

Rozenn Nakabano Diallo

POLITIQUES **DE LA NATURE** **NATURE DE L'ÉTAT**

Fabriquer l'action publique
au Mozambique



KARTHALA

Cet ouvrage montre la relation étroite entre politiques de la nature et nature de l'État appliquée au cas du Mozambique. L'étude des politiques publiques de la nature sur le temps long y met en lumière le (re)déploiement d'un État aux faibles capacités d'action sur l'ensemble du territoire, mais que permet toutefois l'émergence de nouveaux bâtisseurs : une élite administrative au service de l'État, rémunérée par des bailleurs de fonds internationaux, pilotes de politiques publiques dorénavant transnationales.

Dans un contexte de ni guerre ni paix, le Mozambique est ainsi sous régime d'aide : des organisations internationales, des ONG et des fondations philanthropiques « font avec » ou « font à la place » de l'État. Qu'il s'agisse du contrôle du territoire national ou de l'élaboration de textes réglementaires, les frontières de l'État et de sa souveraineté sont floues. Comment dénicher l'État, dès lors que le pilotage de l'action publique semble à bien des égards lui échapper ? Cette question est particulièrement vive au Mozambique car les politiques liées à la terre, et notamment celles des parcs nationaux, sont traditionnellement des instruments de domination des territoires et des populations. L'enjeu est donc loin d'être exclusivement écologique. Partout, au nord comme au sud, les parcs sont des marqueurs de bureaucratisation du territoire et, ici, la pièce maîtresse d'une stratégie de maintien et d'expansion politique de l'État-parti Frelimo.

Rozenn NAKANABO DIALLO est maître de conférences en science politique à LAM-Sciences Po Bordeaux. Spécialiste des politiques de conservation de la nature en Afrique, elle étudie en particulier sous ce prisme la sociologie de l'État et des élites administratives au Mozambique.

La collection Questions Transnationales est soutenue par le Centre Méditerranéen de Sociologie, de Science politique & d'Histoire - MESOPOLHIS (CNRS UMR 7064)

Le présent ouvrage a été publié avec le concours du laboratoire Les Afriques dans le monde - LAM (CNRS UMR 5115)

**POLITIQUES DE LA NATURE,
NATURE DE L'ÉTAT**

FABRIQUER L'ACTION
PUBLIQUE AU MOZAMBIQUE

ÉDITIONS KARTHALA / SCIENCES PO AIX

Collection « Questions transnationales »

Responsables : Philippe ALDRIN et Aude SIGNOLES

Des transformations des modes de faire du politique ou des politiques sont à l'œuvre en Europe, en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans le monde arabe depuis près de trois décennies. Paradoxalement, alors qu'elles surviennent dans des contextes institutionnels et des régimes politiques distincts, ces transformations renvoient *a priori* à des rhétoriques et univers de sens partagés par la plupart des acteurs impliqués. Le succès planétaire apparent de modèles d'action publique (tels que la « gouvernance »), de techniques de gouvernement (comme la « participation ») ou encore de registres de mobilisation (comme l'« altermondialisme ») invite les sciences sociales du politique à questionner empiriquement la réalité et les raisons des similitudes et des interdépendances entre des processus socio-politiques observés ici et là.

Dans la tradition pluridisciplinaire et comparative de Sciences Po Aix et de son laboratoire, MESOPOLHIS (CNRS UMR 7064) cette collection entend nourrir ce questionnement en publiant des travaux qui privilégient l'enquête de terrain et se proposent de saisir au concret — c'est-à-dire au plus près des situations et des conflits, des acteurs et de leurs représentations — les dimensions transnationales du politique contemporain.

Comité de lecture

Philippe ALDRIN (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, France), Cécilia BAEZA (Université catholique de São Paulo, Brésil), Aurélie CAMPANA (Université Laval, Canada), Myriam CATUSSE (IREMAM, Aix-Marseille Université, France), Christian CULAS (Centre Norbert-Elias, Aix-Marseille Université et IRASEC, Vietnam), Dorota DAKOWSKA (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, France), Constance DE GOURCY (Aix-Marseille Université, MESOPOLHIS, France), Audrey FREYERMUTH (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, France), David GARIBAY (Université Lyon 2, PACTE, France), Éric GOBE (Aix-Marseille Université, IREMAM, France), Aude MERLIN (Université Libre de Bruxelles, CEVIPOL, Belgique), Marie-Emmanuelle POMMEROLLE (Université Paris 1, IFRA, Nairobi), Antoine ROGER (Sciences Po Bordeaux, Centre Émile-Durkheim, France), Vincent ROMANI (Université du Québec à Montréal, Canada), Jay ROWELL (SAGE, Sciences Po Strasbourg, France), Aude SIGNOLES (Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, IREMAM, France), Céline THIRIOT (Sciences Po Bordeaux, LAM, France).

Conseil éditorial : Sylvie CHIOUSSE

Crédits :

photo de couverture : Rozenn Nakanabo Diallo

conception couverture : Bärbel Müllbacher

maquette : Sang Noir Graphisme

Éditions KARTHALA, 2022.

Karthala — Questions transnationales

Politiques de la nature, nature de l'État

Fabriquer l'action publique
au Mozambique

Rozenn Nakanabo Diallo

Éditions KARTHALA

22-24, boulevard Arago
75013 PARIS

SCIENCES PO AIX

25, rue Gaston de Saporta
13100 AIX-EN-PROVENCE

Liste des acronymes

AC : Aires de conservation
AFD : Agence française de développement
AICM : Associação para investigação da costa marinha
ANAC : Administration nationale des aires de conservation
APD : Aide publique au développement
BAD : Banque africaine de développement
CBNRM : Community-based natural resource management
CGAC : Conseils de gestion des aires de conservation
CI : Conservation International
Condes : Conseil national du développement durable
CTV : Centro Terra viva
DNAC : Direction nationale des aires de conservation
DNFFB : Direction nationale de la forêt et de la faune sauvage
DSRP : Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI : Fonds monétaire international
Frelimo : Frente de libertação de Moçambique
GEF : Global Environment Facility
GIZ : Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GLTP : Great Limpopo Transfrontier Park
GRP : Gorongosa Restoration Project
IGF : Fondation internationale pour la gestion de la faune
IIAM : Instituto de investigação agrária de Moçambique
IPAD : Instituto português de apoio ao desenvolvimento

IPP : Instituto de investigação pesqueira
KfW : Kreditanstalt für wiederaufbau
LTA : Long Term Agreement
MDM : Movimento democrático de Moçambique
Micoa : Ministère pour la Coordination pour l'action environnementale
Minag : Ministère de l'Agriculture
Minpescas : Ministère des Pêches
Mitur : Ministère du Tourisme
MoU : Memorandum of Understanding
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ONG : Organisation non gouvernementale
ONUMoz : Opération des Nations unies au Mozambique
ORAM : Organização rural de ajuda mútua
PARPA : Plan pluriannuel de réduction de la pauvreté absolue
PNL : Parc national du Limpopo
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
PPF : Peace Park Foundation
PPP : Partenariat public-privé
Renamo : Resistência nacional Moçambicana
SADC : Southern African Development Community
SANF : Southern African Nature Foundation
SANParks : South African National Parks
TFCA : Transfrontier Conservation Area
UICN : Union internationale pour la conservation de la nature
USAID : United States Agency for International Development
WWF : Fonds mondial pour la nature

SOMMAIRE

Introduction	11
Chapitre 1	
Des politiques de la nature en extraversion	41
Chapitre 2	
Élites de l'intermédiation : des professionnels du développement au service de l'État-Frelimo	77
Chapitre 3	
À Maputo : une fabrique de l'action publique transnationale en accordéon	111
Chapitre 4	
À Gorongosa : conservation philanthropique et ombre du pouvoir de l'État	157
Chapitre 5	
Au Limpopo : la conservation transfrontalière en panne, vecteur d'affirmation territoriale	213
Conclusion	257

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage est une version remaniée et actualisée de ma thèse de doctorat, enrichie de nouveaux terrains d'enquête. Il doit beaucoup à l'accompagnement constant de mon directeur de thèse Dominique Darbon. Michel Cahen a toujours suivi avec enthousiasme mes aventures au Mozambique, et sa connaissance du pays m'a sans cesse inspirée.

La rencontre et les nombreux échanges avec Aude Signoles et Philippe Aldrin m'ont sans aucun doute fait grandir en tant que chercheuse. Merci pour votre confiance.

Mes terrains au Mozambique n'auraient pas été les mêmes sans Madyo, Domingos et Lina Sara. La disponibilité des équipes de l'unité TFCA à Maputo, et de celles des parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo a été essentielle.

Plusieurs institutions universitaires ont hébergé des moments d'écriture : Sciences Po Bordeaux et les équipes du LAM, la Maison française d'Oxford et l'Université de Montréal. Partout, j'ai pu compter sur une grande qualité d'accueil et de partage. Mes collègues et amis ont bien-sûr beaucoup compté dans le processus d'écriture : qu'ils en soient remerciés.

Un grand merci à mes parents, à ma mère pour son appui constant, à mon père pour son amour de la recherche en Afrique.

Iacopo et Lila ont été les témoins de la finalisation du manuscrit, ils le liront peut-être un jour !

Alessandro a accompagné la réalisation de ce manuscrit depuis le début. Les remerciements rédigés à l'époque de ma soutenance n'ont pas changé : il rend mon travail considérablement plus joyeux et serein — à l'image de la vie avec lui.

Rozenn Nakanabo Diallo

Pour mon père

INTRODUCTION

PROTÉGER LA NATURE est aujourd'hui un enjeu central et transversal pour les États, du Nord comme du Sud. L'institutionnalisation du développement durable comme référentiel incontournable de l'action publique en général, et des politiques de développement en particulier, en est un témoignage évident. Quelle que soit l'échelle considérée (locale, nationale, supranationale), des programmes se multiplient, visant à préserver les espèces et milieux naturels. L'aide internationale « verte », portée par des organisations internationales comme la Banque mondiale, par des organisations non gouvernementales (ONG) telles que le Fonds mondial pour la nature (WWF) ou encore par des fondations philanthropiques plaide, partout, pour la création d'aires protégées, notamment des parcs nationaux. Ces derniers ne sont pas nouveaux : en Occident, ils apparaissent au XIX^e siècle et ils essaient ensuite partout dans le monde – et en Afrique, à la faveur de l'ère coloniale. « Préserver » la nature, c'est alors affirmer la supériorité de l'homme blanc, en lui accordant un accès privilégié aux ressources naturelles.

Autrement dit, de telles politiques – que j'appelle politiques de la nature¹ – sont aujourd'hui comme hier tout sauf politiquement neutres : elles suscitent des débats, voire des controverses aiguës, sur les façons de les penser et de les mettre en œuvre. Les étudier depuis l'Afrique, c'est mettre à jour des dynamiques conflictuelles qui se perpétuent sur le temps long, revêtues d'habits neufs. Par exemple, le déplacement de populations du fait de la création d'aires

¹ La nature est entendue dans cet ouvrage au sens de Descola (2005), c'est-à-dire des milieux naturels sur lesquels l'homme agit. Plus largement, je parlerai de politiques de conservation en tant que secteur d'action publique qui s'est progressivement institutionnalisé depuis le XIX^e siècle, d'abord en Occident puis à l'échelle internationale.

protégées est un fait récurrent, mais il ne se justifie évidemment pas de la même manière selon qu'il provient d'administrateurs coloniaux ou de responsables d'aide publique au développement (APD). Le fil rouge est pourtant le même : les politiques de la nature, et singulièrement *via* les aires protégées, sont des instruments de domination territoriale et des populations. L'enjeu n'est de fait pas uniquement écologique : ces aires sont des instruments d'appropriation de l'espace, des marqueurs de souveraineté, des leviers de bureaucratisation du territoire.

Penser ces politiques de la nature depuis l'Afrique, c'est aussi réfléchir aux relations Nord/Sud ainsi qu'au rôle et à la nature de l'État. Certains auteurs parlent, par exemple, d'ingérence écologique (Rossi, 1998) ou de colonialisme vert (Blanc, 2020). De fait, comme souvent dès lors que l'on s'intéresse aux politiques de développement, des acteurs internationaux font avec ou à la place de l'État récipiendaire de l'aide internationale. L'énigme de l'État en Afrique sous régime d'aide et les modalités de pilotage des politiques de la nature sont ainsi placées au cœur de cet ouvrage. Certes, les acteurs de l'aide, et plus globalement « les acteurs du dehors » – pour reprendre la formulation de Balandier (1969) –, assument régulièrement une position *a priori* centrale voire hégémonique dans l'action publique. Mais un tel constat ne valide pas pour autant une lecture dépendantiste de l'État en Afrique. Ce type d'approche est, de fait, de plus en plus remis en cause : il est aujourd'hui largement admis que l'État extraverti a toujours été en mesure de tirer profit de cette dépendance – notamment en termes d'intérêts préservés de l'élite au pouvoir – et garde un degré variable d'autonomie (Bayart, 2000). Les politiques de l'aide peuvent par ailleurs être vecteurs de l'extension du pouvoir bureaucratique de l'État (Ferguson, 1990).

Cet ouvrage propose donc d'interroger le mode postcolonial d'exercice du pouvoir à l'aune de l'implication massive d'acteurs internationaux, et plus spécifiquement du régime de l'aide : l'État se fonde et se forme sur les interactions et négociations permanentes entre acteurs nationaux et internationaux, publics et privés. C'est toute la question des frontières toujours négociées de la souveraineté face aux assauts d'acteurs du dehors qui se pose. En somme, dans un contexte de présence internationale structurelle, en quoi la transnationalité du politique permet-elle de parler, malgré tout, d'État, et plus précisément d'État en action, (co)pilote de l'action publique ? Quid du rôle et du pouvoir de l'État en tant que processus de domination légitime dans un régime d'aide qui multiplie les modes de gestion par contournement de l'État 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 ? Le Mozambique constitue à cet égard un cas paradigmatique. L'étudier, c'est contribuer à la sociologie de l'action publique dans des contextes de faibles capacités de l'État, cela dans un contexte de ni guerre ni paix. Quand l'appareil bureaucratique se caractérise par sa légèreté, c'est-à-dire par ses moyens limités en termes de personnel formé et compétent, et en termes de capacités financières mobilisables, la domination se déploie par intermittence, par petites touches, par tâtonnements aussi, l'action publique pouvant être appréhendée tel un accordéon.

Ce que cet ouvrage met en lumière, ce sont ainsi les techniques de retrait de l'État – central (hauts fonctionnaires des ministères centraux et Conseil des ministres) et local (gouvernement des provinces et surtout administrateurs de districts) – qui lui permettent paradoxalement de gagner en souveraineté et qui l'alimentent en tant qu'entreprise en cours de réalisation. À ce titre, l'environnement est au service de l'État.

Encadré 1.

Les grandes étapes de l'histoire politique du Mozambique

1975 : indépendance du Mozambique (après la guerre de libération nationale principalement menée par le Frelimo, et suite à la Révolution des œillets au Portugal). Samora Machel est le premier président.

Fin des années 1970 : début du conflit civil entre le Frelimo et la Renamo

1986 : Joaquim Chissano succède à Machel (décédé dans un accident d'avion)

1987 : premier plan d'ajustement structurel

1989 : Vème Congrès du Frelimo, qui entérine l'abandon du socialisme et la libéralisation de l'économie, ainsi que l'ouverture du système politique au pluralisme

1992 : Accords de paix (signés par Joaquim Chissano pour le Frelimo, et Afonso Dhlakama pour la Renamo)

2004 : Armando Guebuza devient chef de l'État

2013 : reprise des armes de la Renamo

2014 : Filipe Nyusi devient chef de l'État

2016 : scandale dit des dettes cachées, qui entraîne le gel de l'aide internationale

2018 : décès d'Afonso Dhlakama à la tête de la Renamo, remplacé par Ossufo Momade

2019 : Accord de paix entre le gouvernement Frelimo et la Renamo

Les politiques de la nature, un enjeu pour l'État mozambicain en construction

L'histoire commence au début des années 2010 :

« Depuis un an et demi, il y a eu une grosse baisse de la fréquentation touristique. On est passé en 2013 de 3 000 touristes à 120 en 2014, pour le premier semestre. La situation est très difficile avec la Renamo (Resistência nacional moçambicana²) : il y a des braconniers qui faisaient de la pêche illégale dans le lac Urema pour nourrir les troupes de la Renamo. Les troupes étaient parfois près d'une centaine à traverser le parc, à intimider les gardes du parc. Du coup on a fermé le poste de contrôle à Casa Banana. Moi, je dormais toujours tout habillé, avec mes chaussures, le GPS, au cas où... C'était comme ça avant, il fallait aussi être prêt à partir à n'importe quel moment. Mais Chitengo (le campement principal du parc) n'a jamais été attaqué, ils ne sont jamais entrés ».

Cette scène m'a été relatée par l'administrateur du parc national de Gorongosa, situé au centre du Mozambique, en août 2014. Elle traduit les tensions entre les mouvements politiques Frelimo (Frente de libertação de Moçambique) – au pouvoir depuis l'indépendance en 1975 – et Renamo, qui s'étaient relativement apaisées à la fin du conflit civil en 1992, et qui ont été ravivées à la veille des élections présidentielles et législatives de l'automne 2014, jusqu'en 2016, en raison de la demande du *leader* historique de la Renamo, Afonso Dhlakama³, d'une nouvelle loi électorale et d'une renégociation des Accords de paix.

Les populations du centre et du nord, rurales et historiquement pro Renamo, sont celles qui ont le moins bénéficié de la croissance économique des années 2000⁴. La recrudescence des confrontations armées serait ainsi l'expression militaire de problèmes sociaux et politiques (Cahen, cité dans Guilengue, 2016). Cette scène illustre aussi la répétition de scénarios conflictuels qui se cristallisent depuis l'époque coloniale autour du parc de Gorongosa, fleuron des politiques de conservation de la nature dans le pays mais aussi zone de refuge de groupes

2 Groupe rebelle pendant le conflit civil l'opposant au Frelimo (Frente de libertação de Moçambique), de la fin des années 1970 jusqu'aux Accords de paix en 1992. La Renamo est depuis lors un parti politique, non complètement désarmé.

3 Le *leader* de la Renamo est décédé en mai 2018 et Ossufo Momade l'a remplacé.

4 La profondeur historique du sentiment de relégation de ces régions est à souligner : le centre et le nord ont été depuis l'ère coloniale notoirement moins favorisés par le pouvoir central, au profit du sud.

rebelles face au pouvoir en place. Elle est emblématique enfin de la politisation des politiques de la nature au Mozambique.

La résurgence des tensions politiques (régulièrement meurtrières⁵) entre Frelimo et Renamo est ainsi particulièrement importante autour de Gorongosa. L'affrontement politico-guerrier y alimente un vieil imaginaire collectif autour de la symbolique d'un espace naturel dont le contrôle (ou du moins la prévention des attaques) est synonyme de victoire militaire et de domination politique à l'échelle nationale. Au-delà de cet imaginaire, cette région du centre du pays est un lieu de luttes entre le pouvoir et son opposition, dans deux configurations successives : Gorongosa et le massif montagneux de la Serra (qui jouxte le parc) sont un lieu de refuge historique des opposants ou des rebelles – le Frelimo pendant la lutte de libération nationale contre les Portugais dans les années 1960-1970, puis la Renamo depuis la fin des années 1970. Sur la longue durée, cet espace échappe ainsi pour partie à l'État. D'abord parce qu'il n'est jamais complètement maîtrisé par aucune force politique ou militaire. Ensuite et plus récemment, parce que depuis 2008 a débuté un projet de restauration du parc national, financé par une fondation philanthropique américaine, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) avec l'État mozambicain, dont l'objectif est de redonner vie à la « perle du Mozambique », en conjuguant reprise du tourisme et développement des populations locales.

Le cas du parc national de Gorongosa est emblématique d'une action publique de la conservation dans un État officiellement en situation de post-conflit (Nakanabo Diallo, 2019). Le mandat de maintien de la paix des troupes des Nations unies (ONUMOZ) a pris fin en janvier 1995. Or, c'est bien le conflit, ou la possibilité du conflit, qui innerve le quotidien en général (Bertelsen, 2016), et l'action publique de la conservation en particulier. L'ensemble des acteurs qui y prennent part – membres de l'équipe de gestion du « partenariat public-privé » (PPP), représentants de l'État central et local, ONG, populations locales – réactivent, au gré de leurs interactions, la tension que représente le parc national : lieu de refuge pour l'opposition et vitrine nationale à contrôler pour le pouvoir en place.

Beaucoup parmi les populations locales s'opposent aux autorités du parc. Comme ailleurs en Afrique (Anderson, Grove, 1987 ; Beinart, McGregor, 2003), les politiques de conservation ont en effet été presque systématiquement

5 Les chiffres seraient de l'ordre de quelques centaines à quelques milliers de morts, et des milliers de réfugiés, principalement au Malawi et au Zimbabwe.

associées à des déplacements d'habitants et des impositions de réglementations relativement à l'usage de la terre, d'où une forte défiance, ancienne, des populations vis-à-vis de l'entité parc, mais aussi des autorités gouvernementales d'une manière plus générale. Même pendant des périodes *a priori* apaisées (par exemple les années 2000), les autorités gouvernementales labellisent la région comme « zone de guerre ». Ce discours s'accompagne d'une présence sécuritaire plus ou moins intense selon les périodes : de quelques camions militaires sur les routes aux alentours du parc dans les années 2000, à des centaines, voire des milliers de soldats en 2015-2016 concentrés autour de la Serra, où se cachait Afonso Dhlakama⁶ depuis 2013 (Morier-Genoud, 2017). Le cas de Gorongosa illustre ainsi un processus par lequel l'action publique modifie les pratiques bureaucratiques (notamment ici à la faveur du PPP) et reconfigure le rapport au territoire – sans que cela n'empêche des résistances à ces transformations du fait de la politisation préalable du territoire.

État en situation d'après-violence, le Mozambique est aussi sous régime d'aide internationale. Il a longtemps été le « chouchou des bailleurs⁷ », mais la découverte en 2016 de dettes secrètes et illégales de la part du gouvernement d'un montant notoire (2.2 milliards de dollars) a entraîné la suspension de l'aide du Fonds monétaire international (FMI) et des principales banques internationales de développement (Hanlon, 2017 ; Coloma et Fauvel, 2017). À ce titre, le cas mozambicain fait écho aux dynamiques d'extraversion observables sur le continent africain depuis les années 1980 (Bayart, 2000 ; Cooper, 2002), l'aide internationale devenant à bien des égards constitutive de l'État (Harrison, 2010 ; Clapham, 1996 ; Duffield, 2001). Ces dynamiques par lesquelles des bailleurs de fonds, des institutions financières internationales, des organisations internationales, des ONG ou encore des fondations philanthropiques se substituent à l'État récipiendaire peuvent être comprises comme un gouvernement *de facto* par des acteurs non étatiques (Ferguson,

6 Président de la Renamo de 1979 jusqu'à sa mort en 2018.

7 L'Aide publique au développement (APD) – majoritairement constituée de dons, mais aussi de prêts, avec un volet principal consacré à l'aide budgétaire – a un rôle important dans le revenu national brut mozambicain depuis la fin des années 1980. Sur la période 1982-1997, le poids de l'aide dans le revenu national brut était de 34,5 % (Bräutigam et Knack, 2004). Plus précisément, selon les données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), l'APD s'élevait à 2 012 millions de dollars en 2009 (soit 21,3 % du revenu national brut), à 1 952 millions de dollars en 2010 (soit 21,4 % du revenu national brut), à 2 047 millions de dollars en 2011 (soit 16 % du revenu national brut), et à 2 097 millions de dollars en 2012 (soit 14,4 % du revenu national brut). À titre d'illustration, l'APD a financé 50 % des dépenses de l'État en 2008 (BafD/OCDE, 2008). L'aide directe au budget de l'État représentait par ailleurs, en 2016, 12 % du budget national, soit 467 millions de dollars américains (Coloma et Fauvel, 2017).

2009), particulièrement dès lors que l'on quitte les capitales et que l'on pénètre dans l'arrière-pays (Van de Walle, 2001).

Or, l'histoire postcoloniale du pays, caractérisée par l'implication forte et massive de l'aide dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi par une guerre civile (années 1970-1992) et le désarmement incomplet de la Renamo (Wiegink, 2015), est celle d'un territoire national jamais pleinement maîtrisé par l'État⁸. À ces raisons multidimensionnelles, il faut ajouter le fait que l'appareil de l'État manque de capacités (humaines, financières, organisationnelles) pour assurer un maillage territorial effectif – ce qui est l'une des caractéristiques majeures des États en développement (Ferguson, 1990). Que ce soit dans la capitale Maputo où se fabriquent des règlements, ou dans l'arrière-pays où sont gérés les parcs nationaux, l'enjeu sous-jacent est donc celui du contrôle de la terre, c'est-à-dire du territoire et de l'espace géographique de l'État. Cette question est particulièrement sensible dans le contexte mozambicain, où la terre appartient au domaine public depuis l'indépendance et où, depuis l'époque coloniale, les modes de gestion du territoire impliquent des contraintes (fiscalité, recensement, application de normes), des évictions et des déplacements de populations au nom du développement et/ou de la conservation de la biodiversité.

Il ne s'agit pas donc seulement de préserver la flore et la faune. Les aires protégées sont des instruments d'appropriation de l'espace ; l'État s'érige en maître de la terre, de la nature et de la vie sauvage, il en revendique le pouvoir et la symbolique. La terre, la nature et la vie sauvage sont au fond des leviers dans l'entreprise de domination étatique. Plus encore que des marqueurs de souveraineté, elles sont des outils de maillage du territoire et, dans le cas mozambicain, du maintien et de l'expansion du Frelimo. Les politiques de la nature impliquent en effet 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.

Se pose, partant, la question des conditions de possibilité d'une telle dialectique entre nature et construction étatique dans un contexte de fragilités de l'appareil de l'État, qui n'a guère les capacités de maintenir sa présence sur le territoire. Dans cette perspective, je fais l'hypothèse que l'entreprise de domination de l'État sous régime d'aide se (re)configure et se (re)spatialise – malgré le régime de l'aide, ou alors justement grâce à celui-ci. De fait, de nouveaux territoires sont investis, contrôlés, aménagés, et de nouveaux « lieux de l'État » (Hibou,

8 Cet enjeu de maîtrise du territoire se pose depuis 2017 au nord du pays, dans la province de Cabo Delgado, avec la multiplication d'attaques islamistes et le déplacement de milliers de personnes.

1999) sont affirmés. De nouveaux bâtisseurs de l'État émergent et deviennent centraux dans la fabrique et le pilotage de politiques publiques dorénavant transnationales : c'est le cas de hauts fonctionnaires mozambicains qui exercent leurs fonctions au sommet de l'État tout en étant rémunérés par des bailleurs de fonds internationaux – l'une des caractéristiques du régime de l'aide, signe de l'imbrication entre monde de l'État et monde de l'aide.

Les hypothèses que je discute dans cet ouvrage sont ainsi *a priori* contre-intuitives, tant le Mozambique offre un cas d'État faible et omniprésent à la fois. Depuis les années 1990 en effet, on constate le maintien, voire l'expansion de l'État-parti jusque dans l'arrière-pays, et dans la fabrique de l'action publique d'une manière générale. Cela se traduit notamment par la multiplication de projets de développement formellement pilotés et/ou supervisés par l'État. Dans le même temps, on constate un poids fort des agences de l'aide, singulièrement en matière d'aide en matière de conservation de la nature. Il y a, en effet, depuis les années 1990 de fin de guerre civile, le maintien voire l'expansion de l'État-parti jusque dans l'arrière-pays, mais aussi dans la fabrique de l'action publique d'une manière plus générale – en même temps qu'un poids fort des agences d'aide en matière de conservation de la nature. En d'autres termes, on peut y observer un processus de (re)déploiement de l'État-parti *via* des politiques de conservation de la nature qui ne sont rendues possibles que grâce à des financements internationaux (quand bien même ces derniers sont en baisse structurelle), lesquels financements véhiculent une série de grands mots d'ordre que les élites dirigeantes de l'État s'approprient et mobilisent au service de l'entreprise de domination étatique. En somme, les politiques de la nature sont liées à la nature de l'État : leur articulation au régime de l'aide illustre combien l'État au Mozambique a certes de faibles capacités, mais qu'il met à profit/qu'il pallie grâce à l'aide. En particulier grâce à des hauts fonctionnaires rémunérés par des bailleurs internationaux, l'État faible est susceptible de se renforcer par ses externalités.



Carte 1 : Parcs nationaux et réserves nationales au Mozambique

Administration de la nature et aide internationale

La présence portugaise au Mozambique remonte au ^{xvi}^e siècle, mais jusqu'aux années 1940, le Mozambique représentait avant tout une réserve de ressources économiques peu chères, comme l'ivoire, les esclaves et le coton. Les Portugais étaient à l'époque peu impliqués en matière d'administration et de développement : des années 1890 à 1940, la plupart des régions situées au nord et au centre étaient placées sous concession auprès de compagnies privées. C'est seulement après la fermeture de la dernière compagnie en 1941 que le Mozambique est effectivement gouverné par une administration unique avec une seule économie, jusqu'à l'indépendance (Newitt, 1995 ; Anstey, 2001). Si les politiques de la nature illustrent une influence occidentale très ancienne – la création de parcs nationaux apparaît aux États-Unis à la fin du ^{xix}^e (création du parc de Yellowstone en 1872) et se diffuse par la suite, notamment dans les empires coloniaux – ce n'est que tardivement que l'empire colonial portugais crée des aires protégées, en commençant par des réserves de chasse dans les années 1920, puis en établissant des réserves et parcs nationaux à partir des années 1950.

Les débuts de l'administration directe par le Portugal marquent les prémisses d'une colonisation de peuplement, principalement dans le sud du pays, accompagnée de grandes mesures de développement (par ex., le *Colonato* du Limpopo, un programme d'irrigation et de peuplement). C'est le moment de l'intensification des politiques de la nature. Les grandes compagnies qui administraient auparavant le territoire avaient créé des réserves de chasse au seul bénéfice de l'élite coloniale et des touristes internationaux. Ces réserves sont maintenues et/ou transformées en parcs nationaux, comme Gorongosa. Ces politiques sont synonymes de contrôle des populations locales et de leurs pratiques et usages des ressources naturelles. En matière d'aires protégées, apparaît de fait un discours préservationniste stigmatisant les pratiques locales, en vertu de la défense d'une nature intouchable. Cette présence et ce contrôle de l'État colonial sont remis en cause à la fin des années 1960, avec l'expansion de la guerre de libération nationale menée par le Frelimo. Le parc national le plus prestigieux de l'époque, Gorongosa, qui attire de nombreux touristes européens, est maintenu en activité, en tant que signe du prestige de la souveraineté coloniale (French, 2009). Après l'indépendance, le Frelimo entend d'ailleurs poursuivre les politiques de conservation de la nature. Il existe à l'époque quatre parcs nationaux, cinq réserves nationales et douze réserves de chasse. En continuité avec l'État colonial, le Frelimo considère ces aires de

conservation comme des atouts nationaux. La période post-indépendance est marquée par un certain nombre de déclarations du Frelimo sur le sujet, comme ce discours de Samora Machel en 1981, président du Frelimo et président du Mozambique de l'indépendance à 1986 :

« 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, 1981⁹).

Les acteurs gouvernementaux du Mozambique indépendant reprennent à leur compte les aires de conservation, en entendant poursuivre leur exploitation, dorénavant au bénéfice du « Peuple mozambicain ». En parallèle, le Mozambique ratifie quelques conventions internationales axées sur la protection de la faune et de la flore¹⁰ et des rencontres nationales sur l'environnement sont organisées régulièrement. Dans le même temps, les aires de conservation ont régulièrement servi de réservoir de viande sauvage pour les belligérants du Frelimo et de la Renamo, mais aussi de réservoir économique : les trophées de chasse – surtout l'ivoire et les cornes de rhinocéros – contribuent à financer les opérations armées des deux camps (Hatton *et al.*, 2001 ; Soto, 2009). Les aires de conservation

9 « Directivas sobre a conservação da natureza », discours de Samora Machel le 7 août 1981, suite à l'obtention d'un prix à l'Exposition mondiale de chasse en Bulgarie (toutes les traductions sont de l'auteur).

10 Convention CITES (Convention sur le commerce international des espèces et faune et de flore sauvage menacées d'extinction) en 1981, Convention sur la diversité biologique en 1994, inscription à l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) en 1981.

constituent également des bastions militaires et représentent, à ce titre, des enjeux politiques majeurs. C'est le cas du parc national de Gorongosa, mais aussi de la réserve forestière de Moribane dans les montagnes de Chimanimani dans le centre du pays (Schafer et Bell, 2002), où était implanté le mouvement rebelle. La période du conflit civil a mis à l'arrêt les activités de safari dans ce secteur touristique.

Les Accords de paix de 1992 marquent la remise à l'agenda des politiques de conservation au Mozambique, avec des projets de restauration de certaines aires de conservation financées par l'aide internationale. Les politiques de conservation de la nature conjuguent, de fait, protection de l'environnement – impératif de l'agenda international du développement durable depuis le rapport Brundtland en 1987 – et lutte contre la pauvreté, par la promotion du tourisme dans les aires protégées. La conservation de la nature *via* les aires protégées devient à ce titre un domaine privilégié de l'aide. En cela, le Mozambique illustre des dynamiques observables dans de nombreux pays en Afrique. Depuis l'indépendance, les discours du Frelimo en matière de protection de la nature se conforment à la rhétorique de l'aide internationale et dont ils conjuguent les différents principes : lutte contre la destruction des ressources naturelles, préservation des forêts, équilibre de la biodiversité et protection de la faune... pour la bonne marche du tourisme national comme international. Ces principes constituent le triptyque du développement (conservation, tourisme et lutte contre la pauvreté), socle commun défendu par la plupart des organisations internationales de protection de l'environnement, ainsi que par les agences internationales de développement présentes au Mozambique, à savoir la Banque mondiale, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), le WWF, l'UICN, l'USAID (United States Agency for International Development), l'AFD (Agence française de développement) et la coopération allemande (KfW).

Encadré 2. Le triptyque du développement

Il est le fruit des évolutions internationales en matière de conservation de la nature. Il existe ainsi « trois temps de la conservation », depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours (Rodary et Castellanet, 2003). Le premier temps de la conservation est celui de l'« intégration manquée ». À 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 – au départ des réserves de gibier et des réserves forestières (MacKenzie, 1988 ; Grove, 1995), correspond à un mouvement dit « préservationniste » – ou de conservation forteresse (Adams et Hulme, 2001), ou encore *the fences and fines approach* (Büscher et Whande, 2007) – 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 des administrateurs de colonies, particulièrement sensibles aux détériorations environnementales.

Le deuxième temps de la conservation est celui de l'imposition des aires naturelles protégées, qui deviennent l'outil par excellence de la conservation dès la fin du XVIII^e siècle. Les populations locales sont expulsées, signalant la dimension contrôle social de la conservation. Les pratiques de chasse autochtones sont très vite assimilées à du braconnage, vues comme cruelles – au contraire des pratiques d'origine occidentale (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 est contemporain des décolonisations. 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 postcoloniaux. De là, de nouvelles formes d'institutionnalisation transnationale du secteur, avec l'apparition des premières ONG conservationnistes, telles que l'UICN en 1948 et le WWF en 1961. Elles sont porteuses d'un changement dans le registre de légitimation des programmes de conservation, notamment dans la mise en place des 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 États indépendants. Pour ces derniers, le fait de se réapproprier les problématiques conservationnistes est porteur de la promesse d'une manne financière non négligeable, notamment en termes de tourisme. Mais c'est aussi une ressource symbolique importante, avec la normalisation du développement durable à partir de la fin des années 1980.

Ce 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 à la réduction de la pauvreté. La réalisation de ces objectifs passe par le marché, considéré comme une alternative efficace à l'État : les politiques de la nature, étroitement liées aux politiques de développement, misent ainsi sur la valeur économique de la conservation de la biodiversité : tourisme, trophées de chasse et gibier avec la chasse sportive. L'accent est mis sur la rentabilité et l'efficacité économique : la préservation de la nature (*via* des aires protégées) est associée aux notions de marché et d'allocation optimale des ressources (Goldman, 2001). L'entrée en scène du (néo)libéralisme en matière de conservation de la nature est, de fait, orientée vers le domaine économique et les possibilités d'enrichissement des populations. Pour les

acteurs de l'aide internationale et ceux de la protection de l'environnement, ces possibilités sont vues comme des leviers d'éveil démocratique des campagnes d'Afrique australe. Dans le cas mozambicain, c'est surtout l'objectif de (re) construction post-conflit qui est de mise, associée à une conservation plus efficace (Rodary, 1998¹¹).

Au Mozambique, les aires de conservation sont de plus en plus associées à des programmes de développement dans leur zone tampon¹². Reflétant ici les tendances internationales, les politiques de conservation mozambicaines – comme par exemple la politique de l'environnement (1995), la loi sur la terre (1997), la politique et stratégie des forêts et de la faune sauvage (1999) et la politique du tourisme (2003) – reprennent 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 personnels hôteliers 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. Qu'il s'agisse de lois votées par le Parlement, ou des « Politiques et stratégies » adoptées par des ministères (et publiées au *Bulletin de la République*), cette réglementation est formellement pilotée par l'exécutif, c'est-à-dire le ministre en charge d'une question spécifique (par exemple, l'Agriculture concernant les forêts et la faune sauvage), en lien étroit avec le Conseil des ministres et le chef de l'État. Mais on peut parler de co-pilotage, dans la mesure où la multiplication de ces textes correspond à la montée en puissance de l'aide dans le paysage mozambicain. Ainsi, à partir des années 1990, le triptyque du développement 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 et le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement).

La marge de manœuvre de l'État est ce faisant conditionnée par ces organisations, qui non seulement diffusent des constructions rhétoriques spécifiques en lien avec l'air du temps et variables selon leur agenda (développement durable,

11 À la fin des années 1990, apparaît toutefois un discours alternatif, principalement porté par des biologistes : le mouvement dit de « retour aux barrières » (Hutton *et al.*, 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 redeviennent incontournables. Ce discours alternatif est soutenu par de nombreux bailleurs, avant tout américains, l'USAID notamment. L'affichage « développement durable » n'ignorent pas les populations locales mais cherche à les cantonner hors du périmètre des aires protégées.

12 C'est-à-dire la zone entourant les aires, de 10 à 20 km de largeur en général.

participation des populations locales, facilitations au secteur privé), mais aussi balisent les débats nationaux en produisant des études, des rapports et en organisant régulièrement des séminaires. L'organisation de rencontres multi-acteurs, au moins depuis les années 1990, est une modalité de production réglementaire qui s'est institutionnalisée. La méthode consiste à organiser des réunions nationales où ministères centraux, bailleurs internationaux et membres de la « société civile » nouent un « dialogue » sur la gestion des forêts et de la faune sauvage, et plus largement de conservation. Si cela ne présage en rien de l'effectivité de la prise en compte des points de vue contradictoires, le spectacle de la concertation devient la norme.

C'est dans ce contexte que naissent des groupes sociaux qui se spécialisent sur les questions de conservation de la biodiversité. C'est le cas par exemple de l'association Centro Terra viva (CTV), de l'association pour la recherche sur la côte marine (AICM) et de l'ONG ORAM. Ces organisations nationales élaborent des diagnostics et des études sur les questions de conservation de la biodiversité. Elles occupent en général une position d'expertise dans le secteur, en recrutant des Mozambicains diplômés en biologie ou en anthropologie du développement, et en étant régulièrement employées par des organisations internationales pour des missions de consultance. Leur discours est régulièrement militant : la clôture de l'arène décisionnelle au sommet de l'État est souvent dénoncée, la fabrique réglementaire étant considérée comme peu inclusive.

Un moment et un acteur se distinguent toutefois : l'élaboration de la loi sur la terre et l'ONG ORAM. La fabrique de cette loi est souvent considérée comme le processus le plus démocratique au Mozambique dans les années 1990 (Hanlon, 2004). Profondément novatrice en termes 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 » à l'échelle nationale (Garvey, 1998 ; Galli, 2003), signe du souci grandissant des autorités publiques d'un affichage de conciliation et de cohérence. Or, l'adoption de cette loi, en 1997, est parfois considérée comme une « défaite » des bailleurs, dans la mesure où la terre est demeurée propriété de l'État, alors que la Banque mondiale et l'USAID promouvaient une privatisation de celle-ci (De Renzio et Hanlon, 2009). À l'image de la fabrique de la Politique de conservation puis de la Loi de conservation dans les années 2000 (voir le chapitre 3), il existe en effet des stratégies d'existence de l'État, qui consistent à imposer la domination de celui-ci dans des espaces où il pourrait être remis en cause. En l'occurrence, on assiste ici à une imposition de l'État au sein même du processus « participatif » d'une part, où c'est *in fine* l'agenda du Frelimo qui prédomine, et en termes très

concrets d'autre part, puisque la terre demeure l'apanage de l'État central. La fabrique réglementaire est donc un processus à géométrie variable, formellement ouvert (sauf aux autres partis politiques, peu audibles), où l'État conserve une marge de manœuvre remarquable. Le programme politique du Frelimo se dessine dans la réglementation adoptée, qui entérine de nouveaux objets ou en actualise (comme la terre, l'environnement ou le tourisme) tout en poursuivant une vision modernisatrice de la nation selon laquelle l'État central est pivot du pilotage des politiques publiques.

Cependant, l'ouverture de l'arène décisionnelle est directement liée au régime de l'aide. Les bailleurs impliqués sur la scène mozambicaine se multiplient (particulièrement suite à la fin du conflit civil), ce qui se traduit par de nombreux projets de restauration d'aires de conservation et des études sur les questions relatives aux politiques de la nature. 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 : la FAO et l'UICN sont aujourd'hui moins présents, tandis que la Banque mondiale, l'AFD et le WWF s'impliquent particulièrement. Les injonctions internationales – issues des grandes conventions internationales relatives au développement et à la conservation de la biodiversité – formatent le triptyque auquel souscrivent les acteurs internationaux. Leurs agendas et les projets que ces derniers financent sont formulés 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 route. La Banque mondiale souligne par exemple 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. À chaque fois, le même triptyque se décline de manière originale.

Ce triptyque entre progressivement en écho avec l'agenda du Frelimo. Les discours spécifiquement dédiés à l'environnement, à l'image du discours de Samora Machel en 1981, ne sont initialement pas nombreux. En termes d'allocation budgétaire, la conservation de la nature n'est pas un domaine très prioritaire pour un État aux ressources limitées – mais qui investit néanmoins symboliquement dans les parcs nationaux, par exemple lors de visites officielles étrangères ou de délégations du Frelimo lors de tournées électorales. Mais le secteur prend une dimension nouvelle à mesure que les programmes de développement se multiplient : la conservation (par le tourisme) devient un allié du développement. Ainsi, quand Armando Guebuza, membre éminent du Frelimo, arrive au pouvoir en 2005, il fait de la lutte contre la pauvreté une priorité du gouvernement. En témoigne, par exemple, l'adoption en 2005 du

premier Plan pluriannuel de réduction de la pauvreté absolue (PARPA - Plano de acção para a redução da pobreza absoluta). Depuis l'époque coloniale, les politiques de conservation de la faune sont donc passées d'un enjeu centré sur la régulation de la chasse et la prise en charge par les services de vétérinaires à une focale sur le tourisme et le développement (*via* la chasse sportive notamment), déplaçant la gestion de ces politiques vers l'administration chargée du tourisme.

Pour une sociologie de l'État-parti post-conflit et de ses grands commis

Il existe aujourd'hui six parcs nationaux, sept réserves nationales et douze réserves de chasse. La période postindépendance a vu la création de trois nouvelles aires de conservation : le parc national du Limpopo en 2001, le parc national des Quirimbas en 2002 et la réserve de Chimanimani en 2003. Les aires de conservation sont ainsi un élément de continuité entre l'État colonial et l'État postcolonial. Loin d'être des espaces humainement neutralisés, elles sont un marqueur de l'affirmation de la présence, de la compétence et de la souveraineté de l'État, en tant qu'ilots dans l'arrière-pays sur lesquels l'État peut se baser pour étendre ses politiques de contrôle de la nature et des populations, bref pour asseoir son assise territoriale. Depuis 1975, tout cela se double d'une dimension partisane : au-delà d'une bureaucratisation des espaces naturels, c'est le maillage et l'emprise du Frelimo qui est en jeu. Or, le contexte d'État-parti ne signifie pas un complet contrôle territorial et politique pour le compte du Frelimo. Les capacités de ce dernier sont faibles et l'héritage du conflit armé est conséquent. Les politiques « modernisatrices » du parti sont impopulaires dans les zones rurales¹³, et c'est là que le soutien à la Renamo a été le plus

13 Dans le cadre de sa stratégie modernisatrice, le Frelimo met l'accent sur l'agriculture en coopératives : associé à la nationalisation de la terre, le programme de villagisation, sur une base au départ volontaire puis obligatoire, était considéré comme essentiel pour la distribution de services de santé et d'éducation. D'où des déplacements forcés au sein de villages communaux et la conversion de larges zones en fermes d'État géantes, en général d'anciennes plantations coloniales (Galli, 2003 ; Leblond, 2017). Geffray, 1990). Les politiques menées par le Frelimo sont en effet 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 populations, a tôt fait de créer un sentiment de défiance de la part d'une bonne part des populations de l'arrière-pays envers le Frelimo.

fort et qu'elle y a installé ses bases, notamment au sein ou à proximité d'aires protégées. La majeure partie de l'*hinterland* mozambicain est, par conséquent, marquée par une présence intermittente de l'État : ses politiques ne suscitent pas nécessairement une adhésion enthousiaste, comme en témoigne d'ailleurs la mémoire locale, souvent amère (French, 2009 ; Lunstrum, 2011). Dans un contexte post-conflit, l'enjeu est donc double pour le parti-État : (r)établir une présence et une légitimité sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les régions où son contrôle est traditionnellement faible ; contrer les derniers bastions des opposants de la Renamo, surtout bien implantés dans la région de Gorongosa.

La montée en puissance des acteurs de l'aide dans le secteur de la conservation *via* le triptyque du développement va pour partie avec l'agenda de l'État-parti : la lutte contre la pauvreté est au cœur du discours du Frelimo, mais surtout, il est de son intérêt – politique, partisan et économique – de mettre l'accent sur des politiques de la nature, moyen de déploiement dans l'arrière-pays. Il y a, en ce sens, ajustements mutuels entre acteurs de l'aide et État au Mozambique. Ce dernier n'a guère les moyens ni les capacités d'investir le secteur : c'est en grande partie par le biais d'acteurs et de financements internationaux qu'il est à même de pénétrer les zones rurales. Cependant, ce régime de l'aide rend le secteur également sensible pour l'État-parti, dans la mesure où il induit des déconnexions dans son pilotage direct des politiques publiques. Il est de fait synonyme d'intervention quotidienne d'acteurs internationaux dans l'action publique, au niveau de la conception/décision lors de l'élaboration de règlements (lois, programmes nationaux) et à l'échelle de la mise en œuvre dans le cadre de la gestion de certaines aires de conservation.

Or, 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 secteur et, finalement, de définir le cadre étatique dans lequel s'inscrit ledit secteur. Ces conceptions insistent sur l'introduction de nouveaux instruments (Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Halpern *et al.*, 2014) et recettes d'action publique, comme une agence para-étatique de gestion des aires de conservation, promue par la Politique de conservation adoptée en 2009 et confirmée par la Loi de conservation de 2014. Il s'agit aussi de l'instauration de nouvelles classifications et catégorisations du territoire : des catégories d'aires de conservation comme les parcs transfrontaliers, le découpage des zones tampons en différents espaces