e. associations, ONGs, autorités décentralisées, citoyens, etc.

⁵⁵⁴ Qui sont donc les deux outils majeurs de son rôle de régulateur.

Prémices de l'analyse.

Notre problématique se demande dans quelle mesure l'Etat (central et local) au Mozambique parvient à demeurer incontournable dans l'action publique de la conservation de la nature – dans le cadre d'un régime d'aide entraînant une mise en dépendance remarquable et apparemment irrésistible en termes matériel, financier et cognitif. Notre hypothèse est qu'il existe une « shadow of state power », c'est à dire que l'Etat a certes des capacités limitées, mais que son autorité n'en plane pas moins sur l'ensemble de l'action publique.

L'intérêt d'une telle posture de recherche est bien d'inviter à questionner les ressorts de l'action publique dans un contexte d'extranéité, et plus finement d'interroger la nature de l'Etat en action dans un régime d'aide. Ce dernier implique une dépendance aux nombreuses facettes (financière et cognitive principalement), mais il a aussi ceci d'intéressant de placer la question de la transnationalisation de l'action publique au cœur de l'analyse. C'est en somme une invitation à réfléchir sur les formes de « state-making » sur un espace extraverti, caractérisé par les moindres capacités de l'Etat à intervenir dans la production de politiques publiques comme un acteur significatif. C'est pourquoi nous raisonnons sur l'Etat dans une perspective d'historicisation progressive, donc par définition non aboutie et toujours en processus d'acquisition – qui parvient, en jouant sur ses capacités faibles et variables, à contraindre des espaces décisionnels.

Notre enquête de terrain s'est basée sur deux échelles d'étude : celle de la capitale, où négocient représentants de bailleurs et de ministères centraux dans la fabrique de règlements ; celle de deux parcs nationaux, où des équipes transnationales déclinent règlements et cadres d'action comme instruments, expressions et moyens de l'entreprise étatique de domination et de ralliement à son projet. L'intérêt d'adopter deux échelles d'étude est double.

D'abord, proposer des coups de projecteurs sur des échelles différenciées – mais à l'aune d'une même problématique, celle des conditions d'une régulation étatique dans un régime d'aide. Interroger ces deux échelles nous a permis de mettre à jour des modalités diverses de relations Etat/bailleurs – le sommet de

l'Etat (i.e. hauts fonctionnaires des ministères centraux et Conseil des ministres) étant au centre de l'analyse dans le premier cas, tandis que l'Etat local (i.e. gouvernement des provinces et surtout administrateurs de districts) est davantage mis en lumière dans le second. A chaque fois, les élites administratives mozambicaines, que nous avons appelées « acteurs médiateurs » ont été au cœur de notre analyse desdites relations, dans la mesure où ce sont ces acteurs qui font le lien entre monde de l'Etat et monde des bailleurs : ils ont en somme pour fonction de mettre en œuvre les ajustements mutuels nécessaires à la marche de l'action publique. Dans ce cadre, les dispositifs institutionnels de l'Etat (par exemple des comités interministériels), aussi faibles soient-ils, parviennent à l'imposer dans les processus décisionnels, ce qui lui permet de poursuivre son entreprise de contrôle progressif sur des activités transformées en secteurs, sur des individus transformés en publics, et sur des espaces devenus territoires. Cela signifie que l'action tutorée de l'Etat lui permet de participer à la transformation de la nature même de sa domination, d'une domination potentielle sur des espaces, des foules et des initiatives, à une domination politique sur un peuple, des citoyens, des territoires administratifs et des secteurs. Cette transformation vient poser sa présence dominante comme essentielle et naturelle, faisant de lui non plus un acteur particulier qui revendique son rôle mais l'acteur disposant légitimement de la capacité à revendiquer le monopole de la norme.

Puis, faire dialoguer ces deux échelles d'analyse – qui sont en définitive deux échelles d'exercice de la régulation de l'Etat. Une lecture en termes de réseaux a été sous-jacente à l'ensemble de notre travail : cette notion permet d'appréhender ce qui peut faire du lien entre les acteurs présents à des échelles et à des moments différenciés de l'action publique ; les réseaux sont compris comme des liens mouvants où s'échangent cadres et pratiques. Nous avons ainsi mis en évidence les passages existant entre la capitale et les deux parcs nationaux, et plus précisément les systèmes d'interactions entre ces échelles. Ces systèmes reposent là aussi pour une grande part sur les acteurs médiateurs, qui font le lien entre l'Etat central et les administrations de Gorongosa et du Limpopo – nous avons par ailleurs relevé combien une série de décisions relatives à la gestion des parcs était du ressort exclusif du sommet de l'Etat. Ce sont ainsi ces systèmes d'interactions qui font

secteur de la conservation : ils forment des espaces relationnels qui mettent en connexion des espaces décisionnels – dont la particularité est de ne pas être à même de fonctionner les uns sans les autres, tout en fonctionnant chacun selon des systèmes de justification propres mais complémentaires (on l’a vu par exemple avec l’administrateur du parc national du Limpopo et avec les deux directeurs mozambicains du GRP, qui multiplient les navettes entre les parcs et le ministère du tourisme à Maputo).

En d’autres termes, nous avons mis en évidence des systèmes de complémentarité et d’échange. Ainsi, les ministères centraux (et plus concrètement les instances du parti Frelimo et le pouvoir politique centralisé autour de la présidence) s’appuient sur les bailleurs, qui financent les administrations des deux parcs, pour qu’il y ait une gestion effective de la nature et pour que des politiques de développement soient mises en place. L’Etat n’a pas les capacités pour cela : il n’est pas à même d’atteindre ces espaces et ces populations. Or, l’enjeu est de taille pour l’Etat-Frelimo, puisqu’il s’agit dans un contexte post-conflit de (r)établir une présence et de revendiquer une légitimité sur l’ensemble de son territoire, notamment dans des régions où son contrôle est traditionnellement faible ; en ce sens, la délégation aux bailleurs peut servir à renforcer cette présence étatique, et par extension le contrôle des populations et des ressources – cela grâce aux règles d’action de l’Etat moderne, portées par les organismes délégataires. Inversement, les bailleurs s’appuient sur et ont besoin de l’Etat pour développer leur industrie de l’aide⁵⁵⁵ ; et ils n’ont de légitimité et de marge de manœuvre que parce que, et tant que, l’Etat l’entend de cette façon. L’Etat est en effet dépositaire de la « commodity of sovereignty » (Igoe et Brockington, 2007 : 440), essentielle pour conférer de la légitimité à des interventions « externally-driven », surtout lorsqu’il s’agit de questions liées à la terre et aux ressources naturelles, enjeux sensibles dans des contextes où ces dernières constituent des ressources essentielles pour les populations. Il existe en somme un réseau de dépendance mutuelle, dans lequel l’Etat est en quelque sorte le ‘hub’⁵⁵⁶. Dans cette optique, la

⁵⁵⁵ De fait, les bailleurs ne peuvent pas fonctionner sans un minimum d’Etat, et de bonne volonté de cet Etat.

⁵⁵⁶ Cela répond en partie à notre deuxième hypothèse de travail, relative à la territorialisation de l’action publique, qui souligne la capacité des politiques publiques à se décliner différemment selon les espaces, selon les échelles étudiées – tout en faisant émerger un espace relationnel structuré par les enjeux de politiques de la nature.

régulation exercée par l'Etat consiste en du monitoring des administrations transnationales.

L'échelle de Maputo et en particulier l'unité TFCA, et l'échelle des deux parcs nationaux invitent ce faisant à une réflexion sur ce que nous appelions dans l'introduction de notre thèse une gouvernance hybride – au sens d'entre-deux, à mi-chemin entre inputs internationaux et préservation voire expansion du pouvoir de l'Etat. Or, cette gouvernance hybride s'opérationnalise *via* des modes de délégation de l'Etat à des administrations transnationales i.e. que nous avons appelées enclave bureaucratique en ce qui concerne l'unité TFCA et appareils transnationaux de conservation/développement relativement aux administrations des deux parcs. Plus précisément, l'Etat ne peut faire autrement que de donner l'apparence de déléguer : d'une part pour donner le change de la souveraineté (c'est la '*sovereign frontier*'), et d'autre part pour accéder à des ressources, des espaces, des populations et des formes de compétences qui lui seraient autrement inaccessibles. Partant, même si ce sont bien des acteurs internationaux qui financent et qui ont la main sur nombre de questions relatives à la gestion quotidienne des deux parcs, ainsi que sur la définition et les procédures relatives à la Politique de conservation par exemple, tout cela est fait au nom de l'Etat. En d'autres termes, ces administrations gèrent et mettent en œuvre parce qu'elles en ont les compétences et les capacités, mais toujours au nom de l'Etat, permettant à celui-ci de se renforcer et ce faisant de consolider ses capacités d'entreprise et de revendiquer un peu plus encore le monopole de la souveraineté, y compris face aux bailleurs.

Gouvernance hybride et gains de souveraineté.

Notre première hypothèse est celle d'une gouvernance hybride : si la régulation de la conservation de la nature semble pour une large part échapper à la sphère étatique au profit d'acteurs internationaux publics et privés, les processus de délégation peuvent en définitive correspondre à des gains de souveraineté.

Fragilité et souveraineté sous tutelle.

La question des incapacités de l'Etat à gouverner, au sens de régie de la conduite des hommes dans un cadre et avec des instruments étatiques (Mbembe, 1999 : 5) est régulièrement abordée dans la littérature. On parle par exemple de « sortie de l'Etat », au sens où l'activité de gouverner échappe des mains de ceux qui sont supposés l'exercer (Mbembe, 1999 : 5). Dans le cas mozambicain, on observe de fait le phénomène de la multiplication des acteurs intermédiaires : dans le cadre de la gestion de la nature, mais aussi dans la fabrique des règlements. C'est ainsi que nous avons parlé de privatisation de l'action publique, non au sens de privatisation technique, mais au sens où l'Etat passe par des intermédiaires, qui gèrent selon leurs propres normes des missions auparavant dévolues à l'Etat.

Le contexte est celui de la « néolibéralisation de la nature », phénomène mis en avant par de nombreuses publications (Igoe et Brockington, 2007 ; Brockington et Duffy, 2010 ; Igoe *et.al.*, 2010 ; Holmes, 2011 ; Büscher *et.al.*, 2012), que nous avons évoqué dans l'introduction générale de ce travail. Le cadre néolibéral est celui de l'accent mis sur le rôle des intermédiaires dans la réalisation d'une série de missions qui étaient auparavant l'apanage de l'Etat. Ces intermédiaires sont d'abord les marchés – on parle par ricochet de la marchandisation de la nature et de sa rentabilité – mais aussi des ONGs, des fondations philanthropiques. Comme l'explicite Holmes :

« States are increasingly entering into arrangements for joint governance of issues and places, such as running protected areas, with other organizations, particularly NGOs — or in some instances, devolving control entirely » (Holmes, 2011 : 4)

Il y a de fait multiplication des formes de délégation, qui trouve donc son origine dans le cadre néolibéral de mise depuis les années 1980 et qui repose sur les faibles capacités de l'appareil étatique. Ce dernier s'appuie d'autant plus sur des acteurs intermédiaires que cela est par ailleurs encouragé par la plupart des institutions financières internationales. A ce titre, le mode postcolonial d'exercice

du pouvoir fait écho au processus de formation de l'Etat occidental tel que décrit par Tilly (1992), dans le cadre duquel des intermédiaires exerçaient *de facto* des pans entiers de la souveraineté étatique – mais parce que le détenteur du pouvoir, incapable de mener plus avant sa domination, consentait à des alliances avec d'autres acteurs ayant des capacités pour accroître ses propres moyens. Il déléguait donc une fonction, une mission et un pouvoir théorique pour en retirer des ressources pratiques nouvelles.

Or, le rôle des intermédiaires est généralement vu dans la littérature comme une tutelle – voire comme des protectorats – exercée par les institutions financières internationales – les bailleurs, comme nous les avons appelés génériquement au cours de notre thèse. Leur action dans les Etats récipiendaires est régulièrement décrite comme une « enterprise of international governance and liberal statebuilding » (Mayall et Soares de Oliveira, 2011 : 3)⁵⁵⁷, faite d'une présence internationale de long terme mue par des objectifs de transformation de l'Etat. C'est en effet ce que nous avons souligné dès l'introduction générale de ce travail, en évoquant dans le cas de la conservation de la nature le « green neoliberal project » (Goldman, 2001) de la Banque mondiale par exemple.

La 'mise sous tutelle' correspond ainsi aux conditionnalités émises par les bailleurs et à leurs interventions directes dans la conduite des affaires publiques et dans la refonte de l'appareil de l'Etat – ce que la nouvelle approche de l'aide n'aurait en rien changé. Plusieurs travaux sur l'aide contemporaine soulignent ce phénomène (Williams, 2000 ; Hanlon et Smart, 2008 ; Whitfield, 2009 ; Oya et Pons-Vignon, 2010), et montrent combien les bailleurs s'associent étroitement à la fabrique de l'action publique dans les Etats récipiendaires. Williams note ainsi :

« *The World Bank and other IFIs are not only concerned with inducing major economic and political reforms in their recipient countries, but (...), they are also concerned with attempting to reconstruct in the minutest detail the functioning of governments* » (Williams, 2000 : 571).

⁵⁵⁷ Les auteurs abordent essentiellement les cas d'opérations de maintien de la paix dans des situations post-conflits. Mais leur approche est intéressante en ce qu'elle fait écho à la question du régime de l'aide, dont on peut dire dans une certaine mesure qu'il établit de fait des tutelles sur les Etats récipiendaires.

Cette tutelle est régulièrement envisagée comme une atteinte à la souveraineté. Tréfon par exemple, en référence au cas de la République Démocratique du Congo, évoque la souveraineté « circumscribed and controlled by international partners » (Tréfon, 2011 : 23). C'est dans cette optique que Mbembe parle de « logique d'émasculation de l'Etat », qui irait de pair avec la « logique d'excision de la souveraineté » (Mbembe, 1999 : 81). C'est l'idée de « souveraineté fragmentée » que soutient en ce sens l'auteur. Cette appréhension de la souveraineté est ainsi un thème récurrent de la littérature, comme le rappelle Harrison :

« almost all of the theorising of the African state since the late 1960s has urged us to consider sovereignty as either fragile, problematic or non-existent. This is perhaps the only theme that endures and unites writings on African politics » (Harrison, 2004 : 24).

Ces dynamiques ne sont pas propres à l'Afrique ou aux pays en développement en général. Jobert pointe ainsi la montée en puissance de réseaux internationalisés d'expertise et de la philanthropie, qui représente un processus de contournement des institutions publiques classiques, au profit de « grands assembleurs privés » (Jobert, 2003 : 277), dont l'autorité publique devient la captive. Selon cette lecture, il y aurait dessaisissement « volontaire » du politique, et contournement de la bureaucratie *via* le développement d'agences autonomes. Cela fait écho aux administrations de mission, et dans notre cas d'étude à l'enclave bureaucratique du ministère du tourisme mais aussi aux administrations de Gorongosa et dans une moindre mesure du Limpopo, aux moyens supérieurs par rapport aux administrations classiques. Il y a à chaque fois délégations de compétences étatiques – qui correspondent donc formellement à un dessaisissement « volontaire » de la part de l'Etat – au profit d'institutions qui deviennent des espaces normatifs et gestionnaires semi-autonomes.

Ces enjeux se rattachent finalement à la question plus large de la gouvernance globale, qui fait référence au fait que les Etats sont de plus en plus incorporés au sein de réseaux transnationaux d'acteurs et d'institutions (Clapham, 1996 ; Duffield, 2001). Dans cette optique, ça n'est pas tant l'idée de fragmentation de la

souveraineté qui est interrogée, mais plutôt « the proliferation of forms of power, control and authority that increasingly lie outside national governments » (Duffy, 2006b : 98). En d'autres termes, les incapacités de l'Etat entraînent la multiplication d'interventions sur la scène nationale de la part d'acteurs et d'institutions qui prennent en charge une série de responsabilités censées *a priori* relever de l'Etat. Comme le note Van de walle :

« All over Africa, the withdrawal from social services is patent, particularly outside the capital. In the poorest countries of the region, donors and NGOs have increasingly replaced governments, which now provide a minor proportion of these services » (2001 : 276)⁵⁵⁸.

Dans le même ordre d'idées, Ferguson souligne que :

« neoliberal Africa has in recent years seen a proliferation of collapsed states or states whose presence barely extends beyond the boundaries of their capital cities. (...) modern social and medical services, where there exist at all, are more likely to be provided by transnational NGOs than by states » (Ferguson, 2006 : 13).

C'est en effet ce que nous avons montré à Gorongosa, et dans une moindre mesure au Limpopo : la délivrance de services sociaux et la mise en œuvre de programmes de développement financés par des organisations internationales de développement/conservation. Empruntant les termes de Ferguson (2006), on peut dire que cela équivaut à de nouvelles formes de gouvernement – prodiguées par des appareils transnationaux de gouvernementalité (et que nous avons régulièrement nommés appareils transnationaux de conservation/développement). Cela évoque ce que Tilly (1992 : 55) appelle le gouvernement indirect, qui a l'avantage de permettre de gouverner tant bien que mal sans avoir à organiser, financer et entretenir un appareil administratif pesant⁵⁵⁹.

Les appareils transnationaux de conservation/développement prennent ainsi en charge toute une série de services et de programmes, à la place de l'Etat et/ou en

⁵⁵⁸ Cité dans Ferguson (2006 : 12).

⁵⁵⁹ Modèle qui a été de mise en Europe jusqu'à l'époque de la Révolution française.

son nom. C'est le cas des parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo, et c'est également le cas au ministère du tourisme, où l'unité TFCA conçoit des règlements au nom de l'Etat, et même au cœur de l'appareil de l'Etat. Il y aurait en ce sens coexistence de plusieurs formes d'autorité et de contrôle. C'est ce qu'Harrison (2004) appelle les « governance states », en référence au rôle de premier plan joué par des réseaux globaux de gouvernance, devenus inséparables des Etats-nations. Par extension, c'est la notion de « sovereign frontier » que propose l'auteur, pour souligner combien la souveraineté est en quelque sorte partagée entre Etat et acteurs exogènes ; la souveraineté ne serait ainsi ni tout à fait nationale, ni tout à fait globale, mais plutôt un entre-deux.

L'idée de l'entre-deux a été beaucoup traitée dans notre travail. Elle est une entrée utile pour qualifier l'action publique dans un régime d'aide, où Etat et bailleurs ne peuvent faire l'un sans l'autre ; c'est l'idée de dépendance mutuelle (Igoe, 2007 : 257), qui devient une modalité normalisée de l'action publique⁵⁶⁰. Mais l'entre-deux qualifie selon nous de manière moins pertinente la souveraineté : elle reste dans notre optique profondément l'apanage de l'Etat. Plus précisément, nous avons adopté l'idée de « commodity of sovereignty », qui est précisément une prérogative de l'Etat : les bailleurs sont porteurs de fonds et de capacités, mais l'Etat conserve cette commodité, et c'est pourquoi il reste au centre du jeu de l'action publique.

D'une souveraineté déléguée à une entreprise légitime
de domination.

Similairement à l'Etat occidental, l'Etat au Mozambique fonctionne donc à la revendication de la souveraineté, dont il ne peut manifester certains aspects que par le recours à une médiation. Il y a certes en quelque sorte dessaisissement de la part de l'Etat de prérogatives qu'il n'est pas à même d'exercer – ce qui donne naissance à des formes parallèles, complémentaires et/ou parfois rivales de gouvernement, à savoir les appareils transnationaux étudiés dans ce travail – mais dans une optique de concrétisation d'une souveraineté qu'il ne peut exercer

autrement. En d'autres termes, « l'Etat » transfère ses compétences souveraines à des organisations internationales qui vont valider l'absence d'Etat – tout en le confirmant⁵⁶¹. D'où un paradoxe *a priori* complet, où la privatisation est finalement vecteur de publicisation. En effet, si l'Etat délègue sur la gestion des parcs nationaux, il conserve le monopole formel de la régulation et consacre sa capacité à rester dans un jeu de régulation de son espace dans lequel il dispose de peu de ressources et de capacités comparé aux acteurs externes. L'Etat se replie en quelque sorte sur le 'faire faire', contre le faire, et sur le contrôle du respect des cadres de l'action – il s'agit de faire en sorte que sa souveraineté ne soit pas remise en cause par la mise en délégation, d'où sa possibilité, toujours en toile de fond, de dire non⁵⁶². Les politiques de la nature au Mozambique révèlent ainsi un Etat certes en condition de fragilité, mais dont la perpétuation repose sur un processus précaire de captation et de valorisation des ressources rendues disponibles par le régime de l'aide.

Or, c'est grâce à ces « arrangements »⁵⁶³ promouvant la délégation que justement l'entreprise de domination étatique peut se poursuivre – et la dialectique nature/construction étatique fonctionner⁵⁶⁴. C'est paradoxalement reconnaître que l'aide atteint un résultat inattendu : en postulant le contournement de l'Etat⁵⁶⁵, elle fournit à ce dernier des moyens et des capacités inédites faute de pouvoir s'en passer – on rejoint en ce sens nos propos précédents mettant en avant l'existence d'un réseau de dépendance mutuelle entre Etat et acteurs de l'aide. C'est ce qu'explique en substance Lunstrum, qui évoque ici les « partenariats » établis entre l'Etat et des bailleurs de fonds dans la gestion de parcs nationaux :

⁵⁶⁰ Tant en tant qu'activité et manière de faire que comme méthode d'analyse.

⁵⁶¹ C'est en somme ce que souligne Ferguson : « (...) sovereignty in Africa is not about control over territories, it is instead the ability to provide contractual legal authority to extractive foreign firms » (Duffy, 2008 : 328) (Duffy propose ici un commentaire de l'ouvrage de Ferguson (2006)). Dans le même ordre d'idée, Constantin (2000 : 67) rappelle que seules les autorités politiques et administratives disposent des armes de la légalité et de la compétence décisionnelle (et, si nécessaire, du recours à la violence légale). Cela revient à ce que nous avons appelé dans notre travail la contractualisation de l'action publique : la régulation de la conservation repose sur des financements extérieurs et suivant un cahier des charges modelé sur des problématiques légitimes à l'échelle internationale – mais l'Etat est partie prenante et active au contrat, puisqu'il est dépositaire de la souveraineté.

⁵⁶² C'est en substance ce que mettent en avant Compagnon *et.al* : « Even the weakest least developed country's government can grant outsiders legitimate access to the local communities and specific territories, for policy implementation, or withdraw such privilege at will » (Compagnon *et.al*, 2012 : 257).

⁵⁶³ Pour reprendre l'expression de Holmes (2011 : 4) évoquée au début de ce point.

⁵⁶⁴ Comme on le verra dans le point suivant, « Nature et construction étatique ».

⁵⁶⁵ De fait, le régime de l'aide est généralement associé à l'idée d'Etat faible, fragile, voire failli. L'aide vient palier les fragilités de l'Etat – et/ou, l'aide contribue à développer lesdites fragilités, en tendant à remplacer l'Etat et en ne laissant aucune soupape de « capacity building » domestique (Oya et Pons-Vignon, 2010 ; Tréfon, 2011).

« (through these “partnerships”) the state gains the means necessary to build a park, relocate communities living inside its borders, bring in animals to repopulate the area, regulate the increasingly militarized space of the park through increasingly sophisticated surveillance technologies, and so forth » (Lunstrum, 2008 : 353).

C'est en effet grâce aux capacités et aux fonds venus d'ailleurs – et visant à le contourner au nom de l'efficacité et de la performance – que l'Etat se trouve en mesure de voir menées des politiques de conservation de la nature :

« (...) what we are seeing is a complex dynamic in which states enter into extra-national networks or partnerships in order to consolidate their power (...). And whereas such states may give up a degree of sovereign decision-making capacity over national territory as part of entering into these partnerships, they are able to gain resources (such as foreign currency, knowledge, and even vehicles) which enable a level of state control not otherwise attainable. (...) the state seemingly cedes sovereignty to gain sovereignty » (Lunstrum, 2007 : 16-25).

C'est précisément ce que nous avons voulu montrer tout au long de notre travail : la délégation de souveraineté peut consister et consiste de fait dans le cas mozambicain à un gain de souveraineté : par l'action d'acteurs intermédiaires, l'Etat assume ce qu'il ne pourrait autrement assumer. Ces appareils, qui agissent au nom de l'Etat, font basculer ce qui peut sembler de prime abord un mouvement de privatisation en une force de publicisation. Dans ce cadre, si l'Etat paraît régulièrement en retrait, c'est précisément parce qu'il se pose en définitive en gardien (*custodian*). Evoquant le cas du parc national du Limpopo, Lunstrum soutient ainsi :

« (...) state power is not merely consolidated over the park. More profoundly, the park emerges as a type of “neoliberal state space”; that is, a space over which the state is the ultimate arbiter, deciding who can enter this space, for what purposes, and so on » (Lunstrum, 2008 : 340).

Or, tous les Etats aux faibles capacités ne peuvent pas avoir le dernier mot : ce qui est vrai au Mozambique ne l'est pas nécessairement ailleurs. L'originalité du Mozambique est d'être un « bon candidat » à l'aide internationale : le passage du marxisme au néolibéralisme a été acté par le Frelimo, le conflit civil s'est en définitive conclu dans des modalités relativement satisfaisantes selon les organisations internationales (au premier chef les Nations Unies). Il est en somme difficile de trop reprocher quoi que ce soit au gouvernement – même si cela peut bien entendu se produire – qui a peu de capacités mais qui fait preuve de « bonne volonté », et qui permet à l'industrie de l'aide de s'auto-légitimer.

Nature et construction étatique : une lecture par la territorialisation de l'action publique.

Notre deuxième hypothèse met en avant une dialectique entre politiques de la nature et construction étatique sous un régime d'aide : la délégation de la gestion de parcs nationaux à des intermédiaires peut être vecteur de (ré)affirmation de présence étatique sur le territoire.

Ainsi, que ce soit à l'échelle de Maputo où se fabriquent des règlements, ou à celles de Gorongosa et du Limpopo où se gèrent des parcs nationaux, l'enjeu sous-jacent est celui du contrôle de la terre – c'est à dire du territoire et de l'espace géographique de l'Etat. Cette question est particulièrement sensible dans le contexte mozambicain, où la terre appartient au domaine public depuis l'indépendance. Ainsi que le note Galli :

« In Mozambique, the historical battle-ground of inclusion-exclusion is land. Land is what Mozambicans identify with and fight over and it is the issue that most clearly pits the interests of politicians and government officials against those of rural peoples. In the recent reform of land law, legislators refused to cede state control over land either to a private property regime or to community control. (...) The land question is the ultimate battleground for the assertion not only of rights and citizenships but also identity and, finally, power and authority » (Galli, 2003 : 11).

Nous avons souligné, particulièrement dans l'introduction de notre seconde partie, combien le rapport entre l'Etat et l'hinterland et les populations rurales était historiquement fragile – en termes de présence étatique, par intermittences, et en termes de défiance chronique des populations vis à vis de l'Etat, et par extension de l'Etat-parti. C'est par des politiques d'aménagement du territoire, et plus spécifiquement par des politiques de la nature que cette présence étatique par intermittences s'illustre – et qu'elle suscite en général de la défiance. En effet, le contrôle de la terre par l'Etat⁵⁶⁶ suppose des « territorialisations » (Lunstrum, 2011), c'est à dire des modes de gestion du territoire qui impliquent, depuis l'époque coloniale, des contraintes (fiscalité, recensement, application de normes), des évictions et des relocations de populations – au nom du développement et/ou de la conservation de la nature.

Comme le rappelle la citation ci-dessus, les politiques de la terre, auxquelles se rattachent les politiques de la nature, sont au fond des modes d'exercice du pouvoir et de l'autorité. C'est en ce sens que la fabrique de règlements relatifs à la nature et, plus concrètement peut être, la création et la gestion de parcs nationaux est essentielle à l'Etat dans son entreprise de construction étatique, d'autant plus dans un contexte d'emprise relative sur un territoire et des populations, du fait de capacités limitées. Il existe de fait un lien direct entre politique d'environnement et entreprises de domination (Constantin, 1994 : 3), et il n'y a pas là exceptionnalité mozambicaine. De fait, gérer la nature, c'est contrôler la terre, ses usages et ses utilisateurs, et c'est ancrer la revendication de domination de l'Etat sur un espace devenu ainsi territoire légitime de consécration de la souveraineté.

On retrouve en effet de telles dynamiques dès l'époque coloniale et dans l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, et australe en particulier. De nombreux auteurs, nous l'avons vu au fil de notre démonstration, montrent combien les politiques de conservation, notamment *via* la mise en place de parcs nationaux, sont des instruments de contrôle territorial et des populations (Ramutsindela, 2004 ; Goeury, 2007 ; Singh et van Houtum, 2002 ; Rodary, 2008b). Neumann note par exemple :

⁵⁶⁶ Qui passe donc notamment par l'absence de propriété privée.

« (...) the important historical and contemporary role that conservation and national parks laws play in reinforcing and legitimating state control over land and resources in rural Africa » (Neumann, 1998 : 11)⁵⁶⁷.

Selon Neumann en effet, les parcs nationaux et les lois de conservation en général, ont été l'une des composantes du processus colonial d'appropriation de la terre et des ressources naturelles. Avec la poursuite des politiques de conservation suite aux indépendances, c'est au fond la question de la souveraineté qui continue d'être étroitement associée aux politiques de la nature, et à la création des parcs nationaux spécifiquement :

« the history of nature conservation reveals that the state was central to the emerging link between state land and national parks and reserves. The link was made possible by the sovereignty of the state over land and the products of nature. (...) the sovereignty of the state is built on the control of territory. As such, then, the use of state land in developing national parks served to extend the state's authority over products of nature and to determine the rules by which those products could be accessed » (Ramutsindela, 2004 : 79).

Contrôle du territoire et des populations sont ce faisant des leitmotifs de la littérature. Au-delà, c'est donc de l'autorité et de la souveraineté de l'Etat dont il s'agit. Les parcs nationaux sont des symboles nationaux (Carruthers, 2003 : 265), marqueurs de la souveraineté, là aussi depuis l'époque coloniale. On a vu combien cela a été le cas du parc national de Gorongosa par exemple. Les propos de Rodary résument tout cela :

« la continuité des politiques coloniales et postcoloniales se fondait sur le fait étatique comme appareil exclusif de gestion de l'espace. A la fois dans leur dimension politique de contrôle des populations et dans leur dimension économique de

⁵⁶⁷ Dans le même ordre d'idées : « conservation (...) was produced as a disciplinary tool for the expansion of state control through the domain of public lands and enhanced rule making » (Singh et van Houtum, 2002 : 254).

marchandisation des ressources, les parcs nationaux représentaient un archétype d'outil étatique de gestion des hommes et de l'espace » (Rodary, 2008a : 215).

L'enjeu des parcs nationaux n'est de fait pas uniquement écologique : ils sont des instruments d'appropriation de l'espace par les puissances coloniales, et de pérennisation de ce contrôle par les gouvernements qui ont suivi (Rodary, 2008a : 216). L'Etat s'érige en maître de la terre, en revendique le pouvoir et la symbolique ; il se revendique au fond en '*custodian*' de la valeur suprême. La nature et la vie sauvage (*wildlife*) sont dans cette optique une « political commodity » (Gibson, 1999) : elles sont des instruments dans l'entreprise de domination étatique – mais aussi, comme nous l'avons montré dans le cas mozambicain, du maintien et de l'expansion du Frelimo. Les politiques de la nature impliquent en effet on l'a vu la codification de ce qu'il est possible ou non de faire relativement à l'usage de la terre et des ressources naturelles ; une présence paramilitaire ; des programmes d'infrastructures, de santé, d'éducation, d'emploi (en somme, de la distribution de 'largesses' à laquelle s'associe le parti-Etat) – mais aussi de mesures de relocation des populations selon les cas.

La question qui se pose, partant, est celle des conditions de possibilité d'une telle dialectique entre nature et construction étatique dans un contexte de fragilités de l'appareil étatique, qui n'a guère les capacités de maintenir sa présence sur le territoire, c'est à dire ses territorialisations – gages de sa souveraineté territoriale. Dans cette perspective, nous avons montré combien l'entreprise de domination de l'Etat sous régime d'aide se (re)configure et se (re)spatialise. Notre thèse est bien que malgré le régime de l'aide, ou alors justement grâce à celui-ci, l'Etat parvient à « spatialize (its) authority and stake claims to superior generality and universality » (Ferguson, 2006 : 112). A ce titre, nous avons mis en avant le rôle déterminant des bureaucraties locales, en particulier les représentants locaux de l'Etat que sont les administrateurs de districts. Si l'Etat-Frelimo n'a pas systématiquement engendré une pleine allégeance de la part des populations rurales, il n'en demeure pas moins une autorité familière, et reconnue en tant que telle – en résulte donc une forme de légitimité. Comme le note Englebert, « weak African states endure because they have engineered legitimacy for themselves over

time, irrespective of their lack of capacity » (Englebert, 2009 : 54)⁵⁶⁸. Autrement dit, l'idée de « state verticality and encompassment » (Ferguson, 2006) demeure prégnante dans les imaginaires des parties prenantes et dans leurs pratiques. A ce titre, l'important est autant le manque de capacités des appareils d'Etat que la capacité de l'idée d'Etat en Afrique à demeurer omniprésente au point d'être incontournable, y compris là où il est le plus remis en cause. La contrepartie de cette situation est que l'Etat ne peut que prendre des formes très variables en fonction de la trajectoire particulière dans laquelle son entreprise est engagée.

C'est pourquoi nous pouvons suivre Tréfon lorsqu'il parle d'« administrative juggernaut », en référence au cas de la République Démocratique du Congo – sachant que cette situation spécifique correspond un Etat assimilé à une capacité de répression, d'extorsion et de domination :

« the administration and its representatives remain unavoidable forces in Congo's social, economic, political and cultural arenas. The term 'juggernaut' is appropriate here because it refers to an unstoppable force with crushing power » (Tréfon, 2011 : 87).

Cette idée de force qu'on ne peut contrer fait également référence au rôle du temps et des procédures bureaucratiques. C'est parce que l'Etat – et plus spécifiquement le sommet de l'Etat – est détenteur du pouvoir de la norme que nombre de décisions demeurent comme suspendues, en attente. Cela rejoint l'idée de jeu sur le vague que nous avons développée dans notre travail. Comme le font observer Schafer et Bell : « the vagueness of the regulatory framework as it stands means that the state and its agents at all levels retain considerable power to interpret the laws at their discretion » (Schafer et Bell, 2002 : 404). Les représentants de l'Etat sont de fait toujours à même de court-circuiter les feuilles de route des bailleurs :

« (the state's) claim to exclusive political authority over a territory—even when challenged in practice—gives it unmatched leeway, including the potential capacity to

⁵⁶⁸ Cité par Tréfon (2011 : 89).

hinder or block operations by external actors and to slow down policy change » (Compagnon et.al, 2012 : 257).

Les représentants de l'Etat sont également à même de jouer sur plusieurs tableaux – dans le même mouvement, ce sont bien de nouveaux territoires qui sont contrôlés, et des (nouveaux) « lieux de l'Etat » (Hibou, 1999b) qui sont (ré)affirmés.

L'Etat au Mozambique : une entreprise de domination en cours de réalisation.

Notre troisième hypothèse est celle d'un Etat certes aux faibles capacités, mais qui n'en demeure pas moins une entreprise de domination en cours de réalisation. Ses faibles capacités peuvent aller de pair avec des processus de captation et de valorisation des ressources disponibles dans le cadre du régime de l'aide.

Dans une lecture wébérienne classique, l'Etat est donc une entreprise en cours, et non une entreprise de domination acquise. Ce monopole rhétorique de la domination a des effets très concrets, puisque nous avons vu combien l'Etat conservait le pouvoir de la norme : s'il y a production de cadres sous l'impulsion d'organisations internationales, seul l'Etat a le pouvoir de les authentifier – ou non, ou modifiés, ou en retard, alimentant une culture de la négociation permanente. Cela rejoint la définition organisationnelle de l'Etat proposée par Tilly (1992), selon laquelle l'Etat est une organisation maniant la contrainte et qui bénéficie d'une priorité indiscutée à certains égards sur toute autre organisation, à l'intérieur d'un territoire important. Manier la contrainte tout en n'ayant guère les moyens et les capacités de le faire, en particulier en-dehors de la capitale, voilà tout l'enjeu du processus de pénétration étatique au Mozambique.

Dans le cadre de notre approche par le haut, nous avons mis l'accent sur le rôle pivot des élites administratives – de l'unité TFCA et des administrations de Gorongosa et du Limpopo. Elles sont au cœur de la gouvernance hybride, étant à

l'interface de la dépendance mutuelle entre Etat et bailleurs ; elles incarnent de fait l'hybridité de l'action publique, de par leur '*straddling*' professionnel, mais aussi en termes de culture et de formation⁵⁶⁹. Leur double allégeance permet la mise en œuvre de la feuille de route des projets financés par les bailleurs, tout en assurant à l'Etat un regard permanent sur la fabrique de règlements et sur la gestion au quotidien des deux parcs. On observe dans ce cadre une sorte d'allégeance primordiale à l'Etat, constante intergénérationnelle – et ce que ne semble pas nécessairement amoindrir la socialisation aux visions du monde et aux pratiques véhiculées par les agences de l'aide. Les « nouveaux acteurs étatiques » promus par le régime de l'aide, que nous évoquions en introduction, participent certes d'un mouvement de reconfiguration de l'Etat, mais qui consiste en des réformes toujours susceptibles d'être remises en cause par le sommet de l'Etat, et/ou retardées – voire reformulées, comme nous l'avons vu dans la première partie de notre travail.

Ces effets de verrouillage illustrent l'idée de '*shadow of state power*', laquelle suppose une action publique en accordéon : l'ombre de l'Etat plane sur l'action publique, au sens où il est plus ou moins en retrait selon les enjeux ; en d'autres termes, son monopole de la souveraineté est délicat et en constant ajustement. Ce processus mouvant s'illustre par les dynamiques de déconnexion et de reconnexion entre Etat et administrations transnationales : elles sont à certains égards semi-autonomes, mais elles ne peuvent fonctionner sans l'Etat d'une part (puisque celui-ci est détenteur de la « commodity of sovereignty »), et parce que l'Etat est toujours à même de revenir dans le jeu comme acteur central et de court-circuiter ces espaces décisionnels et normatifs semi-autonomes d'autre part. Ajoutons que l'ombre du Frelimo n'est jamais bien loin dans les discours et les pratiques de l'élite administrative mozambicaine. Finalement, le propre de l'enclave bureaucratique du TFCA et des administrations de Gorongosa et du Limpopo est fondamentalement d'être au service de l'entreprise de domination étatique.

⁵⁶⁹ En d'autres termes, les élites mozambicaines que nous étudions sont clés dans l'appréhension de l'action publique qui se caractérise par une gouvernance hybride des questions de conservation de la nature – mais elles sont dans le même temps elles-mêmes l'expression de cette hybridité.

C'est selon nous sur ce dernier point que se situe la nature de l'Etat en action dans un régime d'aide : selon l'idée de '*shadow of state power*', l'ombre de l'Etat plane donc au-dessus de l'action publique transnationale. Le régime de l'aide combiné aux faibles capacités de l'Etat entraînent la montée en puissance de la régulation par autrui. Plus précisément, nous avons mis à jour des processus de déconnexion de ces administrations transnationales vis à vis de l'appareil de l'Etat : elles sont semi-autonomes – c'est ainsi que nous avons parlé de privatisation de l'action publique⁵⁷⁰. Nous l'entendons au sens de prise en charge par des intermédiaires d'une série de responsabilités que l'Etat n'est pas à même de prendre en charge, en raison d'un régime de l'aide promoteur de politiques néolibérales, et du fait d'une situation objective de faibles capacités de l'Etat.

Or, il s'agit essentiellement d'une apparence de délégation : l'Etat laisse faire ces acteurs internationaux publics et privés – à condition de pouvoir récupérer le jeu politiquement, c'est à dire de bénéficier de leurs activités, notamment en termes de présence étatique sur le territoire et de contrôle des populations et des ressources. S'il y a en quelque sorte un renversement des préséances, puisque l'Etat semble ne pas pouvoir refuser la mise en place de ces espaces décisionnels et normatifs semi-autonomes et les projets de refonte réglementaire ou de conservation/développement qui les accompagnent, il bénéficie au fond d'une option de gain à terme de souveraineté. De fait, il accepte par exemple de refonder son arsenal réglementaire en matière de conservation de la nature, et bénéficie pour cela de capacités et de compétences extérieures⁵⁷¹. Mais il peut verrouiller les prises de décisions lorsqu'il s'agit de formuler des textes à effet obligatoire. Concernant les parcs nationaux, l'Etat parvient grâce à des ressources extérieures à mettre les pieds dans des zones où il ne parvenait pas ou guère à pénétrer auparavant – et le sommet de l'Etat peut verrouiller une série de décisions, comme l'attribution de concessions touristiques, et se faire très présent *via* l'Etat local. Autrement dit, l'Etat n'est pas dessaisi par le régime de l'aide et par la délégation : il parvient à structurer des enjeux de politiques publiques.

⁵⁷⁰ Voir la note de bas de page n°32.

⁵⁷¹ Auxquelles on peut associer les élites administratives mozambicaines : ces acteurs sont certes mozambicains, mais les hauts salaires et les conditions matérielles dont ils bénéficient dans l'unité TFCA contribuent à les inciter à rester dans l'appareil de l'Etat.

Nous avons en effet montré comment l'Etat reprenait la main sur les différentes échelles d'action publique : il est la seule entreprise de domination à en avoir la capacité, en articulant les différentes ressources disponibles – fonds internationaux, acteurs expatriés, fonctionnaires locaux et hauts fonctionnaires attachés au Frelimo. L'Etat dispose de fait de la capacité d'authentification : il certifie, ou non, les choix et les orientations esquissées par les administrations transnationales – c'est le pouvoir de la norme, qui rend l'Etat incontournable, et qui permet de parler à son égard d'Etat en action, c'est à dire d'un Etat certes faible, mais à même de structurer des enjeux de politiques publiques.

L'Etat au Mozambique est une entreprise de domination en cours de réalisation. L'Etat se caractérise par des espaces institutionnels aux capacités très limitées ; en tant qu'appareil étatique, il est essentiellement incarné par les élites administratives des ministères centraux – et par le pouvoir politique centralisé autour du Président Guebuza, qui verrouille une série de décisions dans le cadre du Conseil des ministres à Maputo. S'il s'agit donc d'un Etat aux faibles capacités (i.e. financières, matérielles et en termes de compétences), il est néanmoins un Etat en action, à même de décider – ou de décider de ne pas décider. Il ne répond pas à la définition d'un Etat fragile au sens d'un Etat qui « ne peut pas » ou « ne veut pas ». L'entreprise de domination étatique au Mozambique est en somme un processus de captation et de valorisation des ressources au profit de l'Etat – cela pas dans le cadre d'une stratégie bien pensée et hyper rationnelle, mais au contraire en fonction des ressources disponibles. Ces dernières sont fluctuantes – le régime de l'aide implique des projets à durée de vie limitée, et dont les fonds peuvent être bloqués par les bailleurs. L'action publique dans un régime d'aide est en ce sens faite de négociations permanentes et d'ajustements mutuels précaires. Mais nous avons montré que cela n'était pas nécessairement un obstacle au processus de domination étatique et au (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat.

Bibliographie.

La bibliographie est présentée par ordre alphabétique des auteurs, et divisée en cinq parties : ouvrages théoriques/articles scientifiques, articles de journaux, documents officiels/littérature grise, documentaires, législation.

Pour chaque référence de la partie ouvrages théoriques/articles scientifiques, nous avons précisé la thématique principale :

AP : action publique

ASD : anthropologie, sociologie du développement

C : conservation de la nature

M : Mozambique

SSP : sociologie, science politique

Ouvrages théoriques, articles scientifiques.

A

- Adams, Jonathan S., McShane, Thomas O. (1992)**, *The Myth of Wild Africa. Conservation Without Illusion*, New York, Norton & Company. **C**
- Adams, William, Hulme, David (2001)**, « Conservation & Community: Changing Narratives, Policies & Practices in African Conservation », dans Hulme, David, Murphee, Marshall (Eds.), *African Wildlife & Livelihoods*, Oxford, James Currey, pp. 9-23. **C**
- Adams, William. M., Hutton, Jon (2007)**, « People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation », *Conservation and Society*, Vol. 5, n°2, pp. 147-183. **C**
- Alexander, Jocelyn (1997)**, « The local state in post-war Mozambique: political practice and ideas about authority », *Africa*, Vol. 67, n°1, pp. 1-26. **M-SSP**
- Ali, Saleem H. (Ed.) (2007)**, *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution*, Cambridge, MIT Press. **C**
- Ambrosetti, David (2005a)**, « L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de Sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée », *Cultures et Conflits*, n°60, pp. 39-62. **SSP**
- Ambrosetti, David (2005b)**, *La politique internationale comme espace de jugement. la pratique légitimatrice de la diplomatie française dans la gestion onusienne des conflits*, Thèse en science politique, Bordeaux, IEP de Bordeaux. **SSP**
- Anders, Gerhard (2010)**, *In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*, Leiden, Brill. **ASD**
- Anderson, David, Grove, Richard (1987)**, « The scramble for Eden: past, present and future in African conservation », dans Anderson, David, Grove, Richard (Eds.), *Conservation in Africa. People, Policies and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press. **C**
- Anstey, Simon (2010)**, « Necessarily Vague: The Political Economy of Community Conservation in Mozambique », dans Hulme, David, Murphee, Marshall. **W.**

(Eds.) *African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation*, Portsmouth/Oxford, James Currey, pp. 74-87. **C-M**

Aubertin, Catherine, Boisvert, Valérie, Vivien, Franck-Dominique (1998), « La construction sociale de la question de la biodiversité », *Natures, Sciences, Sociétés*, Vol. 6, n°1, pp. 7-19. **C**

Aubertin, Catherine, Rodary, Estienne (Eds.) (2008), *Aires Protégées, espaces durables ?*, Paris, Editions de l'IRD. **C**

B

Badie, Bertrand (1992), *L'Etat importé*, Paris, Fayard. **SSP**

Batley, Richard (2005), « Mozambique: the Costs of 'Owning' Aid », *Public Administration and Development*, Vol. 25, n°5, pp. 415-424. **M-ASD**

Bayart, Jean-François (1989), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard. **SSP**

Bayart, Jean-François (1996), « L'historicité de l'Etat importé », *Les Cahiers du CERI*, n°15. **SSP**

Bayart, Jean-François (1998), « Fait missionnaire et politique du ventre : une lecture foucaldienne », *Le Fait missionnaire*, n°6, Lausanne, pp. 9-38. **SSP**

Bayart, Jean-François (2000), « Africa in the World: A History of Extraversion », *African Affairs*, Vol. 99, pp. 217-267. **SSP**

Belaidi, Nadia (2008), « Le Great Limpopo Transfrontier Park. Une gestion régionalisée au service du développement ? », *EchoGéo*, n°7, pp. 1-11. **C**

Berman, Bruce, Lonsdale, John (1992), *Unhappy Valley. Conflict in Kenya & Africa (Book One: State & Class)*, Londres, James Currey. **SSP**

Bierschenk, Thomas (2010), *States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds*, Working Paper n° 113, Mainz, Department of Anthropology and African Studies, University of Mainz. **ASD**

Birschenk, Thomas, Chauveau, Jean-Pierre, Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2000), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala. **ASD**

- Bishop, Matthew, Green, Michael (2008),** *Philanthrocapitalism. How Giving Can Save the World*, New York, Bloomsbury Press. **ASD**
- Blundo, Giorgio (2011/12),** « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'Etat au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, n°202-203, pp. 427-452. **ASD**
- Bongrand, Philippe, Laborier, Pascale (2005),** « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 73-111. **SSP**
- Bornstein, Lisa (2000),** « Politics and Development Planning in Mozambique », *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 18, n° 2, pp. 243-264. **M-ASD**
- Bornstein, Lisa (2008),** « Planning and Peacebuilding in Post-War Mozambique: From Narratives to Practices of Development », *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 4, n° 1, pp. 1-15. **M-ASD**
- Bornstein, Lisa (2010),** « Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) in Community Development: A Case Study from Mozambique », *Evaluation*, Vol. 16, n° 2, pp. 165-176. **M-ASD**
- Börzel, Tanja A., Risse, Thomas (2010),** « Governance Without a State: Can it Work ? », *Regulation & Governance*, n°4, pp. 113-134. **SSP**
- Bouchet, Nicolas (2011),** *La négociation multilatérale de l'aide aux Etats fragiles : construction d'agendas et stratégies d'influence au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE*, Thèse de science politique, Bordeaux, IEP de Bordeaux. **SSP**
- Boussaguet, Laurie (2004),** « Forums », dans Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 226-232. **AP**
- Bourdieu, Pierre (2001),** *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil. **SSP**
- Bowen, Merle L. (2000),** *The State against the Peasantry. Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique*, Charlottesville, University Press of Virginia. **M-SSP**
- Bräutigam, Deborah A., Knack, Stephen (2004),** « Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa », *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, n°2, pp. 255-285. **ASD**

- Brockington, Dan (2002)**, *Fortress Conservation: The Preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania*, Oxford, James Currey. **C**
- Brockington, Dan (2008)**, « Powerful environmentalisms: conservation, celebrity and capitalism », *Media, Culture & Society*, Vol. 30, n° 4, pp. 551-568. **C**
- Brockington, Dan (2009)**, *Celebrity and the Environment: Celebrity, Wealth and Power in Conservation*, Londres, Zed Books. **C**
- Brockington, Daniel, Igoe, James (2006)**, « Eviction for Conservation: A Global Overview », *Conservation and Society*, Vol. 4, n° 3, pp. 424-470. **C**
- Brockington, Dan, Duffy, Rosaleen, Igoe, Jim (2008a)**, *Nature Unbound: Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas*, Londres, Earthcan. **C**
- Brockington, Dan, Sachedina, Hassan, Scholfield, Katherine (2008b)**, « Preserving the New Tanzania: Conservation and Land Use Change », *International Journal of African Historical Studies*, Vol. 41, n° 3, pp. 557-579. **C**
- Brockington, Dan, Duffy, Rosaleen (2010)**, « Capitalism and Conservation: The Production and Reproduction of Biodiversity Conservation », *Antipode*, Vol. 42, n°3, pp. 469-484. **C**
- Brunel, Sylvie (2004)**, *Le développement durable*, Paris, PUF. **ASD**
- Büscher, Bram (2010)**, « Seeking 'telos' in the 'transfrontier'? Neoliberalism and the transcending of community conservation in Southern Africa », *Environment and Planning A*, Vol. 42, pp. 644-660. **C**
- Büscher, Bram, Dietz, Ton (2005)**, « Conjunctions of Governance: The State and the Conservation-Development Nexus in Southern Africa », *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol. 4, n° 2, pp. 1-15. **C-ASD**
- Büscher, Bram, Whande, Webster (2007)**, « Whims of the Winds of Time? Emerging Trends in Biodiversity Conservation and Protected Area Management », *Conservation and Society*, Vol. 5, n° 1, pp. 22-43. **C**
- Büscher, Bram, Sullivan, Sian, Neves, Katja, Igoe, James, Brockington, Dan (2012)**, « Towards a Synthesized Critique of Neoliberal Biodiversity Conservation », *Capitalism Nature Socialism*, Vol. 23, n° 2, pp. 4-30. **C**
- Buur, Lars, Helene M. Kyed (2005)**, *State Recognition of Traditional Authority in Mozambique. The Nexus of Community Representation and State Assistance*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet. **M-SSP**

C

- Cahen, Michel. (2002),** *Les bandits. Un historien au Mozambique, 1994*, Paris, Centre culturel Calouste-Gulbenkian. **M**
- Callon, Michel (1986),** « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, Vol. 36, pp. 169-205. **SSP**
- Carruthers, Jane (1997),** « Nationhood and national parks: comparative examples from the post-imperial experience », dans Griffiths, Tom, Robin, Libby (Eds.), *Ecology & Empire. Environmental History of Settlers Societies*, Edinburgh, Keel University Press, pp.125-138. **C**
- Carruthers, Jane (2003),** « Past & Future Landscape Ideology. The Kalahari Gemsbok National Park », dans Beinart, William, McGregor, Joann (Eds.), *Social History & African Environments*, Oxford, James Curry, pp. 255-266. **C**
- Carter, Caitriona, Smith, Andy (2008),** « Revitalizing Public Approaches to the EU: 'territorial institutionalism', fisheries and wine », *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, n°2, pp. 263-281. **AP**
- Castree, Noel (2008),** « Neoliberalising Nature: The Logics of Deregulation and Reregulation », *Environment and Planning A*, Vol. 40, pp. 131-152. **C**
- Cefaï, Daniel (2001),** « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes », dans Cefaï, Daniel, Trom, Danny (Dirs.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 51-97. **SSP**
- Chamboredon, Hélène, Pavis, Fabienne, Surdez, Muriel, Willemez, Laurent (1994),** « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, Vol. 16, n° 1, pp. 114-132. **SSP**
- Chapin, Mac (2004),** « A Challenge to Conservationists », *World Watch Magazine*, Vol. 17, n°6, pp. 17-31. **C**
- Châtaigner, Jean-Marc, Magro, Hervé (Dirs.) (2007),** *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala. **SSP**

- Charvolin, Florian (2003)**, *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte. **C**
- Commaile, Jacques (2004)**, « Sociologie de l'action publique », dans Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 413-421. **AP**
- Constantin, Francois (1994)**, « L'homme et la nature : une gestion à réinventer ? », *Politique Africaine*, n°53, pp. 3-10. **C**
- Constantin, François (2000)**, « 'Nihil novi sub sole'. Ressources naturelles, participation populaire et action publique », dans Constantin, François, Compagnon, Daniel (Dir.), *Administrer l'environnement en Afrique. Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala-IFRA, pp. 70-77. **C**
- Constantin, François (2002)**, « La communauté internationale face aux défis de l'environnement. Biens communs et relations Nord/Sud », *Cahiers Français*, n°306, pp. 93-99. **C**
- Cooke, Bill, Kothari, Uma (2001)**, *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Books. **ASD**
- Clapham, Christopher (1996)**, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press. **SSP**
- Compagnon, Daniel, Florémont, Fanny, Lamaud, Isabelle (2011)**, « Sub-saharan Africa. Fragmented Environmental Governance without Regional Integration », dans Elliott, Lorraine, Breslin, Shaun (Eds.), *Comparative Environmental Regionalism*, Routledge, GARNET Series, pp. 92-112. **C-SSP**
- Compagnon, Daniel, Chan, Sander, Mert, Aysem (2012)**, « The Changing Role of the State », dans Biermann, Frank, Pattberg, Philipp (Eds.), *Global Environmental Governance Reconsidered*, Cambridge, MIT Press, pp. 237-263. **C-SSP**
- Cornwall, Andrea, Brock, Karen (2005)**, « What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at 'Participation', 'Empowerment' and 'Poverty Reduction' », *Third World Quarterly*, Vol. 26, n° 7, pp. 1043-1060. **ASD**
- Coulon, Christian (1997)**, « L'exotisme peut-il être banal ? L'expérience de Politique Africaine », *Politique Africaine*, n°65, pp. 77-95. **SSP**

Cramer, Christopher (2001), « Privatisation and Adjustment in Mozambique: A 'Hospital Pass'? », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, n° 1, pp. 79- 103.

M-SSP

Cravo, Teresa (2012), *What's in a Label? Representation of Success and Failure in Mozambique and Guinea Bissau*, Thèse de doctorat en relations internationales, Cambridge, Université de Cambridge. **M**

Crozier, Michel (1971), *Le phénomène administratif. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil. **SSP**

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

D

Darbon, Dominique (1993), « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », dans Mény, Yves (Dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, pp. 113-139. **SSP**

Darbon, Dominique (2004a), « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II », *Politique Africaine*, n°96, pp. 163-176. **SSP**

Darbon, Dominique (2004b), « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », dans Triulzi, Alessandro, Ercolessi, Maria Cristina (Dirs.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Feltrinelli Editore, pp. 175-199. **AP**

Darbon, Dominique (2009a), *The depoliticization of public action in Africa: a paradoxical way to expand the reach of state power*, Université de Mayntz, 2009a. **AP**

Darbon, Dominique. (2009b), « Modèles et transferts institutionnels vus des Afrique : Les nouveaux villages Potemkine de la modernité ? », dans Darbon, Dominique (Dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala-MSHA, pp. 245-283. **SSP**

- Darbon, Dominique (2011)**, *Analysing Public Policies in Societies with Limited Stateness: Does it make sense?*, Communication présentée à la conférence 'Public Policies Analysis in Africa', Cirad/Université de Prétoria. **AP**
- Darbon, Dominique (à paraître)**, *The Shadow of the Ghost State: Analysing Public Policy in Fragile States*. **AP**
- Davidson, Basil (1994)**, *Modern Africa: a Social and Political History*, Londres, Longman Edition. **SSP**
- Daviron, Benoît, Giordano, Thierry (2007)**, « 'Etats fragiles' : genèse d'un consensus international », dans Châtaigner, Jean-Marc, Magro, Hervé (Dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, pp. 23-40. **SSP**
- Dear, Chad, McCool, Stephen (2010)**, « Causes and Consequences of Displacement Decision-making in Banhine National Park, Mozambique », *Conservation and Society*, Vol. 8, n°. 2, pp. 103-111. **M-C**
- De Brito, Luis (Mars 1988)**, « Une relecture nécessaire : la genèse du parti-Etat Frelimo », *Politique Africaine*, n° 29, pp.15-27. **M-SSP**
- De Certeau, Michel (1980)**, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, UGE. **SSP**
- Delpech, Quentin (2010)**, « Des logiques improbables de l'économie ? Les logiques sociales de la diffusion de la doctrine libérale au Guatemala », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°184. **SSP**
- Delpeuch, Thierry (2008)**, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques, un état de l'art », CERI Science Po, *Questions de recherche*, n°27. **SSP**
- Delpeuch, Thierry. (2009)**, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, Vol. 2, pp. 153-165. **SSP**
- Demange, Elise (2010)**, *La controverse « abstain, be faithful, use a condom ».* *Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*, Bordeaux, IEP de Bordeaux, Thèse de science politique. **SSP**
- De Renzio, Paolo, Hanlon, Joseph (2009)**, « Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemmas of Aid Dependence », dans Whitfield, Lindsay (Ed.), *The Politics*

of Aid. African Strategies for Dealing with Donors, Oxford, Oxford University Press, pp. 246-270. **M-ASD**

Descola, Philippe (2005), *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2005. **ASD**

Dezalay, Yves, Garth, Bryant G. (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil. **SSP**

Diegues, Antonio Carlos (1994), *O mito moderno da natureza intocada*, São Paulo, Editora Huciter. **ASD**

Dobry, Michel (1987), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. **SSP**

Dolowitz P., David, Marsh, David (2000), « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, n° 1, pp. 5-24. **SSP**

Dubois, Vincent (2003), « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa), dans Laborier, Pascale, Trom, Danny (Dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 347-364. **AP**

Duffield, Mark (2001), *Global Governance and the New Wars*, Londres, Zed Books. **SSP**

Duffy, Rosaleen (1997), « The environmental challenge to the nation-state: superparks and national parks policy in Zimbabwe », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 23, n°3, pp. 441-451. **C**

Duffy, Rosaleen (2000), *Killing for Conservation. Wildlife Policy in Zimbabwe*, Oxford, James Currey. **C**

Duffy, Rosaleen. (2001), « Peace Parks: The Paradox of Globalisation », *Geopolitics*, Vol. 6, n°2, pp. 1-26. **C**

Duffy, Rosaleen (2006a), « Non-governmental Organisations and Governance States: The Impact of Transnational Environmental Management Networks in Madagascar », *Environmental Politics*, Vol. 15, n°5, pp. 731-749. **C**

Duffy, Rosaleen (2006b), « The potential and pitfalls of global environmental governance: The politics of transfrontier conservation in Southern Africa », *Political Geography*, Vol. 25, pp. 89-112. **C**

Duffy, Rosaleen (2008), « Review », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, n° 2, pp. 328-329. **C**

Dumoulin, David, Rodary, Estienne (2005), « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », dans Aubertin, Catherine (Dir.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, Paris, Editions de l'IRD, pp. 59-98. **C**

Dunn, Kevin C. (2009), « Contested States Spaces: African National Parks and the State », *European Journal of International Relations*, Vol. 15, n°3, pp. 423-446. **C**

Dupuy, François, Thoenig, Jean-Claude (1985), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard. **SSP**

Dzingirai, Vupenyu (2004), *Disenfranchisement at Large: Transfrontier Zones, Conservation and Local Livelihoods*, IUCN-ROSA, Harare, Zimbabwe. **C**

E

Elkington, John (1994), « Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development », *California Management Review*, Vol. 36, n°2, pp. 90-100. **ASD**

Ellis, Stephen (1992), « Défense d'y voir : la politisation de la protection de la nature », *Politique Africaine*, n°48, pp. 7-21. **C-SSP**

Ellis, Stephen (1994), « Of Elephants and Men: Politics and Nature Conservation in South Africa », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 20, n° 1, pp. 53-69. **C-SSP**

Englebert, Pierre (2009), *Africa: Unity, Sovereignty and Sorrow*, Londres, Lynne Rienner. **SSP**

Enguéléguélé, Maurice (2008), « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, Vol. 27, n°1, pp. 3-28. **AP**

F

- Ferguson, James (1990),** *The Anti-Politics Machine. 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press. **ASD**
- Ferguson, James (2006),** *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Durham, Duke University Press. **ASD**
- Ferguson, James, Gupta, Akhil (2002),** « Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality », *American Ethnologist*, Vol. 29, n°4, pp. 981-1002. **ASD**
- Fortwangler, Crystal (2007),** « Friends with Money: Private Support for a National Park in the US Virgin Islands », *Conservation and Society*, Vol. 5, n° 4, pp. 504-533. **C**
- Fouilleux, Eve (2000),** « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, pp. 277-305. **AP**
- Fraser, Caroline (2009),** *Rewilding the World. Dispatches from the Conservation Revolution*, New York, Metropolitan Books. **C**
- Fraser, Alaster, Whitfield, Lindsay (2008),** *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, GEC Working Paper 2008/42. **ASD**
- French, Todd (2009),** *"Like Leaves Fallen by Wind": Resilience, Remembrance, and the Restoration of Landscape in Central Mozambique*, Dissertation, University of Boston, 2009. **M**
- Freund, Julien (1990),** *Etudes sur Max Weber*, Genève/Paris, Librairie Droz. **SSP**
- Friedberg, Erhard (1993),** *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil. **SSP**

G

- Galli, Rosemary Elizabeth (2003),** *People's Space and State Spaces. Land and Governance in Mozambique*, Oxford, Lexington Books. **M**
- Garvey, Jennifer (1998),** « The Nature of Rights under Mozambique's Reform Land Law » dans *International Conference on Land Tenure in the Developing World, with a*

Focus on Southern Africa, GTZ, Capetown. Accessible en ligne: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-0591.pdf> **M**

Gaudin, Jean-Pierre (2002), « L'action publique transversale et le désenchantement du politique », dans Nay, Oliver, Smith, Andy (Dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, pp. 227-337. **AP**

Gaudin, Jean-Pierre (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po. **AP**

Geddes, Barbara (1990), « Building "State" Autonomy on Brazil, 1930-1964 », *Comparative Politics*, Vol. 22, n°2, pp. 217-235. **SSP**

Geffray, Christian (1990), *La cause des Armes au Mozambique. Anthropologie d'une guerre civile*, Paris, Karthala-Credu. **M**

Genieys, William (2008), *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po. **SSP**

Gibson, Clark C. (1999), *Politicians and Poachers. The Political Economy of Wildlife Policy in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press. **C**

Goeury, David (2007), « Place et rôle des ONG dans l'acceptation des parcs nationaux : le cas du Haut-Atlas oriental marocain », *Géocarrefour*, Vol. 82, n° 4, pp. 231-241. **C**

Goldman, Michael (2001), « Constructing an Environmental State: Eco-governmentality and Other Transnational Practices of a 'Green' World Bank », *Social Problems*, Vol. 48, n°4, pp. 499-523. **ASD-C**

Griffiths, Peter (2003), *The Economist's Tale: A Consultant Encounters Hunger and the World Bank*, Londres, Zed Books. **ASD**

Grove, Richard (1995), *Green Imperialism. Colonial Expansion, Tropical Islands. Edens and the Origins of Environmentalism 1600-1860*, Cambridge, Cambridge University Press. **C**

Guilhot, Nicolas (1995), *The Democracy Makers*, New York, Columbia University Press. **SSP**

Guyot, Sylvain (2006), « Géopolitique des parcs (trans) frontaliers en Afrique australe », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 234, pp. 215-232. **C**

H

- Haas, Peter (1992)**, « Knowledge, Power and International Policy Coordination », *International Organization*, Vol. 46, n° 1, pp. 1-35. **SSP**
- Hall, Peter (1993)**, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, pp. 275-296. **SSP**
- Hanlon, Joseph (1991)**, *Mozambique: Who Calls the Shots?*, Bloomington, Indiana University Press. **M**
- Hanlon, Joseph (1996)**, *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*, Portsmouth, Heinemann. **M**
- Hanlon, Joseph (2004)**, « Renewed Land Debate and the ‘Cargo Cult’ in Mozambique », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 30, n°3, pp. 603-626. **M**
- Hanlon, Joseph (2010)**, « Mozambique: ‘the war ended 17 years ago but we are still poor’ », *Conflict, Security and Development*, Vol. 1, n° 1, 2010, pp. 77-102. **M**
- Hanlon, Jon, Smart, Teresa (2008)**, *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?*, Londres, James Currey. **M**
- Hanson, Margaret, James Hentz (1999)**, « Neocolonialism and Neoliberalism in South Africa and Zambia », *Political Science Quarterly*, Vol. 114, n°3, pp. 479-502. **SSP**
- Harrison, Graham (1998)**, « Marketing Legitimacy in Rural Mozambique: The Case of Mecufi District, Northern Mozambique », *The Journal of Modern African Studies*, Décembre, Vol. 36, n° 4, pp. 569-591. **M-SSP**
- Harrison, Graham (1999)**, « Clean-Ups, Conditionality & Adjustment: Why Institutions Matter in Mozambique », *Review of African Political Economy*, Vol. 26, n° 81, pp. 323-333. **M-SSP**
- Harrison, Graham (2001)**, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change*, Vol. 32, pp. 657-679. **SSP**
- Harrison, Graham (2004)**, *The World Bank and Africa. The Construction of Governance States*, Londres, Routledge. **SSP**

- Harrison, Graham (2005)**, « Economic Faith, Social Project, and a Misreading of African Society: The Travails of Neoliberalism in Africa », *Third World Quarterly*, Vol. 26, n°8, pp. 1303-1320. **SSP**
- Harrison, Graham (2010)**, *Neoliberal Africa. The Impact of Global Social Engineering*, Londres, Zed Books. **SSP**
- Hassenteufel, Patrick (2005)**, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 1, pp. 113-132. **AP**
- Hassenteufel, Patrick (2008)**, *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, Armand Colin. **AP**
- Hatton, John, Couto, Mia, Oglethorpe, Judy (2001)**, *Biodiversity and War: A Case Study of Mozambique*, Washington, D.C., Biodiversity Support Program. **M**
- Hermele, Kenneth (1990)**, *Mozambican Crossroads: Economics and Politics in the Era of Structural Adjustment*, Bergen, Christian Michelson Institute. **M**
- Hibou, Béatrice (1998)**, « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n°39. **SSP**
- Hibou, Béatrice (1999a)**, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat », dans Béatrice Hibou (Dir.), *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, pp. 11-67. **SSP**
- Hibou, Béatrice (1999b)**, « La 'décharge', nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, n° 73, pp. 6-15. **SSP**
- Hill, Kevin A. (1996)**, « Zimbabwe's Wildlife Utilization Programs: Grassroots Democracy or an Extension of State Power? » *African Studies Review*, Vol. 39, n° 1, pp. 103-121. **C-SSP**
- Hitchcock, Robert K. (1995)**, « Centralization, Resource Depletion, and Coercive Conservation Among the Tyua of the Northeastern Kalahari », *Human Ecology*, Vol. 23, n° 2, pp. 169-198. **C-SSP**
- Holmes, George (2011)**, « Conservation's Friends in High Places: Neoliberalism, Networks, and the Transnational Conservation Elite », *Global Environmental Politics*, Novembre, Vol. 11, n° 4, pp. 1-21. **C-SSP**

- Holmes, George (2012)**, « Biodiversity for Billionaires: Capitalism, Conservation and the Role of Philanthropy in Saving/Selling Nature », *Development and Change* Vol. 43, n°1, pp. 185-203. **C-SSP**
- Howell, Jude, Pearce, Jenny (2001)**, *Civil Society and Development. A Critical Exploration*, Londres, Lynne Rienners Publishers. **ASD**
- Humes, Edward (2009)**, *Eco Barons. The Dreamers, Schemers, and Millionaires Who are Saving Our Planet*, New York, HarperCollins. **C**
- Hutton, Jon, Adams, William M., Murombedzi, James C. (2005)**, « Back to the Barriers? Changing Narratives in Biodiversity Conservation », *Forum for Development Studies*, n° 2, pp. 341-370. **C**

I

- Igoe, Jim (2007)**, « Human rights, conservation and the privatization of sovereignty in Africa – a discussion of recent changes in Tanzania », *Policy Matters*, Juillet, n°15, pp. 241-254. **C**
- Igoe, Jim, Brockington, Dan (2007)**, « Neoliberal Conservation: A Brief Introduction », *Conservation and Society*, Vol. 5, n°4, pp. 432-449. **C**
- Igoe, Jim, Neves, Katja, Brockington, Dan (2010)**, « A Spectacular Eco-Tour around the Historic Bloc: Theorising the Convergence of Biodiversity Conservation and Capitalist Expansion », *Antipode*, Vol. 42, n° 3, pp. 486-512. **C-ASD**

J

- Jackson, Robert H. (1990)**, *Quasi States, Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press. **SSP**
- James, Oliver, Lodge, Martin (2003)**, « The limitations of ‘policy transfer’ and ‘lessons drawing’ for public policy research », *Political Studies Review*, Vol. 1, n°2, pp. 179-193. **SSP**
- Jobert, Bruno, Muller, Pierre (1989)**, *L’Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF. **AP**

Jobert, Bruno (1992), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42, n°2, pp. 219-234. **AP**

Jobert, Bruno (2003), « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », dans Favre, Pierre, Schemeil, Yves, Hayward, Jack (Dirs.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 273-285. **AP**

K

Krichewsky, Damien (2009), « La régulation sociale et environnementale des entreprises en Inde », *Les Etudes du CERI*, Juin, n°155. **SSP**

L

Laborier, Pascale (2003), « Historicité et sociologie de l'action publique », dans Laborier, Pascale, Trom, Danny (Dirs.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 419-462. **AP**

Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte. **C-SSP**

Lascoumes, Pierre (1996), « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, pp. 325-338. **AP**

Lascoumes, Pierre (2004), « Traduction », dans Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 437-443. **AP**

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (Dirs.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po. **AP**

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin. **AP**

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (2009), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin. **AP**

- Latourès, Aurélie (2008),** *Saisir L'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*, Thèse de science politique, Bordeaux, IEP de Bordeaux. **SSP**
- Le Prestre, Philippe (2005),** *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Dalloz. **C-SSP**
- Lewis, David, Mosse, David (Eds.) (2006),** *Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press. **ASD**
- Lunstrum, Elizabeth (2007),** *The Making and Unmaking of Sovereign Territory: From Colonial Extraction to Postcolonial Conservation in Mozambique's Massingir Region*, Dissertation, University of Minnesota. **M**
- Lunstrum, Elisabeth (2008),** « Neoliberal Land Reform and the Limpopo National Park », *The Geographical Review*, Vol. 98, n°3, pp. 339-355. **M**
- Lunstrum, Elizabeth (2009),** *Cross-Border Labour Migration in the Age of Transfrontier Conservation: Mozambican Migrants and the Great Limpopo Transfrontier Park*, Final research report, York University. **C-M**
- Lunstrum, Elizabeth (2011),** « State Rationality, Development, and the Making of State Territory: From Colonial Extraction to Postcolonial Conservation in Southern Mozambique », dans Folke Ax, Christina, Brimmes, Niels, Thode Jensen, Niklas, Oslund Karen (Eds.), *Cultivating the Colonies. Colonial States and Their Environmental Legacies*, Athènes, Ohio University Press, pp. 239-274. **M**

M

- MacKenzie, John (1988),** *The Empire of Nature. Hunting, Conservation and British Imperialism*, Manchester, Manchester University Press. **C**
- Mackenzie, John (Ed.) (1990),** *Imperialism and the Natural World*, Manchester University Press. **C**
- Manning, Carrie, Malbrough, Monica (2012),** « The Changing Dynamics of Foreign Aid and Democracy in Mozambique », United Nations University, Working Paper n°18. **M**

- Marin, Bernd, Mayntz, Renate (Eds.) (1991)**, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theroretical Considerations*, Colorado, Boulder, Westview Press. **SSP**
- Massardier, Gilles (2003)**, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin. **AP**
- Maupin, Agathe (2010)**, *L'espace hydropolitique de l'Afrique australe. Le risque hydropolitique dans les politiques de gestion de l'eau des bassins transfrontaliers*, Thèse en géographie, Bordeaux, Université Michel de Montaigne. **ASD**
- Mavhunga, Clapperton, Spierenburg, Marja (2009)**, « Transfrontier Talk, Cordon Politics: The Early History of the Great Limpopo Transfrontier Park in Southern Africa, 1925-1940 », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 35, n° 3, pp. 715-735. **C**
- Mayall, James, Soares de Oliveira, Ricardo (2011)**, *The New Protectorates. International Tutelage and the Making of Liberal States*, Londres, Hurst & Company. **SSP**
- Mayntz, Renate (2004)**, « Governance im Modern Staat », dans Benz, Arthur (Ed.), *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 65-76. **SSP**
- Mbembe, Achille (1999)**, *Du gouvernement privé indirect*, Dakar, Codesria, Série Etat de la littérature. **SSP**
- Mbembe, Achille (2000)**, *De la Postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala. **SSP**
- Meneses, Maria P. (2005)**, *Traditional authorities in Mozambique. Between Legitimation and Legitimacy*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais. **M**
- Migdal, Joel S. (1988)**, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press. **SSP**
- Milgroom, Jessica, Spierenburg, Marja (2008)**, « Induced Volition: Resettlement from the Limpopo National Park, Mozambique », *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 26, n° 4, pp. 435-448. **M-C**
- Mosse, David (2005)**, « Global Governance and the Ethnography of International Aid », dans Mosse, David, Lewis, David (Eds.), *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, pp. 1-36. **ASD**

- Moyo, Jonathan N. (1992),** *The Politics of Administration: Understanding Bureaucracy in Africa*, Harare, Sapes Book. **SSP**
- Muller, Pierre (2000),** « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, n°2, pp. 189-207. **AP**
- Muller, Pierre (2004),** « Secteur », dans Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 405-413. **AP**
- Muller, Pierre (2005),** « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 155-187. **AP**

N

- Nash, Roderick (1967),** *Wilderness and the American Mind*, New Haven, Yale University Press. **C**
- Nay, Oliver, Smith, Andy (2002),** « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », dans Nay, Olivier, Smith, Andy (Dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, pp. 1-22. **AP**
- N. Diallo, Rozenn (2011),** « Vers une gouvernance privatisée et internationalisée de la conservation. Etude de cas autour du « partenariat public-philanthropique » du parc national de Gorongosa, au Mozambique », *Lien Social et Politiques*, n°65, pp. 121-137. **AP-C-M**
- N. Diallo, Rozenn (2012),** « Elites administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique Africaine*, Juin, n°126, pp. 143-161. **AP-M**
- N. Diallo, Rozenn, Rodary, Estienne (à paraître),** *The transnational hybridization of the Mozambican Nature*. **M-C**
- Neumann, Roderick P. (1997),** « Primitive Ideas: Protected Area Buffer Zones and the Politics of Land in Africa », *Development and Change*, Vol. 28, pp. 559-582. **C**

- Neumann, Roderick P. (1998)**, *Imposing Wilderness. Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa*, Berkeley, University of California Press. **C**
- Newitt, Malyn (1995)**, *A History of Mozambique*, Bloomington, Indiana University Press. **M**

O

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995)**, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala. **ASD**
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2008)**, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant. **ASD**
- Oya, Carlos, Pons-Vignon, Nicolas (2010)**, « Aid, Development and the State in Africa », dans Padayachee, Vishnu (Ed.), *Political Economy of Africa*, Londres, Routledge, pp. 172-198. **SSP**

P

- Papadopoulos, Yannis (2003)**, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », dans Laborier, Pascale, Trom, Danny (Dirs.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 119-136. **AP**
- Pascual-Espuny, Céline (2007)**, *Le développement durable : promesse d'un changement paradigmatique ? Etude d'un processus discursif et négocié. L'exemple de Reach*, Thèse en sciences de l'information et de la communication Paris, CELSA/Université Paris Sorbonne IV. **SSP**
- Peters, Guy B. (2004)**, « Nouveau Management Public (New Public Management) », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 304-310. **AP**

Petiteville, Franck, Smith, Andy (2006), « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°3, pp. 357-366.

AP

Pisani, Edgar (1956), « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 6^{ème} année, n°2, pp. 315-330. **SSP**

Pitcher, M. Anne (2002), *Transforming Mozambique. The Politics of Privatization, 1975-2000*, Cambridge, Cambridge University Press. **M**

Plank, David N. (1993), « Aid, Debt and the End of Sovereignty: Mozambique and its Donors », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, n°3, pp. 407-430.

M-ASD

Pollitt, Christopher, Talbot, Colin (2003), *Unboundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*, Londres, Routledge. **SSP**

Q

Quantin, Patrick (2005), « La redécouverte des institutions », dans Patrick Quantin (Dir.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Karthala, Paris, pp. 9-27. **SSP**

Quénot, Hélène (2010), *La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets*, Thèse en science politique, Bordeaux, IEP de Bordeaux. **AP**

R

Radaelli, Claudio M. (2004), « Récits (policy narrative) », dans Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 364-370. **AP**

Ramutsindela, Manoo (2002), « The perfect way to ending a painful past? Makuleke land deal in South Africa », *Geoforum*, Vol. 33, pp. 15-24. **C**

Ramutsindela, Manoo (2003), « Land reform in South Africa's national parks: a catalyst for the human-nature nexus », *Land Use Policy*, Vol. 20, pp. 41-49. **C**

- Ramutsindela, Maano (2004)**, *Parks and People in Postcolonial Societies: Experiences in Southern Africa*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers. **C**
- Ramutsindela, Maano (2007)**, *Transfrontier Conservation in Africa. At the Confluence of Capital, Politics and Nature*, Wallingford, CABI. **C**
- Reid, Hannah (2001)**, « Contractual National Parks and the Makuleke Community », *Human Ecology*, Vol. 29, n° 2, pp. 135-155. **C**
- Reno, William (1999)**, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner Publishers. **SSP**
- Risse, Thomas, Lehmkuhl, Ursula (2006)**, « Governance in Areas of Limited Statehood – New Modes of Governance? », *SFB-Governance Working Paper Series*, Décembre, n°1. **SSP**
- Rodary, Estienne (1998)**, « De la Conservation Participative à la Promotion de l'Economie Libérale. Les politiques de conservation de la faune en Zambie et au Zimbabwe », *Politique Africaine*, n° 72. **C**
- Rodary, Estienne (2008a)**, « Les parcs nationaux africains, une crise durable », dans Héritier, Stéphane, Laslaz, Lionel (Eds.), *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*, Paris, Ellipses, pp. 207-226. **C**
- Rodary, Estienne (2008b)**, « Développer la conservation ou conserver le développement ? Quelques considérations historiques sur les deux termes et les moyens d'en sortir », *Mondes en développement*, Vol. 36, n°141, pp. 81-92. **C**
- Rodary, Estienne (2005)**, « Mobilizing for nature in southern African community-based conservation policies, or the death of the local », *Biodiversity Conservation*, Vol. 18, n°10, pp. 2585-2600. **C**
- Rodary, Estienne, Castellanet, Christian (2003)**, « Les trois temps de la conservation », dans Rodary, Estienne, Castellanet, Christian, Rossi, Georges (Eds.), *Conservation de la Nature et Développement. L'intégration impossible ?*, Paris, GRET et Karthala, pp. 5-44. **C**
- Rodney, Walter (1972)**, *How Europe Underdeveloped Africa*, Londres, Bogle-L'Ouverture. **SSP**
- Roesch, Otto (May 1992)**, « Mozambique unravels? The retreat to tradition », *Southern Africa Report*, Vol. 7, n°5, pp.27-30. **M**

- Roll, Michael (2011)**, *The State that Works: "Pockets of effectiveness" as a perspective on stateness in developing countries*, Working Paper n° 128, Mainz, Department of Anthropology and African Studies, University of Mainz. **ASD**
- Rose, Richard (1991)**, « What is Lesson-Drawing ? », *Journal of Public Policy*, Vol. 11, n°1, pp. 3-30. **AP**
- Rossi, Georges (1998)**, *L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud*, Paris, CNRS Editions. **C**

S

- Sabatier, Paul (1988)**, « The advocacy coalition Framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, n°1, pp. 98-130. **AP**
- Saul, John (1993)**, *Recolonization and Resistance in Southern Africa in the 1990s*, Trenton, Africa World Press. **SSP**
- Schafer, Jessica, Bell, Richard (2002)**, « The State and Community-based Natural Resource Management: The Case of the Moribane Forest Reserve, Mozambique », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 28, n° 2, pp. 401-420. **M-C**
- Schafer, Jessica, Black, Richard (2003)**, « Conflict, Peace, and the History of Natural Resource Management in Sussudenga District, Mozambique », *African Studies Review*, Vol. 46, n° 3, pp. 55-81. **M-C**
- Schäferhoff, Marco, Campe, Sabine, Kaan, Christopher (2009)**, « Transnational Public-Private Partnerships in International Relations: Making Sense of Concepts, Research Frameworks, and Results », *International Studies Review*, Vol. 11, pp. 451-474. **SSP**
- Schmidt-Soltan, Kai, Brockington, Dan (2007)**, « Protected Areas and Resettlement: What Scope for Voluntary Relocation? », *World Development*, Vol. 35, n° 12, pp. 2182-2202. **C**
- Schoon, Michael L. (2008)**, *Building Robustness to Disturbance: Governance in Southern African Peace Parks*, Thèse en science politique, Indiana University. **C**

- Schuetze, Christy (2010)**, « "Restore The Mountain?": Local Perspectives On The Conservation Of Mount Gorongosa », Communication présentée à l'ASA (African Studies Association), San Francisco. **M-C**
- Seiler, Daniel-Louis (2004)**, *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin. **SSP**
- Serra, Carlos Manuel, Cunha, Fernando (2008)**, *Manual de Direito do Ambiente*, Maputo, Ministério da Justiça. **C**
- Seymour, Frances J. (2008)**, « Conservation, Displacement and Compensation », dans Michael M. Cernea, H. Mohan Mathur (Eds.), *Can compensation prevent impoverishment: Reforming resettlement through investments and benefit-sharing*, Londres-New Dehli, Oxford University Press, pp. 286-306. **C**
- Singh, Jaidev, Van Houtum, Henk (2002)**, « Post-colonial nature conservation in Southern Africa: same emperors, new clothes? », *GeoJournal*, Vol. 58, pp. 253-263. **C**
- Sintomer, Yves, Blondiaux, Loïc (2002)**, « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol.15, n°57, pp.17-35. **SSP**
- Smouts, Marie-Claude (Octobre 2000)**, « Un monde sans bois ni lois. La déforestation des pays tropicaux », *Critique Internationale*, n°9, pp. 131-146. **SSP**
- Smouts, Marie-Claude (2002)**, « Une notion molle pour des causes incertaines », dans Constantin, François (Dir.) *Les Biens Publics Mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 369-382. **SSP**
- Snow, David (2001)**, « Analyse de cadres et mouvements sociaux », dans Cefaï, Daniel, Trom, Danny, *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 27-49. **SSP**
- Soto, Bartolomeu (2009)**, « Protected Areas in Mozambique », dans Suich, Helen, Child, Brian, Spenceley, Anna (Eds.), *Evolution & Innovation in Wildlife Conservation. Parks and Game Ranches to Transfrontier Conservation Areas*, Londres, Earthcan, pp.85-103. **M-C**
- Spenceley, Anna (2006)**, « Tourism in the Great Limpopo Transfrontier Park », *Development Southern Africa*, Décembre, Vol. 23, n° 5, pp. 649-667. **C**

- Spierenburg, Marja, Steenkamp, Conrad, Wels, Harry (2006)**, « Resistance of local communities against marginalization in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area », *European Journal of Anthropology*, Vol. 47, pp.18-31. **C**
- Spierenburg, Marja, Wels, Harry (2010)**, « Conservative Philanthropists, Royalty and Business Elites in Nature Conservation in Southern Africa », *Antipode*, Vol. 42, n° 3, pp. 647-670. **C**
- Stone, Diana (2004)**, « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy », *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n°3, pp. 545-566. **SSP**
- Stone, Diane (2008)**, « Global Public Policy, Transnational Policy, Communities and Their Networks », *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, n° 1, pp. 19-38. **SSP**

T

- Tilly, Charles (1992)**, *Contrainte et Capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier. **SSP**
- Tinley, Kenneth Lochner (1977)**, *Framework of the Gorongosa Ecosystem*, Pretoria, Thèse de l'Université de Pretoria. **C**
- Tréfon, Théodore, Ngoy, Baltazar (2007)**, *Parcours administratifs dans un Etat en faillite : récits populaires de Lubumbashi (RDC)*, Paris, L'harmattan. **ASD**
- Tréfon, Théodore (2011)**, *Congo Masquerade. The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, Londres, Zed Books. **ASD**

V

- Van Amerom, Marloes, Büscher, Bram (2005)**, « Peace parks in southern Africa: bringers of an African Renaissance? », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 43, n°2, pp. 159-182. **C**
- Van de Walle, Nicholas (2001)**, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, New York, Cambridge University Press. **SSP**

W

- Weber, Max (1995)**, *Economie et société*, Paris, Plon. **SSP**
- West, Harry G., Kloeck-Jenson, Scott (1998)**, « Betwixt and Between: 'Traditional Authority' and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique », *African Affairs*, Vol. 98, pp. 455-484. **M**
- White, Howard (2003)**, « From Rehabilitation to Recovery: Mozambique in the 1990s » dans White, Howard, Dijkstra, Geske (Eds.) *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*, Londres, Routledge, pp. 150- 93. **M-ASD**
- Whitfield, Lindsay (Ed.) (2009a)**, *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press. **ASD**
- Whitfield, Lindsay (2009b)**, « Ownership and the Donor-Recipient Relationship », *DIIS Working Paper*, Vol. 18. **ASD**
- Williams, David (2000)**, « Aid and sovereignty: quasi-states and the international financial institutions », *Review of International Studies*, Vol. 26, n° 4, pp. 557-573. **SSP**
- Winter, Gérard (Dir.) (2000)**, *Inégalités et politiques publiques. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD. **AP**
- Wolman, Harold, Ed Page (2002)**, « Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach », *Governance*, Vol. 15, n° 4, pp. 477-501. **SSP**
- Wolmer, William (2003)**, « Transboundary Conservation: The Politics of Ecological Integrity in the Great Limpopo Transfrontier Park », *Journal of Southern African Studies*, Vol. 29, n° 1, pp. 261-278. **C**

Y

- Young, Zoe (2002)**, *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*, Londres, Pluto Press. **C-ASD**

Articles de Journaux

* Nous avons indiqué, lorsqu'elle était indiquée, la date exacte de rédaction/publication des articles de journaux et des documents officiels/littérature grise, afin de faciliter leur repérage dans le corps du texte.

B

Bello, Monica (27 mars 2006), « Na frente de batalha pela conservação », *Diario Economico*.

Bellows, Keith (23 octobre 2010), « Saving the Wild Kingdom », *National Geographic Traveler*.

Branco, Sofia (30 septembre 2007), « Gorongosa. Fazer renascer um parque », *Publica*.

C

Cruywagen, Patrick (2011), « Gorongosa rises again », *National Geographic Traveller South Africa*.

G

Gil, Felipe (15 août 2011), « Gorongosa desperta interesse científico mundial », *Noticias*.

Gilbert, Sarah (01 octobre 2008), « Mozambique's quiet comeback », *Wanderlust*.

Gilbert, Sarah (mai 2010), « Life returns », *Geographical*, Vol. 82, n°5.

H

Hanes, Stephanie (mai 2007), « Greg Carr's Big Gamble », *Smithsonian magazine*.

L

Leadbeater, Chris (07 avril 2011), « Mozambique – Wildlife, war stories and colonial wonders in a great African survivor », *The Daily Mail*.

M

Monteiro Amaral, Miguel (01 février 2010), « A segunda vida da Gorongosa », *Gingko*.

N

Nhamirre, Borges (16 Septembre 2010), « Conheça a célula do partido Frelimo no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental », *Canalmoz*.

P

Pereira, Gonçalo (avril 2009), « Greg Carr. A Gorongosa renasceu », *National Geographic Portugal*, n°97.

Placido Junior, J. (novembre 2006), « O Salvador da Gorongosa », *Visão*, n°714.

S

Shacochis, Bob (juillet 2009), « The Gardener of Eden », *Outside*.

Smith, Nick (17 janvier 2011), « Bringing new life to Mozambique », *Engineering & Technology Magazine*, Vol. 6, n°1.

T

Tortona, Dedo (19 février 2010), « Paradisi perduti. Mozambico, rinasce il parco dove si fermo l'Arca di Noè », *il venerdì di Repubblica*.

V

Van der Post, Lucia (26 mars 2010), « Where the really wild things are », *how to spend it – Financial Times*, Londres.

Vourlias, Christopher (13 mai 2009), « Life returns to Gorongosa », *The Guardian*.

W

Walker, Nicola (21 mars 2009), « Return of the wild things », *Sydney Morning Herald*.

Watt, Sue (09 octobre 2010), « Mozambique: Park life returns to Gorongosa », *The Independent*.

Watt, Sue (hiver 2010/11), « Gorongosa: The Human Side of Conservation », *Travel Africa Magazine*, n°53.

Westwood, Alison (01 novembre 2008), « Where Noah left his ark », *Getaway*.

Documents officiels/Littérature Grise.

A

AFD (2007), *Action Plan of the Conservation and Eco-Tourism Joint Working Group*, Maputo, AFD Mozambique.

AFD (2008), *L'efficacité de l'aide au Mozambique. Généralités, bonnes pratiques, division du travail et groupes de travail*, Maputo, AFD Mozambique, Présentation power point, Document de travail.

AFD (août 2008), *List of donors activities, projects, programmes and financing in the conservation sector*, Maputo, AFD Mozambique, Document de travail.

AFD (octobre 2008a), *Comentários da AFD sobre a versão do 23/09/2008*, Maputo, AFD Mozambique.

AFD (octobre 2008b), « La Stratégie de l'AFD en matière de gestion et de développement des aires de conservation, exemple du Mozambique », Maputo, AFD Mozambique, Séminaire sur les aires protégées et de conservation dans la communauté des pays de langue officielle portugaise.

AFD (2010), *Aid Effectiveness in Mozambique*, Maputo, AFD Mozambique, Présentation powerpoint, Document de travail.

AFD (janvier 2011), *List of donors activities, projects, programmes and financing in the conservation sector*, Maputo, AFD Mozambique, Document de travail.

Anonyme (1972), « Da Contemplanção e da Caça de Animais Selvagens », dans Anonyme, *Reunião para o Estudo dos Problemas da Fauna Selvagem e Protecção da Natureza no Ultramar Português*, Sá da Bandeira.

Anonyme (décembre 2008a), *Working groups (WG) in Mozambique - List of Chairs, Active and Passive Participation (as 'Wished' by HOCs)*, Maputo.

Anonyme (décembre 2008b), « Terms of reference », *Back stopping support for the establishment and start up of the New Entity for the Management of Conservation Areas in Mozambique*, Maputo.

Anonyme (14 janvier 2009), *Terms of Reference*, Draft, Version 7, Conservation Working Group, Maputo.

Anonyme (15 avril 2009), *Estatuto orgânico da agencia de áreas de conservação e fauna bravia de Moçambique*, Maputo.

Anonyme (12 juin 2009), *Estatuto orgânico da autoridade de áreas de conservação de Moçambique*, Maputo.

Anonyme (20 septembre 2010), *Fundação para a conservação da Biodiversidade – BIOFUND, Estatutos*, Maputo.

Anonyme (16 mars 2011), *Draft Lei de conservação da natureza e da biodiversidade*, Maputo.

B

BAfD/OCDE (2008), *Mozambique, Perspectives économiques en Afrique*, Paris, BAFD/OCDE, pp. 489-505. (Site internet : <http://www.oecd.org/fr/dev/emoa/40570761.pdf>, consulté le 25 février 2013).

C

Carr-Dirick, Brigitte (2010), *Summary Report on Proposed Legal Structure*, Maputo, Draft of February 19th.

Consultants (09 septembre 2008), *Comentários gerais sobre o esboço da politica de conservação e estratégia da sua implementação apos a reunião do dia 09 de Setembro de 2008 no Ministério das Pescas*, Maputo.

Consultants (10 septembre 2008), *Discussion after the presentation of the PCEI*, Maputo.

Consultants (juin 2008), *Notas da Reunião de Apresentação do PCEI aos técnicos do MICOA*, Maputo.

E

Equipe de gestão do PNG (23 mars 2010), *Breve informe a Administração Distrital da Gorongosa sobre a Contribuição do PNG para o Desenvolvimento*

do Distrito da Gorongosa no período 2008-2009, Chitengo, Parc national de Gorongosa.

Ernst & Young (2011a), *Relatório Final, Plano de transição de algumas atribuições da DNAC e instituições afins para a ANAC*, Maputo, Ministério do Turismo.

Ernst & Young (2011b), *Versão Final, Plano de Negócios da ANAC*, Maputo, Ministério do Turismo.

F

FAO (26 mai 1992), FAO of the UN Rome, Investment Centre, *Mozambique. Forestry project identification*, Identification report, FAO/African Development Bank Cooperative Program. Confidential. Report No: 62/92 ADB-Moz 29. (Bibliothèque de la FAO, Maputo).

FAO (03 février 1995), FAO of the UN Rome, Investment Centre Division, FAO/World Bank Cooperative Programme, *Mozambique. Forestry and Wildlife Sector Strategy Development, Working Paper, Issues and Options*, Document No.: 11:95 CP MOZ 37 WP (Bibliothèque de la FAO, MM-3, 1358, WP.11/95).

G

Gregory C. Carr Foundation (2009), Gorongosa National Park Restoration Project, Supported by: USAID/Mozambique. Cooperative Agreement No: 636-A-00-09-00007-00, *Annual Report, January – December 2009*, Chitengo, Parc national de Gorongosa.

Grupo de Conservação (2008), *Relatorio Anual*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (27 Juin 2008), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (07 Octobre 2008), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (03 Janvier 2009), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (28 Janvier 2009), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (09 Avril 2009), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (16 Avril 2009), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (02 Juillet 2009), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo de Conservação (16 Décembre 2010), *Acta do Encontro do Grupo de Conservação da Biodiversidade*, Maputo, TFCAU.

Grupo técnico (12 Mai 2009), *Acta da reunião do grupo técnico de elaboração da proposta de estabelecimento de uma entidade de administração de áreas protegidas autónoma*, Maputo, Ministério do Turismo.

H

Hanks, John, Atwell, Brian, Parry, David (2008), *Elaboration of the Conservation Policy and Strategy for Implementation in Mozambique. Internal Review of the Draft Policy*, Maputo, National Directorate for Conservation Areas and Ministry of Tourism.

Hanlon, Joseph (2011), *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country report: Mozambique*, The Oakland Institute.

K

Killick, Tony, Castel-Branco, Carlos N., Gerster, Richard (2005), « Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique », A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique, Maputo.

L

Lamarque, François, Magane, Samiro (2007), *Vantagens e Desvantagens da gestão das áreas de conservação em Moçambique por uma Entidade Para-Estatal*, Maputo, Republica de Moçambique, Ministério do Turismo, Direcção Nacional das Áreas de Conservação, Programa de Parceria FAO-Paises Baixos, FNPP/GLO/003/NET.

Lino, Manuel (Date inconnue), *Caso PROCANA. Biocombustíveis e Direito à Terra em Moçambique*, Maputo, Centro Terra Viva.

Lobão Tello, José, *Wildlife in Mozambique. Current status and problems*, 1986.

LTA (2007), *Agreement for the Long Term Administration of the Gorongosa National Park, Between the Government of the Republic of Mozambique, Herein Represented by the Ministry of Tourism, and the Gregory C. Carr Foundation*, Final draft, Maputo, Ministry of Tourism.

M

Macedo, J.M de Aguiar (1970), « Serra da Gorongosa : Necessidade e Bases da Sua Protecção », *Comunicação no. 44, Instituto de Investigação Agronómica de Moçambique*, Lourenço Marques, Ministério da Agricultura.

Machel, Samora Moisés (1981), *Directivas sobre a conservação da natureza*, Maputo, République Populaire du Mozambique, Ministère de l'Agriculture, Département des Forêts et de la Faune Sauvage.

Micoa (20 décembre 2006), *Informe sobre o ponto de situação do processo sobre a solicitação de propostas no âmbito da elaboração da Política e estratégia de conservação*, Maputo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

Micoa (23 septembre 2008), *Política de conservação e estratégia de implementação*, Maputo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

Micoa (24 octobre 2008), *Política de conservação e estratégia de implementação*, Maputo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

Micoa (15 avril 2009), *Política de conservação e estratégia de implementação*, Maputo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

Micoa (18 août 2009), *Proposta de Política de conservação e estratégia de sua implementação*, Maputo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

Ministério do turismo, Ministério para a coordenação da acção ambiental (21 et 22 novembre 2007), *Primeira conferencia sobre financiamento sustentável para as áreas de conservação em Moçambique, Relatório Final*, Maputo.

Moye, Melissa, Nazerali, Sean (2010), *Feasibility Study: Sustainable Financing of Protected Areas in Mozambique*, Prepared with support from UNDP-GEF. World Wide Fund for Nature (WWF), Maputo, WWF Mozambique.

N

Ninio & Sawyer (septembre 2005a), *Development Credit Agreement*, between Republic of Mozambique and International Development Association, Negotiated Text, Maputo, World Bank.

Ninio & Sawyer (septembre 2005b), *Global Environment Facility Trust Fund Grant Agreement*, between Republic of Mozambique and International Bank for Reconstruction and Development acting as an implementing Agency of the Global Environment Facility, Negotiated Text, Maputo, World Bank.

O

OCDE/CAD (2005), *Piloting the principles for good international engagement in fragile states*, Fragile States Group, Concept Note, Paris, OCDE.

OCDE (2007), « Veiller à ce que les Etats fragiles ne soient pas laissés pour compte », Fiche, Paris, OCDE. Consultable en ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/28/46/40124322.pdf>.

OECD (mars 2011), *Supporting State Building in Situations of Fragility and Conflict*, Executive Summary, Paris, OECD Publishing.

Ollivier, Thimothée, Rojat, Dominique, Bernadac, Carl Giraud, Pierre-Noël (2009), *Natural Resources, Environment and Sustainable Growth in Mozambique*, AFD, with World's Bank technical assistance, Draft paper for Discussion, Maputo, AFD Mozambique.

P

PAP (2012), http://www.pap.org.mz/pap_structure.htm, consulté le 26 avril 2012.

Parque Nacional da Gorongosa (février 2009), *Relatório Anual de Actividades 2008*, Chitengo, Parc national de Gorongosa.

Parque Nacional da Gorongosa (février 2010), *Park Management Plan 2010-2012*, Draft, Chitengo, Parc national de Gorongosa.

Putney, Allen D., Hélio Neves (2008), *Feasibility Study on Creation of a Conservation Trust Fund in Mozambique*, Prepared for Mozambique's Conservation and Biodiversity Group with support from WWF, Maputo, WWF Mozambique.

R

Rosinho, Armando José (1968), « O parque Nacional da Gorongosa », *Anais dos Serviços de Veterinária de Moçambique*, n°16, Maputo, Ministério da Agricultura, pp. 161-174.

S

SAL (2007), *Diagnostico de conservação em Moçambique*, Maputo.

SAL (2008a), *Conservation Policy and Implementation Plan 2008-2018. Presentation of Draft to DNAC*, MITUR, April 24th, Maputo.

SAL (2008b), *Politica de conservação e Estratégia de implementação 2008-2018. Apresentação da versão preliminar ao Ministério das pescas*, 29 de Maio, Maputo.

SAL (2008c), *A Politica de conservação e estratégia de implementação*, Juin, Maputo.

SAL (2008d), *Politica de Conservação e Estratégia da sua Implementação em Moçambique. Apresentação do Esboço*, Août, Nampula.

SAL (2008e), *Politica de Conservação e Estratégia da sua Implementação em Moçambique, Apresentação do Esboço*, Août, Chimoio.

Salomão, Alda (2010), *Síntese de Recomendações Políticas para o sector da conservação ambiental em Moçambique*, Maputo, AFD Mozambique.

T

Termos de Referência (Tdr) (Date inconnue), *Consultoria para Elaboração da Política de Conservação e Estratégia da sua Implementação em Moçambique*, Maputo, TFCAU.

TFCAU (2004), *Projecto Areas de Conservação Transfronteiriças. Termos de Referência, Terceiro Draft*, 03 de Maio, Maputo, Republica de Moçambique, Ministério do Turismo, Unidade de Coordenação das Áreas de conservação transfronteiriças.

TFCAU (2006a), *Minutas do encontro de discussão dos termos de referencia para a elaboração da politica de conservação*, Maputo, Ministério do Turismo, Unidade de Coordenação das Áreas de conservação transfronteiriças.

TFCAU (2006b), *Acta do encontro entre o secretariado e a presidente do comité de coordenação intersectorial para a elaboração da politica de conservação*, Maputo, Ministério do Turismo, Unidade de Coordenação das Áreas de conservação transfronteiriças.

TFCAU (2007), *Acta de avaliação da proposta técnica de firmas e/ou empresas para elaboração da politica e estratégia de conservação em Moçambique*, 15 de Março, Maputo, Ministério do Turismo, Unidade de Coordenação das Áreas de conservação transfronteiriças.

TFCAU (2009), *Transfrontier Conservation Areas and Tourism Development Project, Mid Term Report*, June, Maputo, Transfrontier Conservation Areas Coordination Unit.

Tua, Jon, Nazerali, Sean (2010), *Assessment of Data on Both Sides of the Financing Equation for Mozambique's Conservation Areas*, May, Report prepared with support from UNDP, Prepared by WWF-Mozambique for UNDP-

GEF Project on Sustainable Financing of Conservation Areas, Maputo, WWF Mozambique.

U

UNDP/FAO (1991), Draft project document, “Support to the management of forest and wildland resources”, Ministry of Agriculture, National Directorate of Forestry and Wildlife, Republic of Mozambique, UNDP/FAO Moz/92Maputo (Bibliothèque de la FAO, Maputo).

United Nations (2003), Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, *Financing For Development*, Mexico, United Nations Publication. Consultable en ligne :

<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

United Nations (2009), *The Least Developed Countries Report 2009, The State and Development Governance*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, United Nations Publication.

W

World Bank (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (1994), *Governance. The World Bank's Experience*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2001), *Operational Policy 4.12, Involuntary Resettlement*, Washington, DC, World Bank.

World Bank (04 novembre 2004), *Aide-Mémoire* (Archive de l'unité TFCA, Maputo, Boîte Arquivo 2005).

World Bank (2005a), Report No: 32148-MZ, *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 13.9 Million (US\$ 20 million equivalent) and proposed grant from the Global Environment Facility trust fund in the amount of US\$ 10 million to the Republic of Mozambique for a transfrontier conservation areas and tourism development project*, November 3rd, Maputo, World Bank.

World Bank (2005b), “Annex 15. Letter of Sectoral Policy”, dans World Bank, Report No: 32148-MZ, *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 13.9 Million (US\$ 20 million equivalent) and proposed grant from the Global Environment Facility trust fund in the amount of US\$ 10 million to the Republic of Mozambique for a transfrontier conservation areas and tourism development project*, November 3rd, 2005a, Maputo, World Bank, pp. 102-122.

Wynter, Pauline (2002), *People and Protected Areas in Mozambique. Discussion Document on Policy Options*, Prepared for the USAID Regional Centre for Southern Africa, Johannesburg, Development Alternatives Inc.

WWF (2009), *Ponto de situação do projecto para a criação de um fundo para as áreas de conservação*, Apresentação ao Grupo de conservação aos 02 de Setembro de 2009, Maputo, WWF Mozambique.

WWF International (2010), *Financial Needs of Mozambique's Protected Area System and BIOFUND Financial Projections*, February 23rd, Maputo.

WWF (2010a), *Perfil da Fundação para a Conservação da Biodiversidade*, Proposta/BIOFUND, 15 de Novembro, Maputo, WWF Mozambique.

WWF (2010b), *Profile of the Proposed Fundação para a Conservação da Biodiversidade / Foundation for the Conservation of Biodiversity (BIOFUND Mozambique)*, Draft of 15th November, Maputo, WWF Mozambique.

Z

Ziegler-Bohr, Cora (2008), *Mozambique Donor Atlas ODAmoz*, Maputo. Consultable en ligne : <http://www.odamoz.org.mz>

Zolho, Roberto (2009), *Categorias de áreas protegidas da IUCN e sua Implementação em Moçambique*, Maputo, IUCN Mozambique Office.

Documentaires.

National Geographic (2010), « Africa's Lost Eden ». Voir :
<http://events.nationalgeographic.com/events/films/2010/03/24/africas-lost-eden/>.

CBS (2008), « Saving a Global Treasure », dans « 60 minutes », CBS. Voir :
<http://www.cbsnews.com/video/watch/?id=5119851n>).

Législation

A

Assembleia da República (1999), *Lei nº10/99 de 07 de Julho (Lei das Florestas e da Fauna Bravia)*, Maputo, Boletim da República, I Série, Número 27, 12 de Julho.

C

Conselho de Ministros (2002), *Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia nº10/99 de 7 de Julho, Decreto nº12/2002*, Boletim da República, I Série, 6 de Junho.

Conselho de Ministros (2003), *Politica do Turismo e Estratégia da sua Implementação, Resolução 14/2003*, Maputo, Boletim da República, I Série, Número 18, 30 de Abril.

Conselho de Ministros (2009a), *Decreto 14/2009 de 14 de Abril (Taxas e Tarifas para Parques e Reservas)*, Maputo, Boletim da Republica, I Série, Número 14, 14 de Abril.

Conselho de Ministros (2009b), *Politica de conservação e Estratégia de sua implementação*, Boletim da República, Resolução 63/2009, I Série, Número 43, 2 de Novembro.

Conselho de Ministros (2011), *Cria a Administração Nacional das Áreas de Conservação, abreviadamente designada por ANAC, Decreto nº11/2011*, Boletim da República, I Série, Número 21, 25 de Maio.

M

Ministério da Agricultura e Pescas (1995), *Programa Nacional de Florestas e Fauna Bravia (1995-2000)*, Maputo, Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia.

Ministério da Agricultura e Pescas (1997), *Politica e Estratégia de desenvolvimento das florestas e da fauna bravia*, Maputo, Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia.

Ministérios da Agricultura, do Turismo e do Interior (2006), *Diploma ministerial nº128/2006, Estatuto de fiscal de florestas e fauna bravia de Moçambique*, Boletim da República, I Série, Número 28, 12 de Julho.

Ministério do Ultramar (1955), *Decreto nº40040 (Estabelece preceitos destinados a proteger nas provincias ultramarinas o solo, a flora e a fauna)*, Boletim Oficial, I Série, Número 8, 24 de Fevereiro.

Table des annexes

ANNEXE 1 : SEJOURS DE TERRAIN ET ENTRETIENS.	510
ANNEXE 2 : CHRONOLOGIE DE LA REGLEMENTATION DEPUIS L'EPOQUE COLONIALE (1909-2009).	522
ANNEXE 3 : L'ARCHITECTURE DE L'AIDE AU MOZAMBIQUE.....	562
ANNEXE 4 : ORIGINE ET ALLOCATION DE L'AIDE AU MOZAMBIQUE (2009-2011).	566
ANNEXE 5 : GLOSSAIRE ET EQUIVALENCE DES TERMES LEGISLATIFS.	568
ANNEXE 6 : PHOTOS.....	570
ANNEXE 7 : LA POLITIQUE DE CONSERVATION ET LES STATUTS DE L'ADMINISTRATION NATIONALE DE GESTION DES AIRES DE CONSERVATION, TELS QU'APPROUVES PAR LE BULLETIN DE LA REPUBLIQUE.	574

Annexe 1 : Séjours de terrain et entretiens.

Premier séjour.

Le premier séjour de terrain a eu lieu entre le 24 avril et le 05 mai 2009. Les entretiens se sont concentrés à Maputo, où nous sommes particulièrement intéressés à la Politique de conservation, ainsi qu'au fonds fiduciaire et à l'agence paraétatique de gestion des aires de conservation.

Le nom des personnes interviewées a été anonymisé par ordre alphabétique et dans l'ordre des entretiens que nous avons menés. Une fois l'alphabet terminé, nous reprenons ainsi : AA, AB, AC etc.

Nom	Statut	Date et lieu de l'entretien
A	Chargée de mission environnement et santé, AFD	07 mai 2009, 14h20-15h35 AFD, Maputo 09 juillet 2009, 11h-12h, AFD, Maputo
B	Assistante Unité TFCA, ministère du tourisme	08 mai 2009, 11h30-12h Unité TFCA, Maputo
C	Assesseur technique à l'Unité TFCA, ministère du tourisme, coordinateur du groupe de conservation	13 mai 2009, 14h40-12h40 Unité TFCA, Maputo
D	Membre du département de verbalisation de la DNAC (Direction Nationale des Aires de Conservation)	18 mai 2009, 09h-10h DNAC, ministère du tourisme, Maputo

E	Unité TFCA, ministère du tourisme, coordinateur des parcs et des réserves	19 mai 2009, 10h40-13h40 Unité TFCA, Maputo
F	Chef du département des parcs et réserves, DNAC, ministère du tourisme	21 mai 2009, 09h-09h45 DNAC, ministère du tourisme, Maputo
G	Chef du département de gestion communautaire des ressources, DNAC, ministère du tourisme	21 mai 2009, 10h55-11h45 DNAC, ministère du tourisme
H	Directeur du cabinet de consultant SAL	02 juin 2009, 12h40-14h Predio Jat, Maputo
I	Assesseur technique à l'Unité TFCA	08 juin 2009, 14h20-16h20 Unité TFCA, Maputo
J	Chef du département de faune sauvage, ministère de l'agriculture	11 juin 2009, 14h15-14h50 Ministère de l'agriculture, Maputo
K	Chef de l'autorité administrative gérant la CITES, ministère de l'agriculture	12 juin 2009, 08h10-09h30 Ministère de l'agriculture, Maputo
L	Directeur de l'Unité TFCA	12 juin 2009, 13h15-14h Unité TFCA, Maputo
M	Chargé de projet pour IGF (Fondation pour la conservation de la faune sauvage)	15 juin 2009, 14h15-16h15 18 juin, 14h-16h DNAC, Ministère du tourisme
N	Professeur en écologie à l'Université Eduardo	16 juin 2009, 12h20-14h30

	Mondlane, Maputo	Université Eduardo Mondlane, Maputo
O et P	Responsable du programme des aires marines protégées au WWF, et chargé de projet WWF sur le fonds fiduciaire	17 juin 2009, 08h45-10h30 WWF, Maputo
Q	Consultant au cabinet SAL, professeur de biologie à l'Université Eduardo Mondlane, Maputo	18 juin 2009, 17h-18h30 Pâtisserie Nautilus, Maputo
R et S	Chercheuses à l'IIAM (Instituto de Investigação Agraria de Moçambique), rattaché au ministère de l'agriculture	23 juin 2009, 09h-10h40 IIAM, Maputo
T	Chercheur à l'IIAM	23 juin 2009, 11h30-12h45 IIAM, Maputo
U et V	Directrice du Centro Terra Viva (CTV), et chercheur du CTV	24 juin 2009, 14h-15h CTV, Maputo
W	Directrice adjointe de l'IIP (Instituto de Investigação Pesqueira – Institut de recherche sur la pêche), ministère des pêches	02 juillet 2009, 09h-10h20 IIP, Maputo
	Directrice nationale de la promotion	04 juillet, 08h40-10h Ministère de la

X	environnementale, ministère de la coordination environnementale	coordination environnementale, Maputo
Y	Président de l'association AICM (Associação para Investigação da Costa Marinha)	06 juillet 2009, 09h-11h AICM, Maputo
Z	Chargé de projet climat et développement, UICN	06 juillet 2009, 14h-15h15 UICN, Maputo
AA	Membre du département de gestion des ressources naturelles au ministère de la coordination environnementale	07 juillet 2009, 10h-10h40 Ministère de la coordination environnementale, Maputo
AB	Directrice du GTZ Mozambique	07 juillet 2009, 14h-15h30 GTZ, Maputo
AC	Professeur de biologie marine à l'Université Eduardo Mondlane	08 juillet 2009, 09h30- 10h, Université Eduardo Mondlane, Maputo
AD	Assesseur technique du ministre des pêches	09 juillet 2009, 09h20- 10h25, Ministère des pêches, Maputo
AE	Consultante en environnement	09 juillet, 17h45-19h45, Café Nautilus, Maputo
AF	Chargée de projet à l'IFC (International Finance Corporation)	10 juillet 2009, 14h- 15h40, IFC, Maputo
AG	Chargé de programmes, PNUD	10 juillet 2009, 15h50- 17h, PNUD, Maputo
AH	Professeur de droit de l'environnement à	11 juillet 2009, 10h- 11h30, Café du Jardim dos

	l'Université Eduardo Mondlane	Namorados, Maputo.
AI	Chargée de projets environnement SASOL (compagnie pétrolière sud-africaine)	14 juillet 2009, 14h-16h, SASOL, Maputo.

Deuxième séjour.

Le deuxième séjour s'est divisé en deux périodes de terrain. La première, du 15 février au 1^{er} mai 2010, a consisté en la poursuite des entretiens commencés l'année précédente et en un travail d'archives à Maputo (consultation des archives de l'Unité TFCA et de la FAO), puis de deux séjours au parc national de Gorongosa, ainsi que dans la capitale de la province de Sofala, Beira, où nous avons menés des entretiens avec les représentants des directions provinciales du tourisme, de l'environnement et de l'agriculture. Notre terrain s'est terminé avec un séjour de terrain au parc national du Limpopo.

La seconde période de terrain, du 1^{er} juillet au 31 août 2010, a consisté en la poursuite de la consultation d'archives et de la conduite d'entretiens à Maputo, cette fois plus particulièrement consacrés à l'élaboration de l'agence paraétatique et du fonds fiduciaire, ainsi qu'aux prémices de la loi de conservation. Un nouveau séjour au parc national de Gorongosa a été par ailleurs effectué.

Nom	Statut	Date et lieu de l'entretien
A	Chargée de mission environnement et santé, AFD	03 mars 2010, 09h10-10h AFD, Maputo
	Directeur de l'AFD,	08 mars 2010, 11h30-

AJ	agence de Maputo	12h30 AFD, Maputo
F	Chef du département des parcs et réserves, DNAC, ministère du tourisme	10 mars 2010, 14h-14h30 DNAC, ministère du tourisme, Maputo
AK	Ancien directeur des opérations et infrastructures du Gorongosa Restoration Project (PRG)	12 mars 2010, 14h-15h Café Perula, Maputo
AL	Membre du comité de pilotage du PRG	17 mars 2010, 15h-16h Café Karibu, Maputo
AM	Ancienne directrice provinciale du tourisme, province de Gaza.	19 mars 2010, 10h30-12h, ministère du tourisme, Maputo.
AN	Directeur par intérim des opérations et infrastructures du PRG	23 mars 2010, 15h-16h15 Chitengo, parc national de Gorongosa (PNG)
AO	Directeur des relations communautaires du PRG	23 mars 2010, 10h-11h 24 mars 2010, 11h-13h Chitengo, PNG
AP	Membre du département des opérations du PRG	24 mars 2010, 15h15- 16h30 Chitengo, PNG
AQ	Directeur de la conservation, PRG	26 mars 2010, 09h30-11h Chitengo, PNG
AR	Directeur de la communication du PRG	31 mars 2010, 10h-10h30 Chitengo, PNG
AS	Directeur provincial de la coordination de l'action environnementale, province de Sofala	12 avril 2010, 14h30- 16h30 Direction provinciale de la coordination de l'action

		environnementale, Beira
AT	Directeur provincial du tourisme, province de Sofala	13 avril 2010, 09h-10h30 Direction provinciale du tourisme, Beira
AU	Directeur provincial de l'agriculture, province de Sofala	19 avril, 17h-18h Hôtel Moçambique, Beira
AV	Chargé de programmes biodiversité et tourisme, USAID	21 avril 2010, 15h-16h USAID, Maputo
AW	Administrateur du parc national du Limpopo (PNL)	25 avril 2010, 09h30-12h30 PNL
AX	Projet manager PPF au PNL	26 avril 2010, 08h-09h, PNL
AY	Coordinateur du programme d'appui communautaire du PNL	26 avril, 10h-11h30 PNL
AZ	Membre d'ORAM Massingir, membre du projet Shuvuka (activités dans le PNL)	26 avril, 14h-15h Massingir
BA	Président du comité de parc du PNL	26 avril 2010, 16h-16h30 Massingir
BB	Chef du programme de relocation des populations au PNL	27 avril 2010, 09h-10h30, PNL
BC	Chef de programmes de l'ONG ORAM (Organização Rural de Ajuda Mutua)	15 juillet 2010, 09h-10h ORAM, Maputo
	Déléguee d'ORAM pour	20 juillet 2010, 12h20-

BD	la province de Sofala	13h20 ORAM, Beira
BE	Chef traditionnel du village de Vonho (zone tampon du PNG)	22 juillet 2010, 14h-14h15 Chitengo, PNG
BF	Chargé des relations avec les bailleurs, Fondation Carr	29 juillet 2010, 15h-16h30, Chitento, PNG
E	Unité TFCA, ministère du tourisme, coordinateur des parcs et des réserves	23 août 2010, 10h-12h, Unité TFCA, Maputo
BG	Directrice WWF Mozambique	23 août 2010, 14h-15h, WWF, Maputo
BH	Directeur de la DNAC	24 août 2010, 08h30-09h30, DNAC, Maputo.
BI	Assesseur technique du ministre du tourisme sur les questions de conservation	19 août 2010, 10h-11h15 ; 20 août 2010, 17h50-19h50 ; 26 août 2010, 09h30-11h30, Ministère du tourisme, Maputo.

Troisième séjour.

Notre dernier séjour de recherche a eu lieu entre le 28 février et le 10 avril 2011. Cette enquête a consisté en des entretiens à Maputo et la conclusion de la consultation d'archives. Nous avons par ailleurs mené notre mission de monitorat-conseil avec l'AFD, dans le cadre de la revue du montage institutionnel du projet de développement du Limpopo. Nous indiquons dans le tableau ci-dessous les entretiens menés dans ce cadre, ainsi que ceux conduits par ailleurs.

Nom	Statut	Date et lieu de l'entretien
BH	Directeur de la DNAC	03 mars 2011, 09h15-10h15, DNAC
BJ	Senior Operations Officer, Banque mondiale	07 mars 2011, 10h15-11h30, Banque mondiale, Maputo
BK	Senior Project Manager, KfW	08 mars 2011, 07h45-09h, Hôtel Cardoso, Maputo
BL., BM., BN., BO	Membres du comité du parc du parc national du Limpopo (PNL)	09 mars 2011, 11h-12h45, PNL
BP	Assistant technique du programme d'appui aux communautés du PNL	09 mars 2011, 16h30-18h30, PNL
BQ	Directeur financier du PNL (PPF)	10 mars 2011, 10h30-12h, PNL.
BR	Coordinateur du département de protection du PNL	10 mars 2011, 12h10-12h45, PNL
AY	Coordinateur du programme d'appui communautaire du PNL	10 mars 2011, 15h-17h30, PNL
BS	Administrateur du district de Mabalane	11 mars 2011, 08h20-09h45, Siège du gouvernement du district de Mabalane
BT	Administrateur du district de Chicualacuala	12 mars 2011, 09h-10h, Siège du gouvernement du district de Chicualacuala
	Projet manager PPF au	14 mars 2011, 09h30-

AX	PNL	11h30, PNL
AZ. (ORAM), BU. (CEDES)	Membres du projet Hluvuka	14 mars 2011, 13h-14h, Massingir
BV	Directeur provincial du tourisme, province de Gaza	15 mars 2011, 10h-11h, Direction provinciale du tourisme, Xai-Xai
BW., BX., BY	Chef des services d'agriculture (substitut du directeur provincial de l'agriculture), Chef du service des forêts et de la faune sauvage, Chef du service du cadastre – province de Gaza	15 mars 2011, 15h-15h, Direction provinciale de l'agriculture, Xai-Xai
BZ	Directrice provinciale de la coordination de l'action environnementale, province de Gaza	16 mars 2011, 08h30-09h, Direction provinciale de la coordination de l'action environnementale, Xai- Xai
CA	Project manager à PPF Afrique du Sud	17 mars 2011, 17h10- 18h15, Hôtel VIP, Maputo
CB	Backstopper KfW	18 mars 2011, 17h-17h30, AFD, Maputo
M	Chargé de projet pour IGF	21 mars 2011, 10h15- 12h30, Unité TFCA, Maputo
L	Chef de l'unité TFCA	22 mars 2011, 08h15-09h, Unité TFCA, Maputo
AW	Administrateur du PNL	22 mars 2011, 09h50- 10h40, Ministère du tourisme
	Unité TFCA, ministère du	23 mars 2011, 09h-10h,

E	tourisme, coordinateur des parcs et des réserves	Unité TFCA, Maputo

Observations directes.

Réunion du groupe de conservation, Unité TFCA, 02 juillet 2009, 14h-17h.

Réunion du groupe de l'environnement, MICOA, 13 juillet 2009, 09h-11h25.

Cérémonie de remise des 20% à la communauté de Vunduzi, district de Gorongosa, 25 mars 2010, 14h-15h30.

Rencontre avec un groupe de femmes de la communauté de Mbulaua, district de Gorongosa, le 29 mars 2010.

Cérémonie d'ouverture de la saison touristique du PNG, le 15 avril 2010, 10h30-12h.

Réunion de l'administration du PRG, le 16 avril 2010, Chitengo, 09h-10h30.

Réunion de l'administration du PRG avec membres de directions provinciales de Beira et consultants internationaux, le 17 avril 2010, Chitengo, 08h30-11h.

Cérémonie d'ouverture du CEC au PNG, le 23 juillet 2010, 14h-15h.

Cérémonie du cinquantenaire du PNG, le 23 juillet 2010, 16h-18h.

Réunion de l'administration du PRG, le 27 juillet 2010, Chitengo, 09h-11h.

Réunion de l'administration du PNL, 09 mars 2011, PNL, 08h30-10h30.

34^{ème} comité de pilotage du projet de développement du PNL, Ministère du tourisme, Maputo, 17 mars 2011, 10h-14h.

réunion du groupe de conservation, 17 mars 2011, Unité TFCA, 14h40-16h.

Annexe 2 : Chronologie de la réglementation depuis l'époque coloniale (1909-2009).

Les éléments répertoriés ci-dessous et que nous rassemblons sous l'expression « réglementation » (i.e. qui reprennent la législation, mais aussi les rencontres nationales par exemple) parcourent la période coloniale jusqu'à nos jours. Cette liste n'est pas exhaustive – notamment du fait de la difficulté parfois rencontrée à avoir accès à des documents 'gris', de type actes de rencontres nationales – mais permet d'appréhender les évolutions marquantes de l'histoire de la conservation de la nature au Mozambique. Les points les plus marquants, directement convoqués dans notre travail, ont été détaillés et traduits du portugais par nos soins.

1909

- ❖ **Réglementation pour l'Exercice de la Chasse dans la Province du Mozambique** (Decreto de 2 de Junho).

1948

- ❖ **Ratification par le Portugal de la Convention de Londres de 1933**, relative à la protection de la faune et de la flore africaines (Decreto-Lei n°37 188 de 24 de Novembro).

1955

Decreto n°40 040 de 20 de Janeiro de 1955

Art. 1 : On a voulu traduire dans la loi l'unité qui existe dans la nature entre le sol, son revêtement végétal et les animaux sauvages. (...) Un unique organe recevra, dans chaque province, l'orientation supérieure de l'effort qui doit être fait pour protéger le sol, la faune et la flore.

Art. 3 : Dans chaque province, l'organe supérieur d'orientation et de direction sera le Conseil de Protection de la Nature (présidé par le Gouverneur de la province).

Art. 4 : Les services provinciaux de l'agriculture et des forêts fonctionneront en tant qu'organismes exécutifs de cet organe en ce qui concerne le sol et la flore, et les services provinciaux vétérinaires en ce qui concerne la partie relative à la faune.

Art. 6 : De manière certes moins formelle que ce que la Convention de Londres prescrit pour la protection de la faune et de la flore, (...) le Portugal a toujours donné une attention très particulière à la protection de la faune sauvage et de flore. (...) De fait, dans leurs Réglementations de chasse, l'Angola et le Mozambique ont déjà adopté des principes de la Convention, notamment en ce qui concerne la création de réserves. (...) On pourra s'étonner, à première vue, de l'importance donnée dans ce décret à la réglementation de la chasse, mais cela se justifie dans la mesure où il s'agit de la forme la plus généralisée de destruction de la faune, et ainsi de celle qui nécessite le plus étroitement de règles et de vigilance.

Art. 31 : Les zones de protection peuvent être des parcs nationaux, des réserves naturelles intégrales, des réserves partielles et des réserves spéciales.

§ 1. Les parcs nationaux sont des aires sujettes à la direction et la verbalisation (*fiscalização*) publiques, réservées à la propagation, la protection et la conservation de la vie animale sauvage et de végétation spontanée, et également à la conservation d'objets d'intérêt esthétique, géologique, préhistorique, archéologique ou d'autre intérêt scientifique, au bénéfice et pour la récréation du public, et dans lesquelles il est interdit de chasser, d'abattre ou de capturer des animaux et de détruire ou cueillir des plantes, sauf sur initiative ou sous la surveillance des autorités.

§ 2. Les réserves naturelles intégrales sont des aires sujettes à la direction et à la verbalisation publiques, dans lesquelles il est strictement interdit de chasser, de pêcher, d'exercer une exploitation forestière, agricole ou minière, de réaliser des recherches, des prospections, des sondages, (...) ou des travaux destinés à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation, de pratiquer des actes qui portent préjudice ou perturbent la flore ou la faune, d'introduire des espèces zoologiques ou botaniques, qu'elles soient indigènes ou importées, tant sauvages que domestiques, et dans lesquelles il est interdit d'entrer, de transiter, de camper et d'effectuer des recherches scientifiques sans autorisation spéciale des autorités compétentes.

§ 3. Constituent des réserves partielles les aires où est établie l'interdiction de chasser, d'abattre et de capturer des animaux ou de cueillir des plantes, sauf à des fins scientifiques ou administratives à travers une autorisation spéciale ou pour la défense des personnes.

§ 4. Les réserves spéciales sont des réserves partielles destinées à protéger exclusivement certaines espèces, dont la conservation ne peut être mise en œuvre d'une autre façon. Comme transition vers les réserves spéciales, des régimes de vigilance peuvent être établis dans des aires peuplées d'espèces en voie de déclin.

Art. 32. Les parcs nationaux doivent, autant que faire se peut, être entourés de zones de protection ou, au moins, de réserves de chasses (*coutadas*), afin de compléter leur action.

Art. 40. La protection de la flore a essentiellement pour objectif :

- a) d'assurer le maintien de biotopes auxquels est liée la survie d'espèces animales et végétales ;
- b) de maintenir les conditions nécessaires à l'existence de biotopes primitifs non altérés ;
- c) de maintenir des populations représentatives de types fondamentaux des divers domaines floristiques ;
- d) d'éviter la destruction de massifs forestiers considérés d'intérêt public ou scientifique.

Art. 42. L'ensemble de mesures à prendre relativement à la faune sauvage se destine à la conserver comme élément d'équilibre biologique et de la développer pour l'utilité de l'homme, évitant toutefois qu'il résulte d'elle des préjudices.

Art. 44. Dans les provinces d'Angola et du Mozambique, il revient aux Services Vétérinaires de fonctionner en tant qu'organes exécutifs du Conseil de Protection de la Nature, pour la partie relative à la faune. (...) (Il leur revient notamment de) diriger, administrer et verbaliser dans les parcs nationaux, les réserves et les réserves de chasse.

1960

- ❖ **Réglementation de la Chasse** (Diploma Legislativo n°1982 de 8 de Junho). Ce régime remplace le Regulamento de 1909.

1972

Livro Azul

(Ce document compile la législation phare en matière de conservation de la nature. La plupart des « diplomas »⁵⁷² cités date du début des années 1960, et sont signés par le Gouverneur Général à Lourenço Marques, capitale de la Province du Mozambique⁵⁷³. Mais des ajouts ont été opérés afin d'intégrer des amendements ultérieurs apportés par des diplomas correctifs. Compilation élaborée par les Services Vétérinaires).

❖ **Principes généraux sur la faune sauvage** (Diploma Legislativo n°2496 de 4 de Julho de 1964).

Art. 1. La faune sauvage de la Province du Mozambique est un bien de l'Etat. (...) On entend par faune sauvage l'ensemble des animaux sauvages vivant en régime d'entière liberté.

Art. 3. En tant qu'organe exécutif du Conseil de Protection de la Nature, il revient à la Direction Provinciale des Services Vétérinaires d'étudier, de proposer ou de décider de tous les sujets nécessaires à la conservation, à la profitabilité de la faune sauvage, et en particulier (...) de diriger, d'administrer et de verbaliser dans les parcs nationaux, les réserves et les réserves de chasse (*coutadas*).

Art. 8. Afin de protéger, propager et conserver la vie animale sauvage, l'Etat peut créer des zones de protection de la faune sauvage, à savoir :

- a) parcs nationaux ;
- b) réserves naturelles intégrales ;
- c) réserves partielles ;
- d) réserves spéciales ;
- e) zones sujettes à un régime de vigilance spéciale.

⁵⁷² Voir Annexe 5.

⁵⁷³ Aujourd'hui Maputo, depuis 1976.

§1. Les parcs nationaux. (*La définition est la même que celle du décret 40 040, avec les ajouts suivants : il est également interdit d'y pêcher ; d'y camper et de transiter hors des lieux et chemins établis*).

§ 2. Les réserves naturelles intégrales (*définition identique à celle du décret 40 040*).

§ 3. Les réserves partielles (*même définition du décret 40 040 – mais la protection de la flore n'est plus mentionnée : on parle de « réserves partielles de protection de la faune »*).

§ 4. Les réserves spéciales (*définition à peu près identique à celle du décret 40 040, mais l'accent est entièrement mis sur la faune, et la chasse est interdite*).

§ 5. Les zones sujettes à un régime de vigilance spéciale sont des aires qui, pour certaines espèces présentant des indices de déclin, s'établissent comme transition vers les réserves spéciales. Dans ces aires la chasse d'espèces dont la protection n'intéresse pas peut être autorisée, de préférence à des associations de chasseurs, sous conditions à établir pour chaque cas par la Direction Provinciale des Services Vétérinaires.

❖ **Règlement du Fonds de Protection de la Nature** (Diploma Legislativo nº2763 de 29 de Julho de 1967).

Fonds destiné à financer les activités de la Direction Provinciale des Services Vétérinaires, et notamment donc à la gestion des parcs nationaux. Il est prévu que ce fonds soit essentiellement alimenté par les revenus de la chasse – par exemple par les taxes des licences de chasse.

❖ **Règlement de la chasse** (Diploma Legislativo nº2667 de 7 de Agosto de 1965).

❖ **Règlement du chasseur-guide** (Diploma Legislativo nº2628 de 7 de Agosto de 1965).

❖ **Règlement des réserves de chasse (coutadas)** (Diploma Legislativo nº2629 de 7 de Agosto de 1965).

Art. 1. Les réserves de chasse officielles ou particulières sont des aires délimitées, du domaine public ou particulier, dans lesquelles le droit de chasser est seulement reconnu aux individus qui en ont obtenu l'autorisation des autorités compétentes.

Art. 20. Les réserves de chasse officielles sont des aires destinées à la chasse sportive, à la pratique du tourisme cynégétique et à la protection des espèces, où le droit de chasser peut seulement être exercé conformément à ce règlement.

Art. 24. Il revient à l'Etat, à travers des Services Vétérinaires, d'exercer la direction, l'administration et l'exploitation des réserves de chasse officielles.

Art. 28. Dans toutes les réserves de chasse officielles devront être établis des gardes de parcs et réserves, du contingent des Services Vétérinaires.

Art. 29. Les réserves officielles pourront être exploitées totalement ou partiellement par des entreprises singulières ou collectives.

§ 1. L'exploitation des réserves de chasse officielles sera consentie via un contrat précédé d'un appel d'offre public.

Annexe 1. Modèles de présentation des écriteaux à l'entrée des parcs et réserves.

Description des limites des réserves de chasse n°4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17.

❖ **Régime de vigilance de la faune sauvage** (Diploma Legislativo n°2630 de 7 de Agosto de 1965).

Art. 1. Est considérée « vigilance de la faune sauvage » l'ensemble des mesures destinées à éviter l'action préjudiciable des animaux sauvages sur l'homme, les animaux domestiques, des cultures agraires, l'équilibre écologique, les espèces en déclin et les monuments naturels.

Art. 2. La vigilance de la faune sauvage comprend :

- a) la défense sanitaire ;
- b) la défense agraire ;
- c) la défense humaine ;
- d) la défense du patrimoine naturel.

(Il s'agit donc de pouvoir abattre la faune sauvage si les circonstances prévues par ce régime l'exigent).

❖ **Règlement des trophées et des pillages** (Diploma Legislativo n°2631 de 7 de Agosto de 1965).

❖ **Parc National da Gorongosa : Règlement, Taxes, Limites.** Règlement (Diploma Legislativo n°2753 de 27 de Maio de 1967).

Art. 1. Le parc national de Gorongosa, créé par le Diploma Legislativo n°1993 le 23 Juillet 1960, fonctionne dans la dépendance administrative et technique de la Direction Provinciale des Services Vétérinaires et à pour fins :

- a) la conservation de la faune sauvage et de la végétation spontanée ;
- b) la protection des intérêts scientifiques du patrimoine de la Province, et en particulier les intérêts esthétiques, géologiques, historiques et archéologiques ;
- c) la récréation des visiteurs.

Art. 2. Les services du parc sont supervisés par un administrateur-résident, qui agit en conformité avec les directives de la Direction Provinciale des Services Vétérinaires.

§ Unique. La charge d'administrateur-résident sera exercée par un médecin vétérinaire ou par un technicien des Services Vétérinaires.

Art. 6. Un agent de verbalisation de la Direction Provinciale des Services Vétérinaires sera présent dans le parc et aura la désignation d'adjoint de l'administrateur-résident.

Art. 28. Les taxes et autres revenus du parc constituent les recettes du Fonds de Protection de la Nature.

Taxes (Portaria n°20 360 de 27 de Maio de 1967).

Limites (Diploma Legislativo n°2750 de 8 de Janeiro de 1966).

❖ **Parc National de Bazaruto** (Diploma Legislativo n°46/71 de 25 de Maio de 1971).

Art. 1. Le parc national de Bazaruto est créé.

❖ **Reserve Spéciale de Maputo : Désignation, Taxes, Limites, Régime de Vigilance.**

Désignation (Diploma Legislativo n°2903 de 9 de Agosto de 1969).

Taxes (Portaria n°161/71 de 4 de Março de 1971).

Limites (Diploma Legislativo nº22 314 de 9 de Agosto de 1969).

Régime de Vigilance (Diploma Legislativo nº2904 de 9 de Agosto de 1969).

- ❖ **Réserve Spéciale de Protection des Buffles (Marromeu)** (Diploma Legislativo nº2070 de 4 de Março de 1961).
- ❖ **Réserve Partielle de Chasse de Gilé** (Diploma Legislativo nº1996 de 23 de Julho de 1960).
- ❖ **Réserve Partielle de Chasse de Niassa** (Diploma Legislativo nº2884 de 24 de Maio de 1969).
- ❖ **Réserve Partielle de Chasse de Pomene**
- ❖ **Régime de Vigilance du Limpopo (Hippopotames)** (Portaria nº14 845 de 4 de Março de 1961).
- ❖ **Régime de Vigilance de Maputo** (Diploma Legislativo nº2904 de 9 de Agosto de 1969).
- ❖ **Régime de Vigilance de Marracuene (Hippopotames)** (Portaria nº14 228 de 20 de Agosto de 1960).
- ❖ **Régime de Vigilance de l'ancienne Coutada nº1** (Diploma Legislativo nº2935 de 22 de Novembro de 1969).
- ❖ **Régime de Vigilance de l'ancienne Coutada nº3** (Diploma Legislativo nº2767 de 29 de Julho de 1967).
- ❖ **Zones de Vigilance Spéciales des Iles de Inhaca et dos Portugueses** (Diploma Legislativo nº2787 de 23 de Dezembro de 1967).
- ❖ **Elevage et exploitation des animaux sauvages : Définition des bases de l'élevage et de l'exploitation ; Règlement.**

Définition des bases de l'élevage et de l'exploitation (Diploma Legislativo nº2977 de 6 Junho de 1970).

§ Unique. Par élevage et exploitation d'animaux sauvages on entend l'élevage et l'exploitation rationnelle des espèces sauvages dans des aires appropriées et convenablement clôturées, en règle générale non supérieure à 10 000 ha.

Règlement (Portaria n°23 406 de 2 de Setembro de 1970).

❖ **Sur la capture d'animaux et la cueillette de plantes dans les parcs et les réserves** (Diploma Legislativo n°51/72 de 30 de Maio de 1972).

❖ **Règlement des Services Vétérinaires** (Portaria N°21 180 de 16 de Abril de 1968).

Parmi leurs activités, on note Art. 2 : œuvrer pour la protection, la conservation et la préservation de la faune sauvage et inventorier et établir des normes pour sa gestion, son exploitation économique et sa réglementation cynégétique.

1972

❖ **Réunion pour l'Etude des Problèmes de la Faune Sauvage et de la Protection de la Nature au sein du Portugal ultramarin.**

(Un des points évoqués lors de ce sommet organisé à Sa da Bandeira en Angola, peu de temps après la Conférence de Stockholm sur l'environnement, a trait aux zones de protection de la faune sauvage. Sont repris ici quelques éléments issus du document « Conclusions et Recommandations Finales »).

- Conclusions finales.

VIII- Il est reconnu que l'une des formes les plus sûres de conserver la vie sauvage est de l'exploiter de manière rationnelle afin qu'elle prenne la place qui lui est due dans le processus de développement du Portugal ultramarin.

XI- L'actuelle conjoncture touristique internationale est propice au développement du tourisme sur le continent africain. Ce tourisme se basera particulièrement sur la nature exceptionnelle des affiches, avec un accent sur le tourisme de chasse. Les territoires portugais d'Afrique doivent s'intégrer plus intensément dans ce mouvement d'exploitation des potentialités touristiques.

XIII- Le tourisme et la protection de la nature ne sont en aucune façon incompatibles (...). La valorisation des affiches d'attraction touristique présuppose la défense des valeurs naturelles, la lutte contre les formes de pollutions les plus variées. Il doit être empêché qu'une utilisation ou une exploitation intempestive ou incontrôlée des ressources naturelles conduise à la destruction inconsidérée des richesses sur lesquelles se fonde l'attraction touristique.

VXIII- La mise en valeur et l'exploitation des ressources touristiques devront se réaliser de façon à ne pas causer des dommages moraux ou matériels aux populations résidentes sur les territoires. Elles représenteront au contraire des éléments dynamisant les économies locales et seront des facteurs de promotion socioculturelle. Les structures administratives et les services touristiques doivent être organisés afin d'assurer de l'emploi aux populations. Elles ont le droit de participer aux sociétés d'économie mixte ou, par d'autres moyens, de bénéficier du produit des revenus de l'exploitation touristique.

XXIII- A été reconnue la nécessité de sensibiliser les populations aux problèmes de la conservation de la nature, avec un accent particulier sur la faune sauvage.

- Recommandations finales.

6) Créer une aire de protection, constituant un parc maritime, comprenant les îles Quirimbas au Mozambique.

7) La nécessité que les parcs nationaux dénués de limites naturelles suffisantes, soient entourés de zones tampon, destinées à éviter l'introduction d'animaux domestiques dans les écosystèmes sylvestres.

21) Est recommandée la définition d'une politique touristique au niveau national.

35) Est recommandée la création ou le développement des départements spécialisés sur les questions de conservation de la nature dans les différents services déjà existants, avec des responsabilités dans le secteur, en donnant à ces derniers, si nécessaire, l'autonomie administrative et financière, et la personnalité juridique.

1975

❖ **Indépendance du Mozambique** (le 25 juin.)

1978

❖ **Réglementation des modalités de chasse**

(en reprenant les mots d'ordre établis lors du IIIème Congrès du Frelimo : « l'action de l'Etat et du Parti dans le domaine de la faune sauvage devrait s'orienter dans le sens de garantir l'équilibre écologique à travers son utilisation rationnelle, définissant la tâche de réglementer la chasse » (Serra et Cunha, 2008 : 402)). (Decreto n°7/78 de 18 de Abril de 1978).

1981

❖ **Première réunion Nationale sur la Faune sauvage**, réalisée au Parc National de Gorongosa, le 9 Décembre 1981.

❖ **Ratification de la Convention CITES**⁵⁷⁴ (Resolução n°20/81 de 30 de Dezembro).

❖ **Ratification de l'inscription à l'UICN** (Resolução n°21/81 de 30 de Dezembro).

1990

❖ **Stratégie pour le Développement du Secteur Forestier et de la Faune Sauvage au Mozambique** (Direction Nationale des Forêts et de la Faune Sauvage).

Les directives économiques et sociales du Vème Congres du Frelimo sont reprises : « dans les actions d'extension et de développement rural, des programmes de défense de l'environnement seront introduits, et des moyens leur seront prodigués afin de mener à bien des actions de reforestation, de protection de la faune sauvage, du contrôle des incendies et de l'érosion ; (...) rétablir le réseau de parcs et réserves naturelles, en procédant a la réhabilitation des infrastructures et en garantissant la formation de cadres ».

⁵⁷⁴ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Accord intergouvernemental signé le 3 mars 1973 à Washington.

Les politiques de parcs et réserves ont pour objectifs principaux la conservation du patrimoine floristique ou faunistique du pays, de fournir à la population de la protéine animale et de générer des devises via la chasse, le tourisme et la recherche.

1992

- ❖ **Signature des Accords de Paix.**
- ❖ **Cinquième Rencontre nationale sur les forêts et la faune sauvage, Pemba.**

1994

- ❖ **Ratification de la Convention sur la Diversité Biologique** (Resolução n°2/94 de 24 de Agosto).
- ❖ **Création du ministère pour la coordination de l'action environnementale (MICOA)** (Decreto n°2/94 de 21 de Dezembro).

1995

- ❖ **Programme National des Forêts et de la Faune Sauvage (1995-2000).**

Programme élaboré par la Direction nationale de la forêt et de la faune sauvage avec l'assistance financière et technique du PNUD, de la FAO et de la Banque mondiale.

Certaines aires de conservation sont en phase de récupération, mais sont en train d'être envahies par les populations rurales. La loi sur la terre de 1979 n'est pas assez spécifique quant aux droits d'usage de la terre par les communautés et les populations rurales, même si cette question fait l'objet d'études et de débats.

Selon la loi sur les « municipios », les organes locaux auront quelques responsabilités en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles : il est ainsi prévu qu'une partie du mandat de la DNFFB (Direction Nationale des Forêts et de la Faune Sauvage)/SPFFB (Services Provinciaux de la Forêt et de la Faune

Sauvage) soit transmise aux organes locaux, en lien avec la politique de décentralisation.

Le régime de double subordination des SPFFB continue à conférer une certaine indéfinition de compétences et responsabilités, ce qui se traduit dans la pratique par un processus administratif lent et peu effectif.

Avec le changement politique dans le pays (*cf. fin de la guerre*), on observe que le pouvoir traditionnel émerge à nouveau au sein des communautés les moins affectées par la guerre, ce qui crée l'opportunité d'un développement significatif de l'implication des communautés dans la gestion des ressources, se basant sur les connaissances locales.

Le potentiel particulier du Mozambique en terme de contribution à la conservation de la biodiversité contribue à la multiplication de projets dans le sous-secteur de la faune sauvage, relatifs au développement et à la gestion de parcs nationaux, la réhabilitation de réserves de chasse et à la gestion de ressources naturelles basée sur l'implication des communautés. Les bailleurs et ONGs impliquées sont l'UE, la BAD, la Fondation Ford, le WWF.

Les efforts concentrés sur l'exploitation des ressources prenant en compte la demande externe (l'exportation de bois et les safaris de chasse) pour la génération de devises ont été réorientés vers la conservation, la gestion et l'utilisation durable de ces ressources en vue de bénéficier à l'ensemble des utilisateurs (communautés rurales, secteur privé et consommateurs), contribuant dans le même temps à la stabilité environnementale dont dépend en fin de compte la nation et son peuple.

Parmi les objectifs du programme : revitalisation de la contribution au PIB à travers l'augmentation de la productivité, de la gestion durable et de l'utilisation des aires de conservation, des ressources naturelles et faunistiques par le secteur privé ; révision de la législation environnementale, notamment en ce qui concerne la structure légale de la conservation forestière et faunistique ; création de projets communautaires pilotes de conservation, gestion et utilisation des ressources faunistiques et des aires de conservation ; avancer sur le dossier de l'approbation et de la mise en œuvre du projet Mozambique/GEF/AC transfrontalières et renforcement institutionnel.

❖ **Politique Nationale de l'Environnement** (Resolução nº5/95 de 3 de Agosto).

Le gouvernement reconnaît de forme claire et non équivoque l'interdépendance entre le développement et l'environnement.

L'un des objectifs est la participation de la communauté locale dans la planification et la prise de décision sur l'usage des ressources naturelles ; doit être reconnue et valorisée la connaissance traditionnelle des communautés locales dans la gestion environnementale.

Mandat du Ministère pour la Coordination de l'Action Environnementale : coordonner, évaluer et contrôler le degré d'utilisation des ressources naturelles du pays, en promouvant leur préservation et leur utilisation rationnelle, ainsi que de coordonner toutes les activités dans le domaine de l'environnement, assurant l'intégration des variables environnementales dans le processus de planification et de gestion du développement socio-économique.

Objectif de création du Conseil National de Développement Durable, subordonné au Conseil des Ministres ; actualisation de la loi des terres ; revoir la législation sur l'exploitation de la forêt et de la faune sauvage.

Point sur les parcs marins : autant que possible, la communauté locale soit être impliquée dans la planification et la gestion des parcs localisés le long de la côte, car c'est seulement ainsi qu'elle sentira la nécessité de la préservation de ces derniers.

Dans le glossaire :

- environnement : ce qui entoure chaque organisme, dont le monde physique et d'autres organismes ;
- conservation : la gestion et l'utilisation rationnelle de la flore, de la faune et des écosystèmes pour l'amélioration de la vie de l'humanité ;
- zones de protection : aires délimitées où les ressources sont utilisées de manière rationnelle.

❖ **Objectifs et fonctions du Ministère pour la coordination de l'action environnementale** (Decreto Presidencial nº6/95 de 16 de Novembro).

1996

❖ **Programme National de l'Environnement.**

❖ **Septième Rencontre Nationale sur les Forêts et la Faune Sauvage**, 5/7 mars 1996, Namaacha.

Nous reconnaissons que les écosystèmes naturels du Mozambique sont sous une forte pression et sous une forte menace. D'un côté, du fait de la pauvreté absolue dans laquelle vit la population (qui recherche dans les écosystèmes une source de survie), et d'un autre côté du fait de l'incapacité institutionnelle (qui est la nôtre) d'intervenir, de réguler et de contrôler leur usage et leur mise en valeur.

Présentation du Directeur National de Faune et de Forêts sauvage (*sic*) : les parcs nationaux, les réserves du sauvage (*reservas do bravio*) et les réserves forestières sont abandonnées ; quelques interventions ponctuelles sont lieu à Gorongosa/Marromeu, dans la réserve des Eléphants, la Réserve de Niassa, à Bazaruto et dans la Réserve Forestière de Licuati. Il existe des tentatives d'expansion, pour créer un parc international. Sur le volet institutionnel : fragilité des ressources humaines ; capacité opérationnelle limitée du fait de restrictions budgétaires ; capacité d'investissement limitée ; centralisation avec peu d'autonomie.

Parmi les objectifs de cette rencontre : rechercher et mettre en œuvre des solutions d'autonomie administrative et financière au niveau institutionnel ; développer un programme national opérationnel comme point de départ et l'implémenter, en comptant dans une première phase sur l'appui international.

Objectif à moyen et long terme : protéger, conserver et développer les ressources forestières et faunistiques pour le bénéfice social, écologique et économique de la présente et future génération du peuple mozambicain (*l'objectif écologique de protection et de conservation ne cite que les ressources forestières*).

Avancer sur le dossier d'approbation et de mise en œuvre du Projet Mozambique/GEF/Aires de conservation transfrontalières et renforcement institutionnel.

Promouvoir le rôle et l'intervention du secteur privé dans la gestion durable et l'utilisation des ressources forestières et faunistiques, contribuant ainsi à l'augmentation du PIB et du marché du travail.

Etaient présents 60 participants dont quatre directeurs provinciaux de l'agriculture et des pêches ; dix chefs provinciaux de forêts et faune sauvage ; quatre administrateurs de parcs et réserves.

Les aires de conservation sont encore peu connues, à l'exception de celles où la DNNFB est effectivement présente, à savoir le parc national de Gorongosa, la Réserve de Maputo, l'archipel de Bazaruto et la Réserve de Niassa.

Les grands problèmes identifiés : l'état d'abandon ; l'incidence de la chasse furtive ; des limites (d'aires de conservation) ayant peu de précision ; le manque de ressources financières ; des conflits avec les populations locales ; la législation et les taxes non actualisées.

1997

❖ **Politique et Stratégie de Développement des Forêts et de la Faune Sauvage** (Resolução n°8/97 de 1 de Abril).

Ce document est le fruit de consultations initiées en 1991 avec les divers intervenants dans le secteur, avec l'objectif d'aborder le développement sous-sectoriel d'une manière plus intégrée et cohérente. Le développement de cette politique reflète les objectifs et les priorités consacrées dans le chapitre 11 de l'Agenda 21 approuvé lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en 1992, et les principes forestiers qui y sont associés.

Quelques parcs et réserves sont occupés par la population rurale. Des conflits difficiles à résoudre pourront survenir si des mesures ne sont pas prises à temps.

Du fait de la période d'instabilité que le pays a traversé, le sous-secteur possède peu d'informations sur l'existence, la distribution et la composition de la faune sauvage.

En 1993 des activités de safari ont débuté dans quatre aires, et les autres se préparent à reprendre leurs activités.

La situation actuelle du pays caractérisée par la paix, l'économie de marché, le processus de démocratisation, la revitalisation du secteur privé, la relocation des populations et par le processus de décentralisation ouvre de nouvelles opportunités et défis pour le sous-secteur forestier et faunistique :

- le mouvement qui tend à la responsabilisation des autorités locales et à l'implication des communautés dans la gestion des ressources forestières et faunistiques représente la potentielle contribution de ce sous-secteur dans les économies locales de réduction de la pauvreté ;
- il existe des conditions techniques et des potentialités économiques pour l'établissement d'une administration forestière et faunistique avec la capacité de s'autofinancer et de mobiliser des investissements pour le développement du sous-secteur ;
- les aires de conservation présentent des conditions pour l'adoption d'une gestion participative de l'Etat, du secteur privé et des communautés sous forme de sociétés autonomes de gestion.

La Politique et Stratégie de Développement des Forêts et de la Faune Sauvage s'insère dans le Programme du Gouvernement de 1995, et dans la Politique Agraire et Stratégie de son Application approuvée par le Conseil des Ministres en 1995.

Dans le Programme du Gouvernement on trouve notamment les objectifs suivants :

- promouvoir la réhabilitation effective des aires de conservation ;
- éduquer les populations sur l'importance de la faune sauvage et prendre des mesures pour contenir la chasse furtive.

Quant à la Politique Agraire elle établit que l'utilisation durable des ressources naturelles dépend fondamentalement de l'adoption de stratégies en relation aux objectifs suivants :

- la conservation des sols et de la biodiversité ;
- l'implication des autorités locales et des communautés dans les actions de formation, de verbalisation et de production.

L'objectif à long terme de la présente Politique : protéger, conserver et utiliser d'une manière rationnelle et durable les ressources forestières et faunistiques pour le bénéfice économique, social et écologique de la présente et future génération de Mozambicains.

L'objectif écologique prend en compte la faune, et met l'accent sur la réhabilitation et l'occupation des parcs nationaux et les réserves, et sur l'expansion des aires de conservation.

Concernant l'objectif d'implication des communautés locales dans la gestion et la conservation des ressources, est mentionnée la mise en place de Comités de Gestion des Ressources (*Comités de Gestão de Recursos*) avec la participation des autorités locales de l'Etat, les communautés locales, les ONGs et le secteur privé dans les régions ayant le plus fort potentiel forestier et faunistique.

Concernant l'objectif de durabilité écologique dans l'usage des ressources naturelles, sont mentionnées

- la mise en place de Sociétés autonomes de développement (*Sociedades de Desenvolvimento Autónomas*) pour l'administration et la gestion des actuelles aires de conservation, avec l'implication du secteur privé et des communautés locales ; l'adoption obligatoire de plans de gestion des aires de conservation ;
- la révision des limites des parcs et réserves et leur récupération, avec une attention spéciale pour Gorongosa, Zinave, Banhine, Niassa, Maromeu, Pomene, Gilé, Bazaruto et la Réserve de Maputo ;
- la création d'aires de conservation transfrontalière, à travers la démarcation et le développement de parcs nationaux et de réserve avec l'implication du secteur privé et communautaire.

Concernant l'objectif de développement institutionnel sont mentionnées :

- la restructuration et la réorganisation du sous-secteur forestier et faunistique en vue d'une autonomie plus importante ;
- la constitution du Fonds de Développement des Forêts et de Protection de la Faune Sauvage (*Fundo de Desenvolvimento de Florestas e de Protecção da Fauna Bravia*) pour assurer la durabilité à long terme.

Le dernier point de la Politique met l'accent sur la restructuration et la réorganisation du sous-secteur en vue de créer les conditions pour la mise en œuvre du programme d'investissement sous-sectoriel, incluant des études économiques qui permettent de justifier de l'autonomisation de l'Administration du sous-secteur des forêts et de la faune sauvage.

❖ **Loi sur les terres** (Lei n°19/97 de 1 de Outubro).

Définitions du glossaire :

- communauté locale : groupement de familles et d'individus vivant dans une circonscription territoriale de niveau localité ou inférieure, qui vise la sauvegarde d'intérêts communs à travers la protection d'aires d'habitat, d'aires agricoles, qu'elles soient cultivées ou non, des forêts, des sites d'importance culturelle, des pâturages, des sources d'eau et des aires d'expansion ;
- licence spéciale : document qui autorise la réalisation d'activités économiques dans les zones de protection totale ou partielle ;
- zone de protection de la nature : bien du domaine public, destiné à la conservation ou à la préservation de certaines espèces animales ou végétales, de la biodiversité, de monuments historiques, paysagers et naturels, en régime de gestion préférentiellement avec la participation des communautés locales, selon une législation spécifique.

Art. 6 : sont du domaine public toutes les zones de protection totale et partielle.

Art. 7 : sont considérées zones de protection totale des aires destinées à des activités de conservation ou préservation de la nature et de défense et sécurité de l'Etat.

Art. 22 : il revient au Conseil des Ministres de créer, modifier ou abroger les zones de protection totale et partielle.

❖ **Loi de l'environnement** (Lei n°20/97 de 1 de Outubro).

Définitions du glossaire :

- environnement : c'est le milieu dans lequel l'Homme et d'autres êtres vivent et interagissent entre eux et avec le milieu lui-même, et qui inclut :
 - a) l'air, la lumière et l'eau
 - b) les écosystèmes, la biodiversité et les relations écologiques
 - c) toute la matière organique et inorganique

- d) toutes les conditions socioculturelles et économiques qui affectent la vie des communautés.
- biodiversité : c'est la variété et la variabilité entre les organismes vivant de toutes les origines, dont les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein de chaque espèce, entre les espèces et les écosystèmes ;
- développement durable : c'est le développement basé sur une gestion environnementale qui satisfait les nécessités de la génération présente sans compromettre l'équilibre de l'environnement et la possibilité pour les générations futures de satisfaire aussi leurs besoins.

Parmi les principes fondamentaux, on souligne la reconnaissance et la valorisation des traditions et du savoir des communautés locales qui contribuent pour la conservation et la préservation des ressources naturelles et de l'environnement.

Art. 6 : est créé le Conseil National de Développement Durable, organe consultatif du Conseil des Ministres.

Art. 13 : sur les aires de protection environnementale. Elles peuvent avoir une dimension nationale, régionale, locale ou encore internationale.

❖ Programme National des Forêts et de la Faune Sauvage (1998-2002).

1. L'abordage antérieur basé sur les « projets » comportait comme inconvénients principaux la dispersion des ressources, la fragilisation institutionnelle du sous-secteur en faveur du renforcement des projets et du manque de coordination du développement sous-sectoriel. Le nouvel « abordage par programme » qui est en phase d'institutionnalisation dans le sous-secteur des forêts et de la faune sauvage est l'une des composantes de l'exercice de planification qui est actuellement en cours dans le cadre du Programme National de Développement Agricole (PROAGRI), en vue de développer un programme global, à moyen et long terme.

6. Point sur la méthodologie : rencontres nationales et régionales.

8. Au niveau provincial la Direction Nationale des Forêts et de la Faune Sauvage (DNNFB) du Ministère de l'Agriculture et des Pêches est représentée par les Services Provinciaux des Forêts et de la Faune Sauvage (SPFFB), intégrés dans les

Directions Provinciales de l'Agriculture et des Pêches (DPAP), en régime de double subordination. Ce régime continue à avoir une certaine indéfinition de compétences et de responsabilités, ce qui se traduit dans la pratique par un processus administratif lent et inefficace, parfois avec un impact négatif dans l'attribution de fonds et de moyens de travail.

15. Le pays ne dispose pas encore d'un système de gestion forestière et faunistique.

17. Les systèmes de planification et d'administration existants sont encore excessivement centralisés, laissant les Directions provinciales d'agriculture et des pêches et les organisations des districts avec très peu d'espace pour la prise de décision qui concerne la province ou le district.

31. Reprise des objectifs établis par la Politique agraire.

44. La mise en œuvre de ce Programme dépendra fortement de l'appui financier externe. Malgré tout, l'expérience souligne la nécessité pour le secteur de garantir à long terme sa durabilité opérationnelle, économique et financière.

58. En conformité avec la politique du Gouvernement, il existe une nécessité de développer et de formuler des politiques sous-sectorielles appropriées ainsi que l'ajustement du système légal existant, afin de répondre de manière adéquate au nouvel environnement politique, social et économique. D'où notamment l'objectif d'analyse et de développement de politiques, ce qui comprend l'institutionnalisation d'un groupe de travail pour la discussion de politiques sectorielles, impliquant les représentants d'agences non gouvernementales, de bailleurs (*doadores financiadores*) et d'autres partenaires intéressés.

73. Le volet « réhabilitation des aires de conservation » vise à restaurer les aires de conservation établies pour la faune sauvage et les aires côtières (*la forêt n'est ici pas mentionnée*). On prévoit notamment le développement de partenariat avec le secteur privé et les communautés dans la gestion des aires de conservation.

77. La gestion des ressources avec la participation des communautés rurales constitue un abordage différent et innovateur dans le contexte de gestion durable des ressources naturelles. La DNNFB promeut le développement de la gestion par les populations rurales, qui sont la base pour la gestion durable des ressources naturelles.

78. (...) Le secteur privé à travers la gestion communautaire des ressources naturelles deviendra capable d'opérer dans un environnement commercial plus sûr qui encourage un investissement de long terme. La capacité du gouvernement pour la conservation des ressources naturelles sera accrue et renforcée par la participation communautaire.

101. Pour la mise en œuvre de ce programme quatre sources de financement : le Gouvernement à travers le budget de l'Etat et de l'investissement, l'assistance de la communauté internationale, le secteur privé et les ONGs.

102. Considérant la fragilité institutionnelle du Ministère de l'Agriculture et des Pêches et considérant encore les grandes limitations financières que le pays récemment sorti de la guerre affronte toujours, la mise en œuvre complète de ce programme devra compter sur l'appui substantiel de la communauté de bailleurs, des ONGs, du secteur entrepreneurial et des communautés rurales.

111. Sur les risques : difficultés à maintenir dans le secteur du personnel hautement qualifié.

1998

❖ **Réglement de la loi sur les terres** (Decreto n°66/98 de 8 de Dezembro).

❖ **Première conférence nationale sur la gestion communautaire des ressources naturelles**, Maputo.

❖ **Neuvième Rencontre Nationale sur les Forêts et la Faune Sauvage**, 16/18 octobre, Pequenos Limbombos.

Sur la méthodologie : la loi sur les forêts et la faune sauvage a été produite suite à 30 mois de révision de la législation forestière et faunistique, qui a impliqué les techniciens de l'institution, le secteur privé et la société civile en général. De manière à divulguer et à discuter cette même loi, a été organisée une Conférence nationale de débat sur l'ante-projet de la loi en septembre dernier. Sur la base des contributions et des recommandations sorties de cette conférence, une nouvelle version de ce document a été produite, qui a été discuté au niveau du Conseil Consultatif du Ministère de l'agriculture et des pêches. Suite à la discussion à ce

niveau, il est prévu de soumettre le document au Conseil des ministres pendant le mois de novembre pour approbation et postérieurement à l'Assemblée de la République.

Concernant le Parc national de Gorongosa, des négociations sont en cours entre la DNFFB et Indian Oceans Investimentos SARL.

Sur le projet Transfrontalier (TFCA) : conclusion de la première ébauche relative à la politique d'implication du secteur privé et aux procédures pour l'attribution de concessions et la création de '*joint ventures*' ; première rencontre trilatérale en octobre 1998 à Maputo.

80 personnes présentes.

1999

❖ **Loi sur les Forêts et sur la Faune Sauvage** (Lei n°10/99 de 7 de Julho).

Définitions du glossaire :

- biodiversité : variété d'organismes vivants, dont les génotypes, les espèces et leurs groupements, les écosystèmes terrestres et aquatiques et les processus écologique existant dans une région déterminée.
- communauté locale : groupement de familles et d'individus, vivant dans une circonscription territoriale au niveau de la localité ou de niveau inférieur, qui vise à la sauvegarde d'intérêts communs à travers la protection d'aires d'habitat, d'aires agricoles, qu'elles soient cultivées ou non, des forêts, des sites d'importance culturelle, des pâturages, des sources d'eau, des aires de chasse et d'expansion (*il s'agit donc de la même définition que la loi sur les terres*).
- conservation : gestion durable des ressources forestières et faunistiques, sans mettre en danger la biodiversité.
- développement durable : idem loi environnement.
- exploitation durable : utilisation rationnelle et contrôlée des ressources forestières et faunistiques, via l'application de connaissances scientifiques et techniques, visant à atteindre les objectifs de conservation des ressources pour la génération présente et future.

- faune sauvage : ensemble d'animaux terrestres, d'amphibiens et d'avifaune sauvage, et tous les mammifères aquatiques, de toutes espèces, en toute phase de leur développement, qui vivent naturellement, tout comme les espèces sauvages capturées à des fins d'élevage, à l'exception des ressources halieutiques.
- parc national : espace territorial délimité qui se destine à la préservation d'écosystèmes naturels, en général de grande beauté scénique, et représentatifs du patrimoine national.
- réserve nationale : espace territorial qui se destine à la préservation de certaines espèces de flore et de faune rares, endémiques, menacées ou en voie d'extinction, ou qui donnent des signes de déclin, et des écosystèmes fragiles.
- zone tampon : portion territoriale entourant une zone de protection, qui forme une barrière de transition entre l'aire protégée et les aires d'utilisation multiple, avec l'objectif de contrôler et de réduire les impacts découlant de l'action humaine dans la zone de protection en question.

Art. 3. Parmi les principes :

- a) le domaine public de l'Etat : les ressources forestières et faunistiques naturelles existant sur le territoire national sont la propriété de l'Etat ;
- b) l'équilibre : les politiques de développement économique et social et de préservation et de conservation de la biodiversité doivent impliquer les communautés locales, le secteur privé et la société civile en général, avec l'objectif d'atteindre un développement durable dans le présent et pour les générations à venir ;
- c) l'harmonie avec les communautés locales et les organes locaux de l'Etat : promotion de la conservation, de la gestion et de l'utilisation des ressources forestières et faunistiques sans porter préjudice aux pratiques coutumières et en conformité avec les principes de conservation et d'utilisation durable des ressources forestières et faunistiques, dans le cadre de la décentralisation ;
- d) la participation du secteur privé ;
- e) la coopération internationale.

Art. 10. Les zones de protection sont des aires territorialement délimitées, représentatives du patrimoine naturel national, destinées à la conservation de la biodiversité et d'écosystèmes fragiles ou d'espèces animales ou végétales. Sont considérées zones de protection :

- e) les parcs nationaux ;
- f) les réserves nationales ;
- g) les zones d'usage et de valeur historique culturelle.

Il revient au Conseil des ministres d'établir une zone tampon autour des aires de protection, dans laquelle peuvent être permis des usages multiples avec des restrictions qui seront établies par le plan de gestion. La gestion des zones de protection a) et b) doit être faite en accord avec le plan de gestion élaboré avec la participation des communautés locales et approuvé par le secteur de tutelle.

Art. 11. Les parcs nationaux sont des zones de protection totale délimitées, destinées à la propagation, à la protection, à la conservation et à la gestion de la végétation et des animaux sauvages, ainsi qu'à la protection de lieux, de paysages ou de formations géologiques de valeur scientifique, culturelle ou esthétique particulière dans l'intérêt et pour la récréation publique, représentatifs du patrimoine national. Sauf à des fins scientifiques ou pour des nécessités de gestion, les activités suivantes sont strictement interdites dans les parcs nationaux :

- e) la chasse à l'intérieur des limites du parc ;
- f) l'exploitation forestière, agricole, minière ou d'élevage ;
- g) la recherche ou la prospection, les sondages ou la construction de décharges ;
- h) tous les travaux tendant à modifier l'aspect du terrain ou des caractéristiques de la végétation, ainsi qu'à provoquer la pollution des eaux et, de manière générale, tout acte qui, par sa nature, peut causer des perturbations à la flore et à la faune ;
- i) toute introduction d'espèces zoologiques ou botaniques, qu'elles soient indigènes, importées, sauvages ou domestiques.

Art. 12. Sur les réserves nationales. Ce sont des zones de protection totale destinées à la protection de certaines espèces rares de flore et de faune, endémiques, en voie d'extinction ou qui indiquent des signes de déclin, et les

écosystèmes fragiles, telles que les zones humides, les dunes et les coraux, tout comme la conservation de la flore et de la faune présentes dans le même écosystèmes. Les permissions et interdictions prévues pour les parcs nationaux s'appliquent dans les réserves nationales, avec les exceptions prévues par la loi.

Art. 13. Sur les zones d'usage et de valeur historique et culturelle. Il s'agit d'aires destinées à la protection de forêts d'intérêt religieux et d'autres sites d'importance historique et d'usage culturel, en accord avec les pratiques des communautés locales concernées. Les ressources forestières et faunistiques de ces zones peuvent être utilisées selon les pratiques coutumières des communautés en question.

Art. 31. Sur la gestion participative. Sont créés des conseils locaux de gestion des ressources, constitués de représentants des communautés locales, du secteur privé, des associations et des autorités locales de l'Etat visant à la protection, la conservation et la promotion de l'usage durable des ressources forestières et faunistiques.

Art. 35. 1° Sont dues à l'Etat des taxes pour l'accès et l'utilisation des ressources forestières et faunistiques, tout comme pour l'exercice du tourisme contemplatif dans les parcs et réserves nationaux.

5° Par un « diplôme » spécifique, seront fixés les pourcentages des valeurs provenant des taxes d'exploitation forestières et faunistiques, destinés au bénéfice des communautés locales résidant dans les zones d'exploitation respectives⁵⁷⁵.

❖ Dixième Rencontre Nationale sur les Forêts et la Faune Sauvage, Bilene, 12-15 Octobre 1999.

Parmi les activités prioritaires pour 2000 : élaborer une proposition d'altération de catégorie d'aire de conservation pour la coutada 16.

On parle toujours de politique du sous-secteur.

Discussion autour de la loi sur les forêts et la faune sauvage, récemment promulguée. L'une des grandes nouveautés qu'apporte cette loi est le droit des

⁵⁷⁵ Voir l'article 102 du Règlement de loi des forêts et de la faune sauvage Conselho de Ministros (2002), *Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia n°10/99 de 7 de Julho*, Decreto n°12/2002, Boletim da República, I Série, 6 de Junho ; voir également Conselho de Ministros (2009a), *Decreto 14/2009 de 14 de Abril (Taxas e Tarifas para Parques e Reservas)*, Maputo, Boletim da Republica, I Série, Número 14, 14 de Abril ; voir enfin Diploma ministerial n° 93/2005 de 4 de Maio, Définition des mécanismes de canalisation et d'utilisation des 20% des taxes en faveur des communautés locales – cités *infra*.

communautés locales au partage des bénéfices engendrés par l'exploitation des ressources forestières et faunistiques.

Méthodologie : la présentation de cette loi a permis aux participants d'en revoir les points importants afin de se préparer à la discussion de la version préliminaire du Règlement de la loi.

2000

❖ **Création du ministère du tourisme⁵⁷⁶, et création du ministre de l'agriculture et du développement rural** (Decreto Presidencial n°1/2000 de 17 de Janeiro).

❖ **Définition des attributions et compétences du ministère du tourisme** (Decreto Presidencial n°9/2000 de 23 de Maio).

Art. 1. Le ministère du tourisme est l'organe central de l'appareil de l'Etat qui dirige et planifie l'exécution des politiques dans les domaines des activités touristiques, de l'industrie hôtelière, tout comme dans les aires de conservation à fins touristiques.

Art. 2. Sont des attributions du ministère du tourisme :

b) la promotion de la conservation de la faune sauvage dans son utilisation en tant que l'un des composantes nécessaires pour le développement du tourisme.

Art. 3. 2° Dans le domaine des aires de conservation à fins touristiques :

- a) définir, en coordination avec d'autres organes de l'Etat, les termes et les conditions pour la gestion touristique des zones de conservation en partenariat avec les secteurs public et privé ;
- b) accorder des licences, verbaliser et accompagner l'exploitation des aires de conservation sous sa gestion.

Art. 4. Transitent vers le ministère du tourisme les aires de conservation à fins touristiques.

⁵⁷⁶ Le tourisme était auparavant sous la responsabilité du Ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme.

❖ **Définition des attributions et compétences du ministère de l'agriculture et du développement rural** (Decreto Presidencial n°10/2000 de 23 de Maio)⁵⁷⁷.

Art. 1. Le ministère de l'agriculture et du développement rural est l'organe central de l'appareil de l'Etat qui, en accord avec les principes, objectifs et tâches définis par le Gouvernement, dirige, planifie et assure l'exécution des politiques dans les domaines des terres, de l'agriculture, de l'élevage, des forêts, de la faune sauvage, de l'hydraulique agricole et dans le domaine de la coordination du développement rural.

Art. 2. f) ressources forestières et faunistiques : protection, conservation et utilisation rationnelle et durable des ressources forestières et faunistiques.

❖ **Fonctions de la Direction nationale des aires de conservation (DNAC)** (Diploma ministerial n°126/2000 de 13 de Setembro)

2001

❖ **Définition du processus de transition des aires de conservation à fins touristiques vers le ministère du tourisme** (Diploma ministerial n°17/2001 de 7 de Fevereiro).

Art. 1. 1° Passent sous la tutelle du ministère du tourisme les zones de protection suivantes qui constituent les aires de conservation à fins touristiques :

- Parc national de Banhine
- Parc national de Bazaruto
- Parc national de Gorongosa
- Parc national de Zinave
- Réserve spéciale de Maputo
- Réserve nationale de Niassa
- Réserve de Pomene

⁵⁷⁷ Ce ministère est dissout en 2005. Le Decreto presidencial n°13/2005 de 4 de Fevereiro crée le Ministère de l'Agriculture actuel (Minag). Ses attributions et compétences sont ensuite définies dans le Decreto presidencial 24/2005 de 27 de Abril, et dans le Diploma ministerial n°202/2005 de 29 de Agosto. Selon cette réglementation, le MINAG est responsable de toute la faune sauvage en-dehors des aires de conservation gérées par le Ministère du tourisme, c'est à dire au sein des zones à usage multiple et dans les fermes du sauvage (*fazendas do bravio*). Cela signifie donc par exemple que les zones tampon des aires de conservation sont de la responsabilité du Minag.

- Réserve de Marromeu
- Réserve de Gilé
- D'autres zones de protection quand elles seront créées.

2° Transitent vers la tutelle du ministère du tourisme toutes les réserves de chasse (*coutadas*) existantes sur le territoire national.

Art. 2. Transitent vers le ministère du tourisme tous les moyens humains, matériels et financiers présentement affectés aux aires de conservation

2002

❖ **Ratification du Protocole relatif à la Conservation de la Faune, SADC** (Resolução n°14/2002 de 5 de Março).

❖ **Règlementation de la Loi sur les forêts et la Faune Sauvage** (Decreto n°12/2002 de 6 de Junho).

Art. 87. Sur les zones de conservation à finalités touristiques. Les parcs et réserves nationaux, les zones de développement de l'écotourisme, les projets de développement et d'exploitation de l'écotourisme et les programmes communautaires de conservation et d'exploitation de l'écotourisme, tout comme les réserves de chasse (*coutadas*) officielles, sont sous la tutelle du Ministère du tourisme. Il revient à ce ministère, suite à la consultation du Ministère de la Coordination de l'Action Environnementale, d'approuver les règlements internes et les plans de gestion des zones précédemment citées.

Art. 95. Sur les conseils locaux. Seront établis des conseils locaux de gestion des ressources forestières et faunistiques, constitués d'un nombre égal de membres provenant des secteurs suivants :

- a) représentants des communautés locales ;
- b) personnes singulières ou collectives avec des activités liées aux ressources forestières et faunistiques ;
- c) associations ou ONGs liées aux ressources forestières et faunistiques, ou au développement communautaire local ;
- d) l'Etat.

Les conseils locaux de gestion des ressources forestières et faunistiques, désignés COGEP, sont soumis à la législation relative aux associations.

Art. 102. 1° 20% de toute taxe d'exploitation forestière ou faunistique se destine au bénéfice des communautés locales de l'aire où ont été extraits les ressources, selon les termes du n°5 de l'article 35 de la loi n°10/99 du 7 juillet.

❖ **Création du parc national des Quirimbas** (Decreto n°14/2002).

2003

❖ **Politique du Tourisme et Stratégie de sa mise en œuvre** (Resolução n°14 de 4 de Abril).

Conservation : quand géré de manière adéquate, le tourisme fortifie la viabilité économique des aires protégées et réduit la pression sur l'environnement.

(dans le cadre de la section relative aux « aires de conservation à finalités touristiques »). En vue de maximiser les gains on donnera une importance spéciale à l'alliance stratégique entre la conservation et le développement du tourisme. Des efforts seront en effet faits pour l'attraction d'investissements privés pour les aires de conservation, ainsi que pour la promotion d'activités touristiques qui contribuent au développement des communautés locales résidant dans ces aires, à savoir les parcs et réserves nationaux, les réserves de chasse officielles, les fermes du sauvage et les projets communautaires.

Le Gouvernement promeut le développement et la gestion adéquate des aires de conservation transfrontalières ; il promeut l'établissement d'une gestion administrative et financière décentralisée et flexible pour les aires de conservation.

❖ **Règlementation sur les taxes et tarifs relatifs à l'utilisation des ressources faunistiques et forestières pour l'exercice du tourisme contemplatif dans les réserves et parcs nationaux** (Decreto n°27/2003 de 17 de Junho).

2004

❖ **Loi du tourisme** (Lei n°4/2004 de 17 de Junho).

Art. 9. Sur les aires de conservation.

1. Dans les aires de conservation, peuvent se développer des activités d'écotourisme, de tourisme relatif à la chasse, de la plongée récréative et d'autres activités identifiées, en accord avec le plan de gestion et autres dispositions légales.
2. Le tourisme dans les aires de conservation participe à la conservation des écosystèmes, des habitats et des espèces de l'aire en question.

❖ **Troisième Conférence Nationale sur la Gestion Communautaire des Ressources Naturelles**, Maputo, 21/23 juillet.

Avec le soutien de l'UICN, la FAO, la Coopération finlandaise et le WWF.

❖ **Plan Stratégique pour le Développement du tourisme au Mozambique (2004-2013)** (Approuvé par le Conseil des ministres le 12 octobre 2004).

❖ **Stratégie et Plan d'Action pour la Conservation de la Diversité Biologique du Mozambique (2003-2010)** (Approuvée par la 18ème session ordinaire du Conseil des ministres le 22 juillet 2003).

Avec le soutien de l'UICN.

2005

❖ **Définition des mécanismes de canalisation et d'utilisation des 20% des taxes en faveur des communautés locales** (Diploma ministerial n° 93/2005 de 4 de Maio).

Art 2. 1° Il revient à l'entité licenciée de promouvoir la création de comités de gestion et l'enregistrement de ses membres, en coordination avec l'administration du district ou le poste administratif, les associations et les organisations non gouvernementales (...).

2° Chaque communauté locale bénéficiaire des 20% sera représentée par un comité de gestion, constitué par un nombre non inférieur à 10 membres, hommes et femmes, qui devront s'enregistrer auprès de l'administration du district (...).

Art. 4. 1° L'entité licenciée procèdera à la réquisition des recettes consignées en faveur des communautés locales, qui seront déposées sur un compte bancaire ouvert à cet effet avec la désignation « Fonds communautaire » (...).

2° L'entité licenciée devra procéder au transfert trimestriel des recettes consignées vers les comptes des communautés bénéficiaires, accompagnées d'information sur l'origine desdites recettes, informant ce faisant les communautés ainsi que l'administration du district.

Art. 5. Les fonds seront distribués aux communautés résidant sur les aires où se trouvent les ressources naturelles objets de la licence, à travers la division de la valeur par le nombre de communautés bénéficiaires.

2006

❖ **Principes pour l'administration des aires protégées au Mozambique** (Ministère du tourisme, 30 juin 2006).

On estime qu'environ 120 000 personnes vivent dans les aires protégées au Mozambique.

La future Politique de conservation est évoquée : elle fournira les lignes d'orientation définitives pour les aires protégées au Mozambique.

Cinq principes sont de mise concernant les aires protégées :

- 1) les ressources naturelles sont la propriété de l'Etat
- 2) le développement durable
- 3) l'exploitation durable des ressources naturelles
- 4) l'intégration des communautés locales et du secteur privé
- 5) l'établissement de partenariats et la coopération internationale

Apparaît en annexe l'idée d'une agence nationale autonome pour administrer les parcs et les réserves. Cette institution aurait l'autonomie administrative, financière et patrimoniale.

2007

- ❖ **Stratégie environnementale pour le développement durable du Mozambique** (Approuvée par la 9^{ème} session ordianire du Conseil des ministres le 24 juillet 2007).

2009

- ❖ **Réglementation sur la répartition des recettes des aires de conservation** (Decreto n°15/2009 de 14 de Abril).

Art. 1. Les recettes des parcs et réserves nationaux sont réparties en 80% pour le secteur du tourisme, et 20% pour le budget de l'Etat.

Art. 2. Les recettes destinées au secteur du tourisme sont distribuées de la manière suivante :

- c) 80% pour les parcs et réserves nationaux (pour les coûts opérationnels et les rémunérations) ;
- d) 20% pour les communautés locales.

- ❖ **Politique de Conservation et Stratégie de sa mise en œuvre** (Resolução n°63/2009 de 2 de Novembro).

Partie 1. Politique de conservation.

Chapitre 1. Sont citées les politiques de l'environnement, de l'organisation territoriale, de la terre, de l'eau, et les politiques sectorielles des forêts et de la faune sauvage, des pêches, du tourisme et des ressources minières comme touchant à la question de la conservation de la biodiversité.

Il n'existe pas encore de politique qui régule la préservation de la biodiversité *in situ* dans des aires spécifiquement dédiées à cette fin. On note également que le pays dispose de diverses aires – parcs nationaux, réserves nationales, réserves forestières et réserves de chasse officielles – mais que ces aires sont gérées par des ministères sectoriels (tourisme, agriculture, pêches, éducation et culture) et que leur gestion ne fait pas partie d'une stratégie intégrée.

La politique de conservation se concentre sur les aires de conservation, développant ainsi une troisième ligne de politiques, au cas où les politiques

génériques de première ligne (par exemple : la politique de l'environnement) et sectorielles de deuxième ligne (par exemple : la politique des forêts et de la faune sauvage) ne garantissent pas la survie des espèces, des écosystèmes ou des formations géologiques rares ou menacées. Les aires de conservation sont nécessaires quand la conservation de la biodiversité requiert des mesures additionnelles et spécifiques (...).

Chapitre 2. On précise que la chasse furtive est la cause de l'état de dégradation dans lequel se trouve la faune terrestre.

La diversité biologique est protégée dans six parcs nationaux, six réserves nationales et une réserve biologique avec une aire totale de 83 160 km². (...) La loi des forêts définit les parcs et les réserves nationaux comme des zones de protection totale au sens de la loi des terres. En plus de ces parcs et ces réserves nationaux, il existe également douze *coutadas* officielles, avec une aire totale de 40 644 km² et quatorze réserves forestières avec une aire totale de 4 935 km². Le statut de ces aires n'est pas clair non plus (*sic*).

La responsabilité administrative des aires de conservation est dispersée. Les parcs et les réserves nationaux sont des zones de protection totale sous la tutelle du ministère du tourisme, qui est aussi responsable de la gestion des *coutadas* officielles, des aires communautaires et des zones d'écotourisme. La réserve biologique d'Inhaca est administrée par l'Université Eduardo Mondlane. Les réserves forestières et la faune sauvage hors aires de conservation sont sous la responsabilité du ministère de l'agriculture. Le ministère des pêches a des responsabilités dans la gestion des ressources halieutiques et des aires de protection marines. En plus de ces aires de conservation, il existe encore des aires de chasse sous l'administration des communautés à Tete (Tchuma Tchatu) et à Niassa (Chipanje Chetu).

(...) Plus de 190 000 personnes résident au sein des aires de conservation, et un nombre inconnu dans les zones tampon qui les entourent. (...) Dans les cas où les aires de conservation sont des zones de protection totale, automatiquement les personnes qui y résident ne peuvent établir des droits d'usage et de mise en valeur de la terre. Dans le cas des aires qui ont été créées avec des personnes vivant en leur sein, les résidents, du fait de la loi des terres, perdent ces droits.

Parmi les points faibles soulignés : la coordination institutionnelle actuelle conduit à des situations où surgissent des projets contradictoires à des engagements nationaux et internationaux en relation à la conservation de la biodiversité.

Chapitre 3. Parmi les principes de la politique :

7. Le droit des citoyens directement affectés par les interventions liées à la conservation de la biodiversité à une implication effective dans la gestion et le partage de manière impartiale des responsabilités associées à leur gestion et aux bénéfices réalisés.

10. Le rôle de la conservation de la biodiversité est la création et la manutention d'aires spécifiquement dédiées à cette fin en tant qu'instruments dans la promotion du développement et dans l'éradication de la pauvreté.

11. Le principe des partenariats public et privé : la promotion, par le Gouvernement, de l'implication des autorités locales et nationales, des communautés locales, du secteur privé, des organisations non gouvernementales dans le développement qui permette la viabilisation économique de cette politique.

(...) Au-delà de la verbalisation et de la gestion de l'utilisation des ressources naturelles et de leur biodiversité, les gouvernements provinciaux et de districts et les « autarquias » ont un rôle particulier dans la promotion de l'engagement du citoyen dans la conservation et dans l'intégration des plans de développement, dans les projets de création et dans la gestion des aires de conservation, promouvant pour cela le dialogue entre les gestionnaires des aires de conservation et les autorités locales, tout comme une claire définition de leurs compétences respectives.

(...) Les partenaires internationaux devront assumer leurs responsabilités dans l'appui à l'effort mis en oeuvre par le Gouvernement et le peuple mozambicains en faveur de la conservation du patrimoine biologique de l'humanité sur son territoire, à travers l'appui sur divers mécanismes, dont l'assistance technique et financière et le paiement pour les services écologiques.

(...) Sur les mécanismes de mise en œuvre.

Réforme institutionnelle : la création d'un nouveau cadre institutionnel pour les aires de conservation avec une plus grande capacité d'action, par une Administration nationale des aires de conservation, avec une autonomie

administrative, patrimoniale et financière, l'établissement de mécanismes de financement durable et des Conseils de gestion des aires de conservation. Le nouveau cadre organisationnel assumera, de manière graduelle, la responsabilité de toutes les aires de conservation avec une dimension nationale ou internationale.

Ressources financières : on note notamment la création d'une Fondation nationale pour la conservation (fondation basée sur un fonds fiduciaire).

(...) La Politique de conservation aura une durée de dix ans, entre 2009 et 2019.

Partie 2. Stratégie de mise en œuvre.

Parmi les actions stratégiques, on note :

- La capacitation de la conservation passe par une réforme institutionnelle profonde qui implique la création d'un système unifié pour la conservation et qui impliquera le transfert de responsabilité pour la conservation au niveau national vers une entité unique qui sera subordonnée au ministère qui supervise les aires de conservation et qui aura une capacité de récolte de fonds indépendants basé sur une série de mécanismes de financement durable. Au niveau des aires de conservation, la gestion sera effectuée par cette Administration où se trouvent concentrée la capacité technique et financière, tout comme sera garantie la représentation des intérêts de l'Etat, des communautés locales, du secteur privé et des organisations non gouvernementales à travers la création de Conseils de gestion des aires de conservation (CGAC), en formats flexibles en accord avec les conditions locales des aires en question.
- La nécessité d'une action efficace et coordonnée de plusieurs secteurs dans la conservation des ressources naturelles commence à partir de l'identification claire de leurs rôles et responsabilités dans le contexte de la nouvelle structuration institutionnelle. (...) Dans ce cadre il sera procédé à une révision vigilante de la législation existante par un groupe de travail constitué par les ministères sectoriels et sous la supervision du CONDES (Conseil national pour le développement durable) avec le mandat d'élaborer des propositions spécifiques pour l'amendement de lois et de toute autre législation.
- Etablir un réseau d'aires de conservation représentatif et équilibré.
- Définir le statut juridique des zones tampon : dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique de conservation sera créé un groupe de travail constitué de

techniciens des ministères de la coordination de l'action environnementale, de l'agriculture, des pêches, du tourisme et de l'administration étatique avec pour tâche de soumettre au CONDES une proposition pour clarifier les compétences des gestionnaires des aires de conservation et des autorités locales en relation à l'aménagement de l'usage des ressources dans les zones tampon autour des aires de conservation.

- Elaborer une stratégie de relocation pour les aires de conservation où la présence des populations en leur sein est incompatible avec les objectifs de conservation : la présence de populations humaines dans les aires de conservation est incompatible avec leur statut juridique actuel de zones de protection totale, et en quelques cas cela empêche une bonne gestion.

- La Politique propose une révision drastique des catégories existantes, afin que soient créées les conditions d'une gestion transparente des aires en accord avec les normes établies (voir annexe 5).

- L'absence d'un règlement pour la création, la modification et l'extinction des aires de conservation conduit à des décisions *ad hoc* où il peut arriver que l'ensemble des secteurs ne se sente pas à l'aise avec le résultat.

- A l'heure actuelle, au-delà de l'emploi, le bénéfice local se limite au partage de 20% des taxes payées pour l'exploitation des ressources naturelles dans le cadre forestier et touristique. La présente action implique l'augmentation de la compréhension du paiement à toutes les communautés en droit de recevoir ces valeurs par la création de comités locaux, comme cela est prévu par le Diploma Ministerial n°93/2005 du 4 mai, dans lequel est souligné que les communautés qui vivent sans autorisation dans les aires de conservation ne bénéficieront pas de ce paiement.

- Créer des modèles et mécanismes pour l'établissement de contrats de partenariat public, privé, et communautaire : à l'heure actuelle, le processus de création de partenariats est encore *ad hoc* à travers des décisions administratives. Ce fait conduit parfois à ce que le bénéfice public de ces partenariats ne soit pas optimisé. Pour augmenter le bénéfice et le nombre de partenariats seront définis des modèles pour leur structuration, ainsi qu'une législation qui garantisse que la concession de

licence d'exploitation dans le cadre de ces partenariats soit effectuée d'une manière transparente et compétitive.

Les Conseils de gestion des aires de conservation auront un rôle central dans la mise en œuvre de ces partenariats, dans la mesure où ils auront la compétence de les développer pour les aires sous leur administration dans le cadre des règles établies par l'Administration nationale des aires de conservation et par la législation en vigueur et toujours dans le contexte de promotion de la conservation de la biodiversité.

- Effectuer le travail de préparation pour la création de mécanismes de financement durable : il existe déjà des études qui montrent la viabilité d'une structure financière indépendante basée sur un fonds fiduciaire pour la récolte de fonds pour la conservation. Dans les premières années de la Politique, ces études seront transformées en statuts et législation qui permettront la création de la fondation en charge de l'administration de ce fonds, afin qu'elle puisse devenir opérationnelle à partir de la quatrième année de vigueur de la Politique.

- Développer les bases pour la relation interinstitutionnelle au niveau local : (...) la participation des gestionnaires des aires de conservation dans le processus de planification du développement municipal, de district et de province est fondamentale pour établir le lien entre la population, l'administration étatique et le secteur de la conservation dans un processus de développement intégré. De plus, l'action vise à établir de manière claire les compétences des divers agents de l'Etat dans les aires de conservation et dans les zones tampon, de façon à ce que leurs actions soient mutuellement ajustées.

Annexe 1. Concepts et définitions.

Parc national : espace territorial délimité qui se destine à la préservation d'écosystème naturels, en général de grande beauté scénique, et représentatifs du patrimoine national.

Annexe 2. Entraînement et formation du personnel affecté à la conservation.

Annexe 3. Cadre institutionnel pour les aires de conservation.

La structure proposée opèrera avec les organes suivants :

- Ministère pour la coordination de l'action environnementale : organe responsable pour la mise en œuvre de la politique de conservation qui

supervise l'Administration nationale des aires de conservation et les mécanismes de financements durable ;

- Administration nationale des aires de conservation : organe technique avec autonomie financière, administrative et patrimoniale, sous la responsabilité du ministère qui supervise les aires de conservation ;
- Conseils de gestion dans chaque aire de conservation (CGAC) : organes collégiaux qui mettent en œuvre les plans de gestion qui englobent aussi les partenariats public-privé-communautaires, dont la taille et le format exact dépendra des conditions spécifiques des aires sous leur responsabilité.

La structure proposée aura comme caractéristiques principales :

- La séparation des responsabilités : supervision séparée de l'exploitation économique (ministère de la coordination environnementale pour la supervision et les ministères sectoriels pour la régulation et la promotion de la mise en valeur) ;
- La gestion déléguée : l'Etat délègue la gestion des aires de conservation d'envergure nationale à une Administration nationale spécialisée avec autonomie administrative, patrimoniale et financière complète, mais limitée à sa mission de conservation de la biodiversité. L'Administration nationale des aires de conservation crée, oriente et appuie les conseils de gestion (CGAS) qui mettent en œuvre l'administration et la gestion des aires de conservation ;
- La gestion participative : l'Administration nationale des aires de conservation constituera les CGAS en vue d'assurer la participation de tous les intervenants dans l'aire de conservation spécifique.

Annexe 4. Lignes d'orientation pour la relocation de populations des aires de conservation.

Annexe 5. Catégorisation des aires de conservation.

(...) Pour créer les conditions de la gestion des aires de conservation en se basant sur la réalité ainsi qu'en rendant la classification nationale adéquate à celle utilisée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), est proposée une classification alternative pour diversifier les trois catégories d'aires de conservation existantes en neuf (...) et qui attribue un statut légal aux initiatives

privées et communautaires de conservation qui à l'heure actuelle manquent d'une base légale claire.

Tableau 1 : Re-catégorisation des aires de conservation⁵⁷⁸ :

- Réserve totale (catégorie I de l'UICN) ;
- Parc national (catégorie II) ;
- Monument (catégorie III) ;
- Réserve spéciale (nationale, provinciale) (catégorie IV) ;
- Paysage protégé (catégorie V) ;
- Biosphère (UNESCO) (catégorie VI) ;
- Aires de conservation transfrontalières (catégorie VI) ;
- Réserve privée (catégories II-V) ;
- Réserve communautaire (catégories II-V) ;
- Sanctuaire communautaire, de district, provincial ou national.

Tableau 2 : cadre descriptif des catégories pour les aires de conservation du domaine public dont la gestion, si elle est d'envergure nationale, sera faire par l'Administration nationale des aires de conservation et par les Conseils de gestion spécifiques respectifs :

- Réserve totale ;
- Parc national ;
- Monument ;
- Réserve spéciale ;
- Paysage protégé ;
- Biosphère (UNESCO).

Annexe 6. Processus d'approbation de nouvelles aires de conservation.

⁵⁷⁸ Voir l'Annexe 7 où est reproduite la version originale de Politique de conservation. La « Tabela 1 » à la fin du document, propose une description détaillée de ces catégories. Idem pour la « Tabela 2 ».

Annexe 3 : L'architecture de l'aide au Mozambique.

Selon les critères de l'AFD, il existe trois modalités de l'aide au Mozambique : l'aide budgétaire globale ; les aides sectorielles⁵⁷⁹ ; et enfin l'aide sur projets (AFD, 2008a ; AFD, 2010). Depuis 2000, les bailleurs prenant part à l'aide budgétaire se sont organisés selon un schéma dit du « G 19 », au sens de réunions de 19 bailleurs⁵⁸⁰. Cette aide s'inscrit dans le cadre du soutien à la stratégie du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté, qui se déploie sur des plans successifs appelés PARPA⁵⁸¹ (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta). Un 'Memorandum of Understanding (MoU) a été signé en 2004 à propos de l'aide budgétaire. Les bailleurs bilatéraux, la Commission Européenne et la Banque mondiale sont dans ce cadre appelés les PAP's, au sens de 'Programme Aid Partners'. L'une des particularités du MoU est de prévoir un 'Performance Assessment Framework' (PAF), dans lequel les priorités d'actions sont identifiées puis mutuellement évaluées chaque année :

« Every year, a report on this performance is produced by an independent consultant that assesses the performance of the PAPs against their PAF. This evaluation forms part of the mutual accountability exercise, by which the performance of the Government and of the group of donors providing general budget support is

⁵⁷⁹ Une trentaine de secteurs ont été identifiés : « education; health; population policies/programmes and reproductive health; water supply and sanitation; government and civil society; other social infrastructure and services; transport and storage; communications; energy generation and supply; banking and financial services; business and other services; agriculture, forestry; industry, mining; trade policy and regulations; tourism; multisector/cross-cutting; general environmental; women in development; other multisector; commodity aid and general programme assistance; general budget support; developmental food aid/food security assistance; other commodity assistance; action relating to debt; emergency assistance and reconstruction; emergency food aid; other emergency and distress relief; reconstruction relief; administrative costs of donors; supports to NGO's; unallocated/unspecified » (Ziegler-Bohr, 2008 : 15). Les secteurs recevant le plus d'aide sont : « population policies/programmes and reproductive health; multisector/cross-cutting; water supply and sanitation; agriculture, forestry and fishing; government and civil society; education; transport and storage; health; general budget support » (Ziegler-Bohr, 2008 : 16). Cet Atlas ODAmoz recense 23 bailleurs et 11 agences de l'ONU.

⁵⁸⁰ Respectivement : la Banque Africaine de Développement, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Commission Européenne, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, Banque mondiale. Sont membres associés les Nations Unies et les Etats-Unis. Cette dynamique est commune à de nombreux pays en développement depuis les années 1990 : «Fragmented policymaking and budgeting processes that resulted from the influx of aid and donors and almost non-existent national planning systems meant that recipient governments were in weak positions to coordinate aid according to a national development plan. As a result, donors started to coordinating aid among themselves in the 1990s. Donors created arenas for 'policy dialogue' between the government and themselves. These arenas multiplied to cover all policy sectors as donors agendas proliferated » (Whitfield, 2009b : 8).

⁵⁸¹ Ces plans correspondent aux PRSP et aux DSRP évoqués en introduction. La période des terrains de recherche correspondait au PARPA II (2006-2009).

evaluated against the indicators that the Government and the PAPs jointly adopt » (PAP, 2012)⁵⁸².

Le directeur de l'AFD à l'époque de notre terrain d'étude de 2010 décrit ainsi l'aide au Mozambique :

« L'aide au Mozambique est avant tout de l'aide budgétaire globale : il n'y a pas d'affectation. La contre-partie, c'est le suivi qui y fait. Il y a une revue conjointe en mars/avril. Il y a une matrice d'indicateurs des performances du gouvernement, le PAF. Il y a une autre revue en septembre, qui affine et qui valide les indicateurs de l'année suivante. L'originalité du Mozambique, c'est que le gouvernement évalue les bailleurs aussi. (...) Il y a vingt indicateurs, basés sur la Déclaration de Paris. Ces indicateurs sont fixés par le gouvernement et les bailleurs, et il y a une peer review, donc une évaluation par les pairs. (...) Le PAP est un mémoire d'entente avec le gouvernement. C'est là que l'organisation se fait. Avant, c'était conjoint. Maintenant, les bailleurs font leur rapport de leur côté, et le gouvernement répond. C'est mieux, parce qu'avant quand c'était conjoint, on devait faire en sorte qu'il y ait le moins de frictions possible. (...) Pour s'organiser avec 19 bailleurs, ça n'est pas simple. Il y a donc un système de troïka : un président, le président qui a terminé, et celui qui va présider ensuite. On parle de « Troïka + », parce qu'il y a aussi les membres permanents, qui sont les bailleurs multilatéraux : la Banque mondiale et la Commission européenne. (...) Quatre fois par an, il y a un dialogue politique, au niveau des ministres et des ambassadeurs de la troïka. Ça correspond à la fin des revues conjointes. (...) Avant, les bailleurs rencontraient le gouvernement chacun de leur côté »⁵⁸³.

L'architecture de l'aide comprend par ailleurs les 'Heads of missions' (HoMs), c'est à dire les ambassadeurs, les 'Heads of Cooperation' (HoCs) – le directeur de l'AFD dans le cas de la France – et le groupe dit des économistes, qui se réunit régulièrement et rend des comptes aux HoCs, qui reportent ensuite aux HoM. Tous

⁵⁸² Site internet du PAP, consulté le 26 avril 2012 : http://www.pap.org.mz/pap_structure.htm

⁵⁸³ Entretien avec AJ., directeur de l'agence AFD-Maputo, le 08 mars 2010.

les mois a lieu un ‘*joint steering committee*’, qui réunit la troïka et le gouvernement⁵⁸⁴.

Le G19 correspond à ce qui est souvent appelé la « nouvelle architecture de l’aide », qui fait référence à des phénomènes communs à de nombreux pays en développement, principalement depuis l’adoption de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide en 2005, qui insiste sur l’harmonisation et la concertation entre bailleurs, ainsi que sur l’appropriation par l’Etat récipiendaire ; elle redéfinit ainsi l’aide selon deux lignes directrices, la coresponsabilité et le partenariat (Blundo, 2011/2 : 434). On peut parler en ce sens de la substitution du « contrat » au « cadeau » (Mosse, 2005 : 3), dans la mesure où si l’aide budgétaire n’a pas d’affectation *a priori*, l’Etat bénéficiaire doit rendre des comptes très nourris.

L’idée est ainsi d’orienter l’utilisation qui est faite de l’aide budgétaire – l’Etat étant formellement aux commandes. Au Mozambique, cinq piliers ont été identifiés : pauvreté et gestion macro économique ; gouvernance ; développement économique ; capital humain ; enjeux transversaux. A chaque pilier correspondent des groupes de travail sectoriels⁵⁸⁵ – une trentaine – qui ont pour fonction de coordonner les engagements bailleurs/gouvernement au niveau sectoriel. Ces groupes de travail (*working groups*) se réunissent en principe mensuellement. Y participent ministères et bailleurs concernés, chaque bailleur pouvant choisir d’intervenir dans les groupes de son choix. Un bailleur a plus particulièrement la charge d’un groupe de travail. L’objectif est de permettre une meilleure efficacité *via* une coordination entre les participants clé du secteur.

⁵⁸⁴ Les relations entre G19 et gouvernement ne vont pas sans tensions, comme cela a été par exemple le cas suite aux élections de 2009, entachées de nombreuses fraudes –ce qui donna lieu à une « donor strike » : « The problems with electoral administration in 2009 highlighted divisions within the G19 donors, particularly between the donors that actively sought governance reform and those that preferred to remain outside the political realm. Following the elections, a number of G19 donors announced that they would withhold previously pledged budget support for 2010 unless the government addressed problems with transparency and governance that included but went beyond electoral administration. Five members of the G19 Group did not support this ‘strike’, including the World Bank, the European Union, Spain, Italy, and Portugal. These donors committed to continued support in mid- December, while other donors, particularly those with long-term relationships with the government of Mozambique, withheld budget support funds until late March of 2010. (...) According to reports from donors involved in negotiations with the government, the donors put forth ten demands, most of which had to do with greater efforts to combat corruption and improve administrative transparency. (...) Although the government was initially indignant, in the end it agreed to all of the conditions but one—the removal of party branches from state institutions » (Manning et Malbrough, 2012 : 8-9).

⁵⁸⁵ Ainsi, l’environnement est l’un des groupes de travail du pilier ‘enjeux transversaux’.

Annexe 4 : Origine et allocation de l'aide au Mozambique (2009-2011).

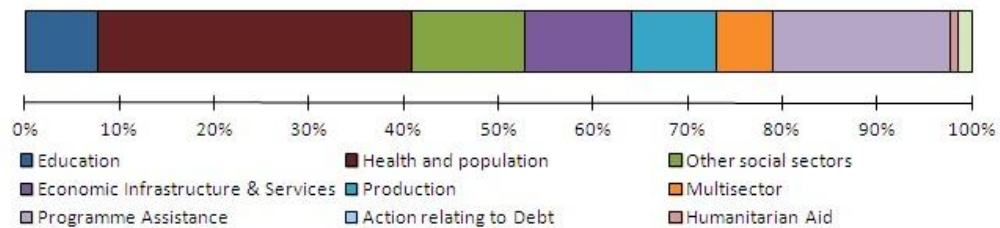
Mozambique

Receipts	2009	2010	2011
Net ODA (USD million)	2 012	1 952	2 047
Bilateral share (gross ODA)	64%	69%	82%
Net ODA / GNI	21.3%	21.4%	16.0%
Net Private flows (USD million)	43	880	568

For reference	2009	2010	2011
Population (million)	22.9	23.4	23.9
GNI per capita (Atlas USD)	430	440	470

Top Ten Donors of gross ODA (2010-11 average)		(USD m)
1	United States	332
2	Portugal	170
3	EU Institutions	161
4	United Kingdom	148
5	IDA	136
6	Canada	106
7	Denmark	101
8	Sweden	97
9	Germany	89
10	Norway	79

Bilateral ODA by Sector (2010-11)



Sources: OECD - DAC, World Bank; www.oecd.org/dac/stats

ODA : Official Development Aid (qui correspond à l'Aide Publique au Développement (APD)).

Le GNI (Gross National Income) correspond au revenu National Brut (RNB), ancien Produit National Brut (PNB)

Annexe 5 : Glossaire et équivalence des termes législatifs.

Portaria : arrêté.

Diploma legislativo : résolution.

Il s'agit d'une « loi » votée par l'Assemblée législative coloniale.

Diploma ministerial : décret, émis par un ministère.

Lei : loi, émise par l'Assemblée de la République.

Regulamento : réglementation qui suit la publication d'une loi, afin d'en préciser les mécanismes d'application. Émis par le Conseil des ministres.

Decreto : décret, émis par le Conseil des ministres.

Decreto presidencial : décret, émis par le Président de la République.

Politica e Estratégia da sua Implementação : Politique et Stratégie de sa mise en oeuvre, émise soit par le Conseil des ministres, soit par un ministère. Doit ensuite faire l'objet d'une loi afin d'avoir un effet obligatoire.

Programma : programme, émis par un ministère. Doit ensuite faire l'objet d'une loi afin d'avoir un effet obligatoire.

Annexe 6 : Photos.

A Maputo.



Nouveau ministère du tourisme à Maputo.

Au parc national de Gorongosa.



Centre de santé du village de Vinho, district de Nhamatanda, financé par le PRG, dans la zone tampon du parc national de Gorongosa.



La Serra de Gorongosa, dont le sommet est désormais intégré dans le périmètre du parc national de Gorongosa.

Au parc national du Limpopo.



Vue au sein du parc national du Limpopo : bergers avec leur troupeau de vaches.



Le barrage de Massingir (photo prise depuis le site de l'administration du parc national du Limpopo).



Site prévu pour la relocation des habitants du parc national du Limpopo : construction en attente.

Annexe 7 : La Politique de conservation et les statuts de l'Administration nationale de gestion des aires de conservation, tels qu'approuvés par le Bulletin de la République.

Les documents ci-après sont issus du Bulletin de la République, publié que Mozambique. Nous n'avons pu les inclure directement dans le corps du texte, ils sont donc non numérotés.