
Mozambique : développement de l'infrastructure rurale

*Richard Gerster**

En 1975, une guerre civile a succédé à l'indépendance du Mozambique et ce n'est que depuis l'accord de paix de 1992 que le pays peut se développer sans entraves. « Le progrès de ces quelques années est net et il a amélioré les conditions de vie de la population », note Agostinho Chelua, chef du district d'Erati dans le nord du pays. Ce qui est le plus manifeste dans le district d'Erati, c'est la transformation des écoles : il faut relever surtout l'introduction de l'école secondaire, la hausse du nombre des élèves de 10'000 à 60'000 en l'espace d'une décennie et le développement de l'infrastructure scolaire comme épine dorsale de l'ensemble. Il convient de préciser que la qualité de l'enseignement est tout sauf satisfaisante : les classes réunissent plus de 70 élèves et les leçons sont dispensées par roulement.



Agostinho Chelua, chef du district d'Erati.

A la vitesse d'un caméléon ?

Pour donner à la population de 259'000 personnes la possibilité d'avoir son mot à dire concernant la planification et les investissements, le district d'Erati est doté d'un conseil de 50 membres. 30 pour cent doivent être des femmes. Erati dispose en 2009 d'un budget de district d'environ 1,1 millions de francs suisses (23,5 millions meticaïs) ce qui correspond à environ 4 francs par personne. Des investissements

plus importants viennent encore s'ajouter au budget du district, par exemple ceux qu'effectuent dans la région le ministère des routes ou de la santé ou les donateurs internationaux. « Nous sommes ambitieux », explique un membre du conseil du district. « Notre district devrait être supérieur à la moyenne, au moins dans notre province. Mais nous en sommes encore loin. » Car tandis que les progrès sont visibles en ce qui concerne les écoles, seule une personne sur cinq (22 pour cent) a accès à l'eau potable dans notre district. Dans la province de Nampula, la proportion atteint 40 pour cent. La moyenne nationale dans les régions rurales du Mozambique est de 48 pour cent. Le gouvernement vise 55 pour cent d'ici à 2009. Les Objectifs du Millénaire pour le développement prévoient 70 pour cent d'ici à 2015. Dans le domaine de la santé aussi, le retard à combler est important : la distance moyenne à parcourir jusqu'au dispensaire le plus proche est de 30 km dans le district d'Erati alors que l'Organisation mondiale de la santé a pour but 5 km au maximum.

Une impatience compréhensible transparaît lorsqu'un membre du conseil du district d'Erati déclare que le district évolue « à la vitesse d'un caméléon » – dans une course, un escargot aurait sans doute une longueur d'avance. Pourtant, au-delà des écoles, certains résultats ont été atteints dans le district, comme d'autres représentants du peuple au conseil du district d'Erati le mentionnent : deux centres de santé ont été ouverts récemment. Plusieurs points d'eau ont été aménagés par l'administration du district ou grâce au soutien international. La Suisse a contribué par exemple en 2007 à l'aménagement du puits de Nacucha d'une profondeur de 45 mètres. Les 200 familles du voisinage ont participé au financement de la pompe. Un comité local et un chef de puits sont responsables du fonctionnement et de l'entretien. Malgré la participation de la po-



Dans le district d'Erati, les enfants sont plus nombreux à aller à l'école, mais la qualité laisse encore à désirer.

pulation au financement, l'eau n'est pas gratuite mais coûte 50 centimes par famille (10 meticaïs) et par mois. Auparavant, les gens allaient chercher l'eau à la rivière, à quatre kilomètres, et sa pollution provoquait souvent des affections diarrhéiques.

Au début de la discussion, un homme assez âgé demande à son voisin de l'inscrire dans la liste de présence. Visiblement, il ne sait ni lire ni écrire comme de nombreux membres du conseil de district. Ainsi, ils sont tenus de suivre un cours d'alphabétisation. Durant la discussion, il garde le silence jusqu'à la fin, au moment où lui demande son avis. Il s'exprime dans la langue locale, l'emakua ; cette dernière est traduite en portugais puis en anglais. Il relève la qualité insuffisante lors de la réalisation de projets d'infrastructure. C'est un point important : car lorsque des contrôles efficaces manquent de la part des entreprises de construction étrangères, on perd beaucoup d'argent et cet argent fait alors défaut ailleurs.

Une injection de plusieurs millions

Un fardeau hérité des premières années après l'indépendance, c'est la concentration du pouvoir et de l'administration dans la capitale de Maputo. Selon les lois de 1997 et de 2003 qui s'y rapportent, la décentralisation est inscrite dans l'agenda politique. Des élections locales ont eu lieu en 2003 et en 2008 dans les petites villes. Le projet de décentralisation a reçu de nouvelles impulsions quand le président fraîchement élu, Armando Guebuza, a annoncé en 2006 qu'à partir de l'année suivante, les

128 districts du pays recevraient du budget de l'Etat 300'000 francs (7 millions meticaïs) pour effectuer des investissements en fonction de leurs priorités. La surprise était parfaite. « Cela fait pour nous une différence gigantesque. Notre budget a presque doublé ces trois dernières années », remarque Agostinho Chelua. « Grâce à l'argent et au droit de la population à s'exprimer, la décentralisation prend un nouvel essor. »

Injecter des millions était une décision politique du gouvernement nouvellement élu. Cette décision a été facilitée grâce à un soutien substantiel du budget de l'Etat mozambicain par l'étranger. Une groupe de 19 pays – dont la Suisse – et d'organisations internationales alimente le budget de l'Etat à hauteur de 500 millions de francs (448 millions USD, 2008), ce qui représente 15.6 pour cent du budget. Le coût total de l'injection de 7 millions correspond à un peu plus de 2 pour cent du budget de l'Etat. La contribution annuelle versée au district par la capitale a été augmentée de 7 à 10 millions de meticaïs (430'000 CHF) ; elle a en outre été complétée par 2,3 millions de meticaïs (environ 100'000 CHF) spécialement pour des projets locaux d'infrastructure.

Les donateurs soutiennent depuis longtemps la décentralisation de multiple manière dans la perspective d'une administration proche de la population. En contrepartie de l'aide budgétaire, le gouvernement s'est engagé entre autres à faire progresser la décentralisation. Les accords de prestations qui lient le gouvernement et les donateurs (« PAF ») pour 2007 et 2008



Distribution de médicaments à l'hôpital de Mecuburi.



A Namapa, le ministère de la santé rénove et agrandit l'hôpital.

précisent, dans les objectifs à atteindre, quelle proportion minimale du budget total devrait être transférée aux provinces, districts et villes (« municipalités »). Par ailleurs 60 (2007) respectivement 80 (2008) pour cent au minimum de tous les conseils de district devraient être en état de fonctionner. Avant la conférence annuelle de 2005 consacrée à l'aide budgétaire, une délégation commune composée des donateurs et de représentants du gouvernement était allée visiter deux provinces et était revenue en faisant la proposition d'examiner la possibilité d'octroyer aux district des transferts forfaitaires. Ces visites dans les provinces avaient eu lieu à l'initiative de la Suisse qui assurait en 2004/05 la présidence du groupe des donateurs.

Mais un débat enflammé s'est déclenché sur l'utilisation de l'injection financière. Le gouvernement veut que cet argent soit utilisé pour des investissements dans la production comme la culture vivrière et la création d'emplois. Concrètement, cela signifie dans le district d'Erati que l'acquisition d'un tracteur par une communauté d'agriculteurs, de petites installations permettant de moudre le grain, des entrepôts pour les céréales ou encore l'achat de bovins sont financés par des emprunts dont le taux d'intérêt est de 8 à 12 pour

cent. Dans le district voisin de Nacaroa, les prêts ne sont octroyés qu'à des associations et à des entreprises. Ainsi, par exemple, Rui Martinho a fermé sa menuiserie de fortune installée sous un manguier et ouvert un atelier de menuiserie avec 12 collègues du métier grâce à un emprunt d'environ 10'000 francs (219'000 meticaïs). Toutes les demandes de financement doivent bénéficier du préavis favorable du conseil du district.

La manière dont les districts doivent acquérir les connaissances et le personnel nécessaires pour pouvoir mettre en place un système de prêts professionnel reste non résolue. Il est dit ouvertement dans le district d'Erati et de Nacarao que les taux de remboursement sont insatisfaisants. Les prêts octroyés par le district sont considérés comme une concurrence déloyale des banques et des institutions de la microfinance qui étaient, il faut le dire, peu présentes jusqu'alors dans les régions isolées. On reproche aussi que l'octroi de prêts ait lieu souvent selon des critères politiques au profit d'amis et de futurs alliés du parti qui soutient l'Etat, Frelimo. Le gouvernement a annoncé pour 2009 de nouvelles directives concernant la gestion de l'argent. « Au Mozambique, il y a beaucoup de personnes qui se préoccupent du progrès so-

cial. Mais il y a peu de scénarios visionnaires concernant le développement économique local. L'injection financière est, dans ce sens, une décision audacieuse du gouvernement, en dépit de ses points faibles que nous nous appliquons à éliminer », dit Vicente Paulo, chef de la décentralisation de la planification et des finances dans la province de Nampula.

L'inspiration vient de Nampula

La province de Nampula est considérée depuis des années comme le « terrain d'exercice » de la décentralisation car elle cherche à mettre en place des formes de participation de la population aux décisions au niveau local. Le conseil du district en fait partie : il offre au citoyen la possibilité d'intervenir et d'avoir un aperçu des affaires traitées par le gouvernement local, ce qui constitue une sérieuse entrave à un usage abusif des deniers publics. Après la guerre civile, l'administration avait peur de l'intervention de la population et des organisations non gouvernementales. Au-

jourd'hui, une collaboration fondée sur la confiance est devenue normale dans la province de Nampula. En raison des résultats positifs, le modèle de décentralisation de Nampula sera introduit dès 2009 dans l'ensemble du pays.

Pour la Suisse, la province de Nampula a été pendant plus de 10 ans au cœur de la coopération au développement en termes de décentralisation. La Suisse jouait un rôle actif aux côtés d'autres donateurs et a mené à bien le « modèle Nampula » dans un long processus commun qui associait la population, le gouvernement et d'autres partenaires. Lorsqu'il s'agissait d'ajuster l'infrastructure rurale de manière à ce qu'elle corresponde aux besoins, il était indispensable que la population ait son mot à dire, telle était la conviction. L'extension de ce modèle à l'ensemble du Mozambique assure à l'apport de la Suisse une portée insoupçonnée. L'aide budgétaire générale à l'échelon national contribue à assurer à la décentralisation un cadre politique et financier fertile.



Dans la province pauvre de Nampula au nord, la décentralisation est plus développée qu'ailleurs.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.